

STUDIO PRELIMINARE PER L'ATTUAZIONE
DELL'ACCORDO DEL 19 APRILE 2001
TRA MINISTRO E REGIONI IN MATERIA DI PAESAGGIO
E PER L'ADEGUAMENTO DEL PIANO PAESISTICO
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
IN CONFORMITA' CON I NUOVI INDIRIZZI
NAZIONALI ED EUROPEI

RAPPORTO CONCLUSIVO
giugno 2004



*Servizio Valorizzazione e Tutela del
Paesaggio*

STUDIO PRELIMINARE PER L'ATTUAZIONE
DELL'ACCORDO DEL 19 APRILE 2001
TRA MINISTRO E REGIONI IN MATERIA DI
PAESAGGIO
E PER L'ADEGUAMENTO DEL PIANO
PAESISTICO
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
IN CONFORMITA' CON I NUOVI INDIRIZZI
NAZIONALI ED EUROPEI

RAPPORTO CONCLUSIVO
Giugno 2004

Responsabile scientifico
Prof. Arch. Felicia Bottino

Responsabile del progetto
Dott. Giancarlo Poli

Coordinatore scientifico
Prof. Arch. Luisella Gelsomino

Collaborazione di settore
Arch. Maria Cristina Nannetti

Coordinamento tecnico
Dott. Valentina Ridolfi

Contributi alla ricerca
Dott. Barbara Fucci
Patrizia Mantovani

Unità di lavoro
Consulenti
Arch. Marta Scarelli
Arch. Barbara Marangoni
Arch. Elena Marchigiani

Dott. Vittoria Montaletti
Dott. Maurizio Montanari

Ricercatori Oikos Centro Studi
Arch. Erika Andreatta
Arch. Matteo Asioli
Ing. Alessia Tonello

Indice

Introduzione. Temi e finalità della ricerca	pag. 3
Struttura della ricerca.....	pag. 4
1. Analisi del Piano territoriale paesistico regionale	pag. 6
1.1. Il Piano.....	pag. 7
1.1.1. Concetti chiave e obiettivi.....	pag. 7
1.1.2. Relazioni con gli strumenti sovra e sottordinati.....	pag. 9
1.2. Struttura e contenuti delle Norme tecniche di attuazione.....	pag. 10
2. Verifica dell'efficacia del Piano territoriale paesistico regionale	pag. 17
2.1. Le trasformazioni territoriali.....	pag. 18
2.1.1. Dinamiche nel contesto regionale.....	pag. 22
2.1.2. Paesaggi della trasformazione.....	pag. 26
2.2. L'attuazione del Piano territoriale paesistico regionale nei Piani territoriali di coordinamento provinciali.....	pag. 56
2.2.1. Temi a confronto.....	pag. 56
2.2.2. Valutazioni conclusive.....	pag. 63
2.3. Strumenti innovativi per la gestione del paesaggio: i progetti integrati di tutela e valorizzazione	pag. 64
3. Potenzialità e limiti del Piano territoriale paesistico regionale	pag. 69
3.1. Nuovi indirizzi per la pianificazione paesaggistica.....	pag. 70
3.1.1. Una lettura comparata della Convenzione europea del paesaggio, degli Accordi tra Ministro e Regioni e tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e l'Associazione delle autonomie locali e del Codice dei beni culturali e del paesaggio.....	pag. 70
3.1.2. Una lettura comparata delle strategie internazionali e delle direttive europee in materia di paesaggio.....	pag. 79
3.2. Punti di forza e di debolezza del Piano territoriale paesistico regionale.....	pag. 87
3.2.1. Questioni relative alla forma e ai contenuti del Piano.....	pag. 87
3.2.2. Questioni relative alle trasformazioni territoriali.....	pag. 91
4. Adeguamento del Piano territoriale paesistico regionale	pag. 94
4.1. La struttura del Piano	pag. 96
4.1.1. Forma e contenuti, metodo e processi.....	pag. 96
4.1.2. Ambiti d'azione.....	pag. 99
4.1.3. Dispositivi.....	pag. 105
4.2. Disposizioni del Piano e processi di attuazione	pag. 134
4.2.1. Sistemi locali di paesaggio: indirizzi, criteri prestazionali e progetti integrati.....	pag. 136
4.2.2. Contesti paesaggistici: prescrizioni, direttive e indirizzi.....	pag. 137
4.2.3. Infrastruttura regionale di paesaggio: indirizzi e progetti pilota.....	pag. 137
Bibliografia consultata	pag.140

Introduzione. Temi e finalità della ricerca

Sulla base di quanto previsto all'art. 8 dell'Accordo siglato il 19 aprile 2001 dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali e dalle Regioni e in riferimento alle disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 gennaio 2004, lo studio intende fornire elementi di riflessione e proposte concrete per la formulazione di indicazioni relative all'adeguamento del Piano territoriale paesistico della Regione Emilia-Romagna (Ptp).

Il filo rosso che ha guidato la ricerca è rappresentato dall'esigenza di estendere l'applicazione del concetto di paesaggio all'intero territorio e, conseguentemente, di ampliare i confini pratici e teorici della pianificazione preposta al suo governo, al fine di delineare nuove sinergie con le politiche urbanistiche e di settore.

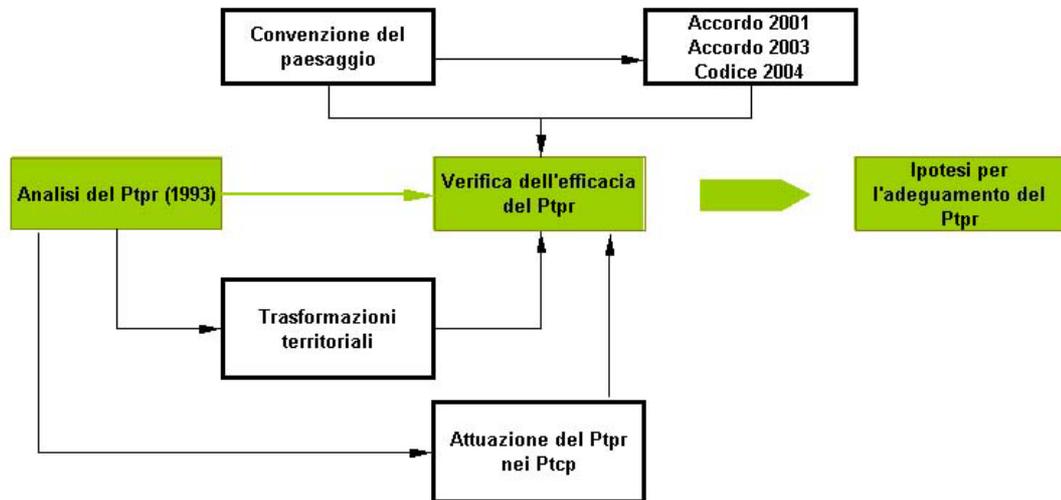
Sancito dalla Convenzione europea del paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 - e parzialmente ripreso e reinterpretato dall'Accordo Ministro-Regioni (2001) e dal nuovo Codice (2004) - tale approccio apre a nuovi scenari operativi, che si fondano su un'interpretazione delle risorse paesaggistiche intese come patrimonio identitario, connotato da peculiari valenze culturali ed ecologiche, ambientali, sociali ed economiche, in riferimento alle quali prefigurare obiettivi e scelte orientati a salvaguardarne ma soprattutto a progettare la qualità. Un patrimonio che si articola a comprendere spazi naturali e rurali, urbani e periurbani, paesaggi della vita quotidiana e degradati, lanciando alla pianificazione nuove sfide interpretative e progettuali.

A partire da tali considerazioni, il percorso proposto dalla ricerca si è sviluppato dalla rilettura critica di obiettivi e concetti chiave, struttura e articolazione normativa del Ptp, per fondare la verifica della sua efficacia sull'analisi delle trasformazioni intervenute nel territorio dalla data di approvazione del Piano (1993) e sulla ricognizione dello stato dell'arte della pianificazione paesaggistica nella Regione anche a seguito dell'attuazione da parte dei Piani territoriali di coordinamento provinciali (Ptcp) della disciplina già contenuta nel Ptp. In questo, la rilettura critica dei più recenti indirizzi emanati in ambito internazionale e nazionale in materia di paesaggio ha costituito uno sfondo rilevante, in relazione al quale individuare limiti e potenzialità del Ptp e delineare temi e modi per una sua possibile revisione.

Le modalità con cui identificare e valutare i paesaggi e le loro dinamiche di cambiamento, definire specifici obiettivi di qualità paesaggistica, prefigurare modalità articolate di intervento rivolte alla loro salvaguardia, gestione e pianificazione costituiscono alcune delle questioni oggi al centro del dibattito, su cui la ricerca si è specificamente interrogata nella sua fase conclusiva. L'obiettivo è prefigurare un'ipotesi per la costruzione di una forma di piano che sia in grado, da un lato, di riportare a coerenza le domande di innovazione poste dalle più recenti indicazioni normative nazionali ed europee, dall'altro di confrontarsi con i mutamenti in atto nel territorio regionale. Mutamenti che richiedono la messa a punto sia di dispositivi interpretativi capaci di coglierne i segnali e di leggerne le implicazioni spaziali, sociali ed economiche, sia di un approccio progettuale che assuma la trasformazione stessa quale strumento per il governo del paesaggio.

Struttura della ricerca

Le finalità della ricerca sono state perseguite attraverso un percorso articolato in tre fasi significative.



Fase I. Analisi del Piano paesistico territoriale regionale

La prima sezione della ricerca è dedicata all'esame della forma e dei contenuti del Ptp nella sua versione approvata (1993). Sono in particolare evidenziati:

- i concetti chiave, gli obiettivi e le indicazioni procedurali delineati nella relazione di Piano;
- la struttura e l'articolazione normativa del Piano definite all'interno delle Norme tecniche di attuazione.

Fase II. Verifica dell'efficacia, delle potenzialità e dei limiti del Piano paesistico territoriale regionale

L'intento di questa fase è valutare il livello di efficacia dello strumento di Piano, mettendo in campo differenti chiavi di lettura orientate a:

- analizzare le trasformazioni territoriali intervenute nel periodo successivo all'approvazione del Ptp;
- verificare il recepimento e la declinazione delle disposizioni normative del Ptp all'interno dei differenti Piani territoriali di coordinamento provinciali, al fine di comprendere il livello di approfondimento o di articolazione di quanto proposto dal Piano regionale;
- valutare il livello di rispondenza del piano alla concezione di paesaggio introdotta dalla Convenzione europea (2000) e alle questioni e ai temi sollevati dalla stessa Convenzione, dagli Accordi tra Ministro e Regioni (2001) e tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali (2003) e dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio (2004);

- esaminare, infine, i contenuti delle Strategie internazionali e delle Direttive elaborate in ambito europeo per la conservazione della natura e del patrimonio culturale e per la tutela e la valorizzazione del paesaggio, al fine di trarne temi chiave per il perseguimento di un'integrazione tra le diverse politiche da attuare alla scala regionale.

Alla luce di queste riflessioni è effettuata la valutazione dei punti di forza e di debolezza del Piano.

Fase III. Proposta di adeguamento del Piano territoriale paesistico regionale

La fase conclusiva della ricerca ha come obiettivo la formulazione di proposte concrete che possano guidare l'adeguamento del Ptp, in ottemperanza a quanto richiesto dall'Accordo Ministro-Regioni (2001) e dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio (2004). Tali proposte riguardano nello specifico:

- le modalità di riconoscimento di Sistemi locali di paesaggio, intesi come sistemi culturali, economici ed ambientali e interpretati come tali dalle comunità locali;
- l'attivazione di processi di valutazione che portino all'individuazione di ambiti connotati da differenti valori, sulla base dei quali definire Obiettivi di qualità paesaggistica;
- la definizione dei contenuti normativi del piano e la loro articolazione in rapporto a differenti forme di tutela, valorizzazione e gestione delle risorse paesaggistiche.

A tale fase si accompagnano schede che illustrano alcune esperienze nazionali di pianificazione paesaggistica assunte come esemplificative del modello prefigurato. Un modello che risponde alla struttura del piano paesaggistico descritta dal nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio.

1. Analisi del Piano territoriale paesistico regionale

Il Piano territoriale paesistico regionale dell'Emilia-Romagna è adottato dal Consiglio regionale il 29 giugno 1989 ed approvato il 28 gennaio 1993¹. Si tratta di uno dei primi Piani territoriali paesistici regionali a essere stato elaborato in ambito nazionale in attuazione alle disposizioni della L. 431/85 ("Galasso"). In particolare il Ptp emiliano-romagnolo, interessando l'intero territorio regionale e non solo le porzioni corrispondenti alle categorie di tutela introdotte dalle L. 1497/39 e L. 431/85, rientra nella categoria di "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali" che la legge Galasso ha prefigurato come possibile alternativa alla redazione di piani paesistici a copertura territoriale parziale.

"Il Piano è giunto all'adozione dopo un lungo e interessante dibattito, che lo ha arricchito di importanti contributi che hanno permesso un miglioramento della qualità della pianificazione e della capacità di essere strumento di governo dell'ambiente, qualificandolo ulteriormente come piano delle condizioni per le trasformazioni del territorio, in coerente e costante rapporto con lo sviluppo e la programmazione socio-economica, governati dal Piano territoriale regionale" (RER 1993a, p. 33). Nello specifico, a seguito dell'annullamento dell'atto consiliare regionale di adozione da parte della Commissione di controllo presso il Commissariato del Governo², la Regione ha fatto ricorso al giudizio della Corte Costituzionale che, con sentenza n. 327 del 26 giugno 1990, ha sancito in via definitiva la validità del PTPR.

Nel periodo che vede l'elaborazione del Ptp viene approvato anche il Piano territoriale regionale-Ptr (1988). La L.R. 36/88 assegna a quest'ultimo il ruolo di principale fonte normativa e di quadro di riferimento per tutto ciò che ha impatto sulle trasformazioni territoriali. Qualunque proposta avanzata dai piani di settore deve corrispondere ai contenuti del Ptr oppure, nel caso in cui ciò non avvenga, deve trovare la propria validazione attraverso una procedura di approvazione in variante al Ptr stesso. A fronte di ciò, tuttavia, il Ptp non presenta le caratteristiche di piano di settore, dal momento che segue autonome procedure di approvazione e prevede prescrizioni e sanzioni derivanti la propria coerenza da una specifica legge nazionale. La relazione tra i due strumenti sancita dalla Regione Emilia-Romagna è stata in sostanza quella di individuare il Ptp come parte integrante del Ptr, di cui rappresenta lo stralcio tematico relativo alle componenti paesaggistiche³.

¹ All'elaborazione del Ptp hanno contribuito: L. Benevolo, A. Bizzarri, P. Cervellati, F. Corbetta, A. Emiliani, L. Gambi, G. Gherpelli, G. Lo Savio, M. Panizza, E. Raimondi (comitato scientifico); U. Bagnaresi, G. Campos Venuti, F. Ciccone, V. De Lucia, I. Insolera, P. Leon, L. Scano-Cresme ricerche (consulenti); D. Aldrovandi, A. Alessandrini, P. Cavalcoli, G. De Marchi, G. Fantini, P. Mantovani, R. Mazzanti, P. Orlandi, M.L. Pagliani, S. Pezzoli, G. Poli, M. Sani, M. Scarelli, S. Turrone, C. Valiuli, R. Vella, F. Zanetti

² Tale annullamento è stato disposto nei confronti dell'intero Piano regionale con riferimento a due profili principali, concernenti rispettivamente: "a) il fatto che tale Piano avrebbe indebitamente esteso la propria efficacia a tutto il territorio regionale, anziché limitarsi soltanto ai beni e alle aree elencate nel quinto comma dell'art. 82 del d.p.r. n. 616 del 1977 ...; b) il fatto che lo stesso Piano avrebbe introdotto, con norme di natura regolamentare, vincoli nei confronti delle amministrazioni locali e dei privati non previsti e non consentiti dalla legislazione statale e regionale" (Corte Costituzionale, Sentenza n. 327/1990).

³ Si rimanda in particolare a (RER 1996, pp. 87-94).

L'analisi di seguito illustrata è stata condotta a partire dalla rilettura critica del Ptpn nella sua versione approvata nel 1993. Questo al fine di evidenziare i concetti chiave, gli obiettivi generali e il ruolo assegnato al Piano nella gestione del paesaggio desunti direttamente dalla relazione.

Un ulteriore livello di approfondimento ha riguardato l'esame della struttura normativa del Ptpn e del livello di innovazione dei suoi contenuti rispetto al periodo in cui è stato elaborato. Dal confronto tra quanto riportato nella relazione e nelle norme emergono alcune discrepanze, riscontrabili in particolare nella divergenza tra le istanze di sperimentazione che connotano gli obiettivi enunciati e la rigidità e il carattere vincolistico che permeano un impianto normativo ancora di tipo tradizionale.

1.1. Il Piano

Il Piano territoriale paesistico regionale è riferito all'intero territorio dell'Emilia-Romagna. Il suo compito, come si legge nella relazione, è definire criteri unitari e delineare una sistemazione complessiva per la fisionomia paesistico-territoriale, individuando e mettendo in evidenza gli elementi di base caratterizzanti il profilo della Regione (RER 1993a, pp. 11-12). Non si tratta di un piano settoriale, bensì trasversale; funziona da quadro di riferimento regionale sia per la pianificazione sottordinata, provinciale e comunale, sia per paralleli e contestuali progetti di intervento regionali (parchi, progetti di valorizzazione, ecc.) (RER 1993a, p. 12).

1.1.1. Concetti chiave e obiettivi

La rilettura a posteriori della relazione di Piano mostra l'attualità dei temi e del metodo che hanno guidato la stesura di questo strumento.

Rispetto a quanto proposto dalla legge Galasso, si esprime la scelta di non fondare la costruzione del Ptpn sul riconoscimento di ambiti culturali, naturali e paesaggistici a se stanti. L'ipotesi avanzata è piuttosto quella di sviluppare un'analisi integrata di tutte le risorse da tutelare e valorizzare presenti nel territorio, operando così il superamento di alcuni approcci allora dati come consolidati.

Nello specifico, il Piano paesistico intende andare al di là di una concezione del paesaggio inteso come eccezione o emergenza (ossia come rarità, singolo bene o monumento da vincolare o come ambito in pericolo perché soggetto a calamità o a fattori di rischio). A un approccio che ha portato a un assetto territoriale costituito da parti separate e connotate da usi monofunzionali⁴, il Piano contrappone una logica di ricomposizione, nell'intento di dare

⁴ "Un'analisi anche sommaria delle nostre città, del nostro territorio, dei nostri paesaggi, ci mostra come, a differenza della città antica e dei paesaggi preindustriali, costruiti e vissuti come strutture unitarie e organiche, non esiste una città o un territorio come entità totale e globale, ma solo come insieme di parti, tra loro diverse e successivamente aggiunte. Ciò vale a livello urbano, dove al centro storico si contrappone spesso la periferia più degradata, e vale a livello territoriale: la città da un lato e la campagna dall'altro; la fascia fortemente antropizzata lungo la via Emilia, e fuori, solo fuori, e spesso purtroppo neanche fuori, il

risposta a una domanda di ambiente diffusa e rivolta a conservare e a tramandare i valori naturali, culturali e ambientali che caratterizzano il territorio (RER 1993a, pp. 5-6).

Il Ptpi propone inoltre il superamento di una concezione meramente estetica del bene paesaggistico, inteso esclusivamente come bellezza naturale o panorama, nell'intento di rispondere alla necessità di ricomporre l'aspetto estetico-idealistico con l'aspetto strutturale. Questo a partire dalla consapevolezza che ai beni storici, naturali ed ambientali deve essere riconosciuta una funzione sociale connessa alla loro integrità fisica (RER 1993a, p. 7).

Ma tra le concezioni più innovative proposte dal Piano e dotate ancora oggi di validità è l'integrazione tra un'impostazione economicistica, radicata nella valutazione dell'efficienza e nell'analisi costi-benefici, e un'impostazione strettamente ambientalista, chiusa in un'ottica di protezione integrale della natura. L'intenzione è quella di riportare a sintesi economia ed ecologia, passando dalla difesa del territorio alla salvaguardia attiva (RER 1993a, pp. 6-7). Un intento che, nei contenuti normativi del Piano, è chiamato a tradursi nell'assegnazione all'integrità delle risorse ambientali di un ruolo centrale nella costruzione delle disposizioni rivolte alla pianificazione territoriale e urbanistica (RER 1993a, pp. 7-8).

Il regime di salvaguardia proposto parte in sostanza dall'assunto che il territorio sia un sistema ambientale complesso, sul quale operare secondo una concezione unitaria, ancorché le parti variamente caratterizzate sotto il profilo naturale, storico e antropico richiedano diverse e articolate regole di tutela. Si passa così da un atteggiamento di restauro assoluto, per quegli elementi che costituiscono esemplari di rarità e a cui va riconosciuto un valore in sé, a politiche di risanamento, recupero e valorizzazione, da applicare alle parti intensamente modificate dall'opera dell'uomo, dove sia ancora predominante la presenza del dato naturale o dove gli elementi naturali e culturali siano da ricostruire o da ripristinare (RER 1993a, pp. 6-7). L'articolazione delle politiche si fonda su una diversa attribuzione di valore ai luoghi e sulla volontà di definire strategie e azioni a partire dalle specificità del contesto locale e dalle istanze di valorizzazione delle risorse fisiche, storiche, culturali e umane presenti (RER 1993a, pp. 9-10).

A una concezione differenziata dello sviluppo si associa un'idea di paesaggio come risultante fisionomica di una complessa e plurisecolare stratificazione di interventi, che hanno via via modificato l'originaria matrice naturale fino alla sua configurazione attuale (RER 1993a, p. 10). Distante dall'essere concepito come mero supporto ai progetti di trasformazione (secondo una logica che trova giustificazione principalmente nella ragione economica), l'approccio al paesaggio implicito nel Piano parte dalla volontà di creare un legame più profondo tra caratteri locali, necessità di conservazione e potenzialità per la loro valorizzazione. In particolare, le politiche di tutela prefigurate dal Ptpi si fondano su azioni che intendono proporre una minima modificazione, intesa come condizione necessaria per favorire il mantenimento o la ricostruzione di processi di identificazione alternativi alle tendenze disgregative in atto. La tutela va quindi definita in relazione ai gradi di modificabilità

parco, concepito, progettato, usato separatamente; e poi l'appennino, come unica alta concentrazione di beni naturali ancora esistenti, ma non sufficientemente tutelati e privi di risorse finanziarie per essere salvaguardati e valorizzati; e la costa adriatica, ormai assoggettata ad un'attività turistica monofunzionale, esclusivamente basata su un'offerta costruita, dove le poche aree libere rappresentano un prezioso bene naturale, una rarità di valore testimoniale, che se utilizzate con lungimiranza costituiranno anche una risorsa economica" (RER 1986, p. 5).

delle configurazioni ambientali delineati a partire dei giudizi di valore espressi durante l'elaborazione del Piano laddove, agendo soltanto indirettamente sulle destinazioni d'uso dei beni tutelati, si vuole lasciare aperto all'azione sociale ed economica un campo più ampio e flessibile di usi compatibili (RER 1993a, p. 10).

Ad un livello operativo, gli obiettivi che il Piano possono essere così sintetizzati:

- garantire la qualità ambientale del territorio come risposta all'esigenza di una più elevata qualità della vita (*funzione estetica*);
- garantire la possibilità di fruizione attiva dell'ambiente antropizzato e naturale (*funzione sociale*);
- garantire la conservazione di quanto in termini di "segni" e "testimonianze" rappresenta per l'uomo un mezzo di identificazione con la sua storia e le sue tradizioni (*funzione culturale*);
- garantire, seppure indirettamente rispetto a specifici provvedimenti settoriali e in modo interagente con i piani di settore, la sicurezza territoriale attraverso prescrizioni e indicazioni sull'uso del suolo (*funzione strutturale*) (RER 1993a, pp. 10-11).

1.1.2. Relazioni con gli strumenti sopra e sottordinati

Il Piano paesistico regionale si relaziona con gli altri strumenti di pianificazione in maniera diversificata.

Nel contesto della pianificazione regionale, al Ptp è assegnato il ruolo di piano stralcio del Piano territoriale regionale (Ptr). Se al Ptr viene attribuito il compito di prevedere e verificare la coerenza e la compatibilità delle politiche di settore e delle politiche di sviluppo, il Piano paesistico ha il ruolo di rappresentare la proiezione territoriale, articolata in differenti gradi di prescrittività (norme direttamente cogenti, indirizzi e direttive), delle disposizioni relative alla conservazione e alla valorizzazione dei sistemi ambientali e dei singoli beni (RER 1993a, p. 12). In estrema sintesi si può affermare che il Ptp individua sia gli elementi da considerare invariati, e quindi da sottrarre a ogni trasformazione delle loro caratteristiche essenziali e intrinseche, sia gli elementi da assoggettare a particolari regimi di tutela. Tali elementi costituiscono degli 'a priori', un indispensabile riferimento per le scelte di trasformazione territoriale (RER 1993a, p. 12).

Alla Regione è attribuito il compito di attuare una vera e propria ricognizione dei beni culturali e ambientali, secondo quanto stabilito dalla L. 431/85, unitamente però a quello di operare una programmazione basata su progetti strategici, da attuarsi in ambito regionale attraverso una concertazione con gli operatori istituzionali ed economici.

Alle Province, enti locali di area vasta più vicini alle specifiche problematiche connotanti il territorio, sono attribuiti i compiti di contribuire all'elaborazione del Piano paesistico, coordinare, controllare e promuovere le attività delle associazioni ambientaliste e dei Comuni, che di fatto sono i veri gestori del territorio e senza i quali (senza cioè un ripensamento dei contenuti dei Prg) ogni idea di pianificazione e di tutela ambientale diventa velleitaria (RER 1993a, pp. 16-17). Alle Province e ai Comuni è assegnato, in sostanza, il

ruolo di Enti attuatori del Ptp, prevedendo anche l'eventualità che, nella redazione dei propri strumenti di pianificazione, dettino, articolino e modifichino la perimetrazione delle zone e i contenuti delle norme dettate dal Piano stesso.

Con la recente emanazione della legge 20/2000, ai Piani territoriali di coordinamento provinciale (Ptcp) è stata assegnata una valenza territoriale maggiore di quanto previsto dalla legislazione precedentemente vigente. In ambito regionale, oggi essi si configurano come gli strumenti di pianificazione in cui le strategie, le politiche e le azioni di governo relative all'area vasta sono preposte a integrarsi più strettamente con le politiche e le azioni avviate per la tutela e la valorizzazione del territorio; in questo ribadendo il ruolo a essi attribuito di declinare e reinterpretare quanto definito dal Piano paesistico territoriale regionale.

1.2. Struttura e contenuti delle Norme tecniche di attuazione

La lettura delle Nta del Piano paesistico mostra come esse si strutturino su un'evidente differenziazione dei regimi di tutela (RER 1993c). Da un lato è ricostruito il quadro complesso delle norme rivolte alla salvaguardia dell'identità paesaggistica culturale della Regione, dall'altro si dettano le disposizioni finalizzate a garantire l'integrità fisica del territorio.

Alle norme per la conservazione e la salvaguardia delle risorse, si aggiungono le disposizioni fornite per la gestione del Piano, quali quelle connesse alla definizione degli ambiti in cui viene operata l'integrazione delle tutele (le Unità di paesaggio-Udp), o quelle legate alla definizione di specifici strumenti per la valorizzazione delle risorse (parchi e i progetti) o infine, quelle che individuano le aree per le quali è necessario effettuare ulteriori approfondimenti (aree studio).

Le disposizioni normative sono, inoltre, articolate in funzione del loro diverso grado di coerenza:

- *indirizzi*, norme di orientamento per l'attività di pianificazione e programmazione di Regione, Province, Comuni e degli altri soggetti interessati da quanto contenuto nel Piano. Gli strumenti di pianificazione e di programmazione, regionali o subregionali, e le varianti agli stessi provvedono a una loro adeguata interpretazione, approfondimento, specificazione spaziale e applicazione alle diverse realtà locali interessate, tenendo conto anche delle delimitazioni fornite per le Unità di paesaggio (art. 4, comma 2);
- *direttive*, norme operative che devono essere osservate nell'attività di pianificazione e di programmazione regionale o subregionale, nonché nella predisposizione degli atti amministrativi regolamentari regionali o subregionali (art. 4, comma 3);
- *prescrizioni*, norme vincolanti e immediatamente precettive, relative a sistemi, zone ed elementi esattamente individuabili in rapporto alle loro caratteristiche fisiche distintive; esse prevalgono automaticamente su qualsiasi strumento di pianificazione, di attuazione della pianificazione e di programmazione regionale o subregionale (art.

4, comma 4).

Sistemi, zone ed elementi di tutela

La forma normativa degli indirizzi (obiettivi generali, indicazioni procedurali) è prevalentemente utilizzata per le disposizioni d'insieme relative ai *sistemi*, mentre discipline più specifiche sono fornite per zone ed elementi ricadenti entro la loro delimitazione. Per i sistemi il Piano detta inoltre prescrizioni in merito agli interventi e agli usi consentiti e direttive relative all'adeguamento degli atti amministrativi redatti dalle autorità competenti.

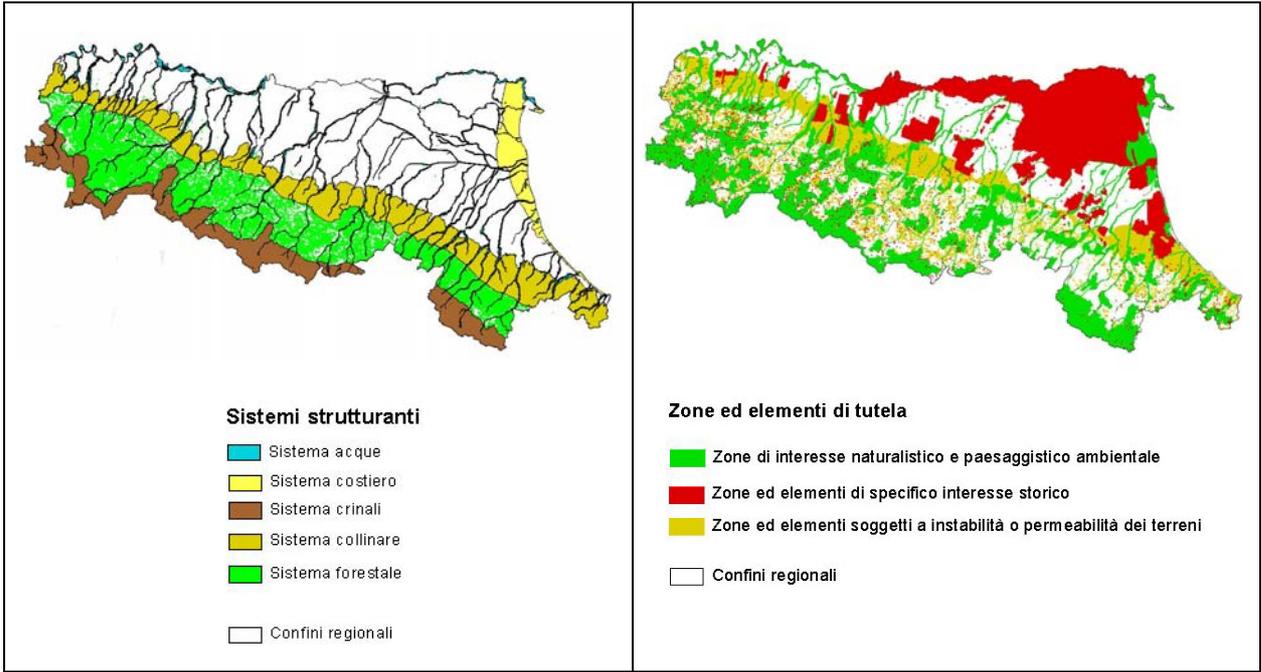
Per quanto riguarda le *zone*, sono definite più precise direttive per la predisposizione e l'attuazione degli strumenti della pianificazione a livello intercomunale (provinciale) e comunale e prescrizioni in merito alla trasformazione e/o alla salvaguardia delle aree interessate.

Nell'articolato normativo riferito a specifici *elementi*, all'esplicitazione di direttive e prescrizioni si affianca una più precisa individuazione degli elementi stessi in forma di elenchi allegati alle Norme tecniche di attuazione.

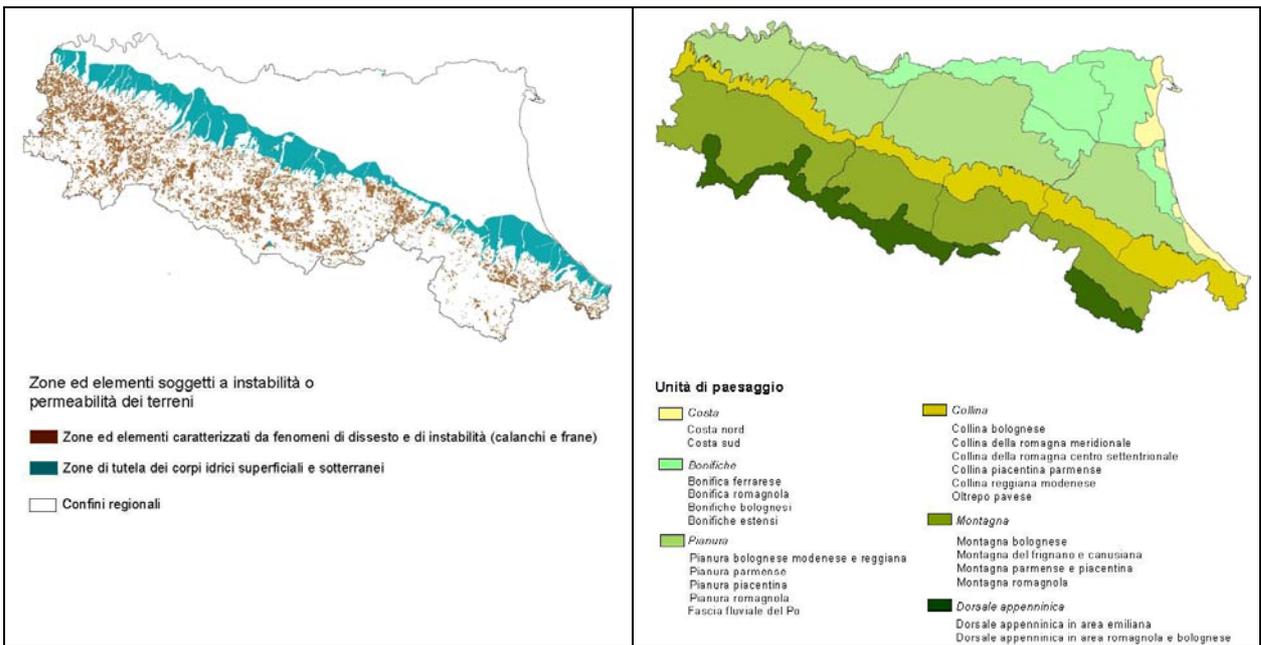
Articolazione delle norme di attuazione del Ptp

Tutela dell'identità paesaggistico-culturale	
<i>Sistemi e zone di cui è necessario tutelare i caratteri strutturanti la forma del territorio</i>	<ul style="list-style-type: none">- <u>sistema dei crinali</u> (art. 9);- <u>sistema collinare</u> (art. 9);- <u>sistema forestale e boschivo</u> (art. 10);- <u>sistema delle aree agricole</u> (art. 11);- <u>sistema delle acque superficiali</u>⁵:<ul style="list-style-type: none">▪ zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua (art. 17);▪ Invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua (art. 18).- <u>sistema costiero</u> (art. 12):<ul style="list-style-type: none">▪ zone di riqualificazione della costa e dell'arenile (art. 13);▪ zone di salvaguardia della morfologia costiera (art. 14);▪ zone di tutela della costa e dell'arenile (art. 15);▪ colonie marine (art. 16)
<i>Zone di interesse naturalistico e paesaggistico-ambientale</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale (art. 19);▪ zone di tutela naturalistica (art. 25).
<i>Zone ed elementi di specifico interesse storico</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ zone ed elementi di interesse storico-archeologico (art. 21);▪ insediamenti urbani storici e strutture insediative storiche non urbane (art. 22);▪ zone di interesse storico-testimoniale (art. 23);▪ elementi di interesse storico-testimoniale (art. 24).
Tutela dell'integrità fisica	
<i>Zone ed elementi soggetti a instabilità o permeabilità dei terreni</i>	<ul style="list-style-type: none">▪ Zone ed elementi caratterizzati da fenomeni di dissesto e instabilità (art. 26);▪ Zone ed elementi caratterizzati da potenziale instabilità (art. 27);▪ Zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei (art. 28);▪ Abitati da consolidare o da trasferire (art. 29).

⁵ Nelle NTA non è individuato un articolo generale per la tutela di questo sistema, ma solo i due articoli 17 e 18 di seguito elencati.



I sistemi e le zone di tutela dell'identità paesaggistico-culturale



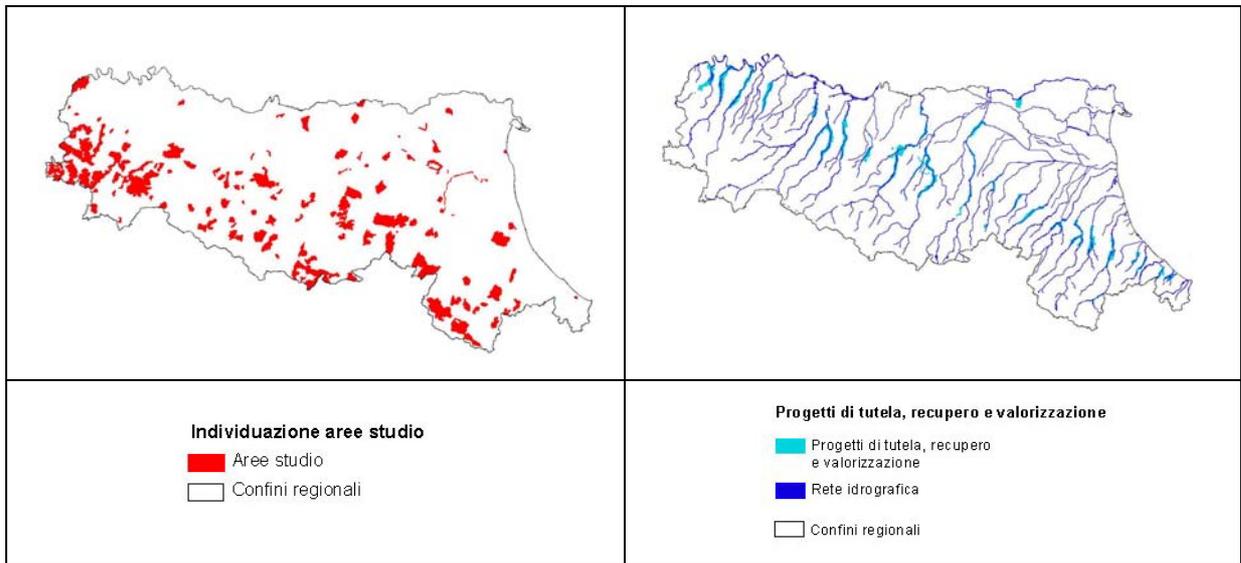
Le zone di tutela dell'integrità fisica e le unità di paesaggio

Unità di paesaggio

Se sistemi, zone ed elementi (identificati sia per il loro particolare interesse naturalistico, paesaggistico-ambientale e storico, sia perché riguardanti ambiti soggetti a instabilità e permeabilità dei terreni) costituiscono le *categorie di beni su cui si fonda la costruzione delle politiche di tutela del territorio regionale*, il Piano paesistico si è posto inoltre l'obiettivo di ricondurre questo vasto inventario di oggetti ad un numero limitato (23 in tutto) di *unità di paesaggio* (Udp). Esse "individuano ambiti territoriali caratterizzati da specifiche modalità di formazione ed evoluzione", il cui "approfondimento conoscitivo ... porterà successivamente a mettere a punto con maggiore precisione le metodologie integrate da porre alla base della formazione e dell'adeguamento degli strumenti della pianificazione" provinciale e comunale (RER 1993a, p. 13)⁶. Alle Nta è allegato uno specifico elaborato ("G") in cui sono descritte le Udp in forma di scheda riportante le voci: comuni interessati, Province interessate, uso del suolo, altimetria s.l.m., capacità d'uso, clivometria, geologia, stato di fatto della strumentazione urbanistica, vincoli esistenti, componenti del paesaggio ed elementi caratterizzanti (fisici, biologici, antropici), invarianti del paesaggio, beni culturali di particolare interesse (biologico-geologico, socio-testimoniale), programmazione (programmi e progetti esistenti)⁷. "Appare evidente come tale metodo si dimostri assai idoneo per affrontare una pianificazione paesaggistica interessata al complessivo aspetto dei luoghi e all'individuazione 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. ... 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" (RER 1993b, pp. 29-30).

⁶ "Gli strumenti di pianificazione infraregionale sono tenuti a individuare le unità di paesaggio di rango provinciale, secondo criteri assunti dal presente piano, mediante approfondimenti, specificazioni ed articolazioni della definizione regionale. In particolare devono essere individuati le componenti del paesaggio e gli elementi caratterizzanti suddivisi in elementi fisici, biologici ed antropici, evidenziando nel contempo le invarianti del paesaggio nonché le condizioni per il mantenimento della loro integrità. Devono inoltre essere individuati, delimitati e catalogati i beni culturali, storici e testimoniali di particolare interesse per gli aspetti paesaggistici e per quelli geologici e biologici. Gli strumenti della pianificazione comunale sono tenuti ad individuare le unità di paesaggio di rango comunale..." (RER 1993c, art. 6, commi 4, 5).

⁷ "Il metodo per arrivare alla delimitazione delle unità di paesaggio si è fondato sulla lettura di immagini da satellute 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)" (RER 1993b, p. 29).



Aree studio

Progetti di tutela, recupero e valorizzazione

Aree studio

Insieme al complesso sistema di tutele sopra richiamato e alle Udp, il Piano prevede, e in alcuni casi già delimita, una serie di aree studio e di aree di intervento.

La perimetrazione delle *aree studio* è svolta nell'intento di individuare aree "meritevoli di approfondita valutazione in funzione degli obiettivi" del Piano. "Gli strumenti di pianificazione infraregionali e/o comunali, qualora l'area ricada interamente nel territorio di competenza, sono tenuti ad analizzare con particolare attenzione le caratteristiche delle predette aree, ed a dettare per esse disposizioni coerenti con le ... finalità e ... obiettivi" del Piano (NTA, art. 32, comma 4).

Progetti di tutela, recupero e valorizzazione

Il Ptp, al momento della sua entrata in vigore individua, insieme al complesso sistema delle tutele, aree in cui intervenire attraverso progetti di valorizzazione integrata, per le quali promuovere azioni dirette o indirette, fornendo, in quest'ultimo caso, aiuti anche finanziari all'azione di Province, Comuni o loro Associazioni. Il Piano individua, in prima istanza e in via esemplificativa, una serie di ambiti prioritari, in gran parte riferiti ai tratti medio-bassi dei corsi d'acqua appenninici. Tali aree sono fra le più problematiche della nostra regione in termini di sostenibilità delle trasformazioni e delle dinamiche di sviluppo territoriale. Si tratta, infatti, di aree in cui gli equilibri ambientali sono particolarmente fragili per le oggettive caratteristiche di vulnerabilità idrogeologica e per le specifiche connotazioni morfologiche paesistiche e ambientali.

"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 ... 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" (RER 1993b, pp. 32-33).

I campi di azione individuati dal Piano riguardano⁸, *oltre ai parchi e alle riserve naturali regionali*:

- *aree ed edifici delle colonie marine.*

Si tratta di operazioni di riqualificazione ambientale e paesaggistica legate alla necessità di migliorare la qualità del turismo sulla costa, attraverso la riqualificazione di contesti a eccessivo tasso di urbanizzazione con la valorizzazione di aree che presentano ancora un significativo tasso di naturalità;

- *parchi archeologici.*

Obiettivo di questi progetti è l'inserimento di zone di particolare interesse scientifico e culturale in contesti organizzati e attrezzati sul principio della diversificazione dell'offerta e dell'ampliamento degli utenti potenziali. Questo al fine di esaltare la potenzialità didattica delle forme insediative del passato, attraverso la messa in relazione e la valorizzazione della struttura museale minore e la connessione ad altri elementi significativi dell'insediamento circostante connotato da un carattere di parco-campagna;

- *parchi fluviali.*

Oltre a ricostituire insiemi naturalistici oggi fortemente compromessi, questi progetti possono assumere il ruolo di importanti fattori di riqualificazione di vaste parti del territorio urbanizzato, facente parte o limitrofo ai centri maggiori della via Emilia, e di innesco di nuove e diverse possibilità di relazione fra collina, insediamenti pedemontani e pianura;

- *parchi-museo didattici delle tecniche di coltivazione e della civiltà contadina.*

La finalità è quella di conservare e documentare, anche attraverso la ricostituzione ex-novo, particolari forme del paesaggio rurale storico assunte come elementi fondamentali per la comprensione della matrice socio-economica, culturale e politica dell'ambiente regionale. La costituzione di questi parchi intende rafforzare e qualificare la presenza dei musei della civiltà contadina sorti numerosi in varie parti del territorio;

- *parchi-museo didattici dei sistemi idraulici derivati e dell'archeologia industriale.*

⁸ Si rimanda in particolare a (RER 1993b, pp. 33-34) e (RER 1993c, art. 32).

Questi progetti traggono spunto dall'esistenza di canali che, derivando le acque dai fiumi e dai torrenti maggiori, le portavano alle città del pedemonte e di lì in profondità nella pianura. Lungo i tracciati di queste opere, che sono già di per sé testimonianze storiche, sono spesso localizzati manufatti quali mulini, fornaci, ecc., abbandonati ma in grado di testimoniare forme passate di produzione. Progetti di tutela, recupero e valorizzazione dei canali e delle aree adiacenti possono quindi rappresentare occasioni importanti sia dal punto di vista museografico e didattico, sia per l'occasione che offrono di introdurre nuove opportunità di percorrere e rileggere il territorio fra la città e la pianura;

- complesso delle aree del demanio pubblico.

Un'azione coordinata per l'utilizzo del demanio pubblico con finalità prevalenti di salvaguardia, recupero e valorizzazione ambientale e paesaggistica è individuata - sui tempi medio-lunghi - come via più utile ed economicamente produttiva rispetto alla politica delle alienazioni casuali. Si esprime così la volontà di ripensare lo sviluppo in termini di qualità, partendo dalla constatazione dell'avvenuta saturazione delle ipotesi relative alla crescita quantitativa, all'urbanizzazione e all'artificializzazione dei processi produttivi agricoli;

- recupero e valorizzazione delle aree di frangia urbana.

Il riferimento è, in particolare, agli usi del suolo connessi a forme di insediamento marginali, che sono venute a caratterizzare ingenti porzioni delle zone di più recente urbanizzazione. Tali situazioni sono in particolare localizzate nelle lunghe ed estese fasce di avvicinamento alle maggiori concentrazioni urbane. Fasce che, insinuandosi negli interstizi del costruito, spesso occupano porzioni di territorio che per la compresenza di reti infrastrutturali risultano difficilmente appetibili per gli usi pianificati. Queste aree, fittamente punteggiate da episodi di alterazione disordinata e di degrado paesistico-ambientale, spesso coincidono con gli ambiti di massima incidenza visuale disposti lungo i percorsi di attraversamento regionale o di ingresso alle città.

Nell'ambito dell'impianto normativo, i progetti di tutela e valorizzazione dimostrano la carica innovativa del piano e rappresentano ancora oggi uno strumento con il quale confrontarsi per la pianificazione del paesaggio. Sollecitano l'azione propositiva degli enti locali per promuovere un processo di condivisione dei "vincoli" e la gestione attiva del paesaggio; sono coerenti ai nuovi principi introdotti dalla Convenzione Europea siglata a Firenze nel 2000.

2. Verifica dell'efficacia del Piano territoriale paesistico regionale

L'Accordo Ministro-Regioni del 2001 richiede, all'art. 8, che entro due anni dalla sua entrata in vigore, le Regioni già dotate di piano paesistico ne effettuino una verifica di compatibilità rispetto alle disposizioni dell'Accordo, provvedendo, sulla base dei risultati emersi, ad un eventuale adeguamento dello strumento di pianificazione.

Il Ptp è stato uno dei primi piani paesistici elaborati nel contesto nazionale, che presenta numerosi e ancora attuali elementi di innovazione. Tuttavia, il mutamento del quadro legislativo e i processi di trasformazione a cui è soggetto il territorio regionale, impongono di effettuare non solo una verifica della compatibilità del Piano all'Accordo, ma anche una valutazione dettagliata dell'efficacia del Piano sia nelle modalità della sua attuazione, sia nella sua adeguatezza nel rispondere alle dinamiche di trasformazione leggibili sul territorio.

Con tali finalità è stata strutturata questa fase della ricerca, che si è articolata in due ambiti di indagine principali:

1. l'analisi delle *trasformazioni territoriali* e la valutazione in alcuni casi specifici (territori campione) del ruolo svolto in primo luogo dal Ptp e poi dal Ptcp nell'indirizzare o interpretare alcune dinamiche di mutamento;
2. la *lettura comparata degli strumenti di pianificazione provinciale (Ptcp)* con particolare attenzione alle modalità con le quali è stato attuato e declinato il piano paesistico regionale;
3. la *ricognizione dei progetti di tutela e valorizzazione* avviati dall'approvazione del Ptp.

I risultati attesi da questa fase sono quindi da un lato comprendere il ruolo che i Ptcp hanno assunto nell'attuazione del Ptp, e dall'altro identificare i territori del cambiamento, quei territori cioè soggetti ad un maggior grado di trasformazione, per i quali il Ptp non ha fornito indicazioni specifiche né in merito alla tutela, né rispetto alla valorizzazione delle risorse locali demandando questo approfondimento alla pianificazione sottordinata, spesso senza essere stato declinato adeguatamente nemmeno a questo livello. È soprattutto su tali contesti che l'adeguamento del piano sarà tenuto a rispondere nella configurazione più ampia di un nuovo "progetto di paesaggio".

2.1. Le trasformazioni territoriali

In questa fase la ricerca ha inteso prendere in esame l'effetto che il Ptp e gli strumenti subordinati che ne hanno costituito di fatto l'attuazione hanno esercitato sul territorio, sull'evoluzione degli insediamenti, sulla conservazione degli elementi naturali e sui mutamenti occorsi negli ambiti rurali.

La fonte principale utilizzata per effettuare questo studio è costituita dalle banche dati associate alle carte degli usi del suolo disponibili in due serie. Attraverso la prima si è indagato lo stato del territorio precedente all'approvazione dello strumento di pianificazione paesistica regionale; tramite la seconda si è voluto esaminare l'influenza del piano sulle trasformazioni territoriali.

Tale studio è stato condotto su più livelli ad ognuno dei quali sono stati assegnati ruoli specifici:

- alla scala del *contesto regionale* l'analisi si è focalizzata sulla comparazione tra i fenomeni caratterizzanti i diversi "sistemi di paesaggio" riconosciuti nella regione nell'ambito degli studi effettuati per l'elaborazione del Piano territoriale regionale;
- alla scala dei "*sistemi di paesaggi*", sono state esaminate, mediante l'utilizzo di indicatori specifici, le dinamiche più rilevanti l'ambito territoriale e la loro articolazione spaziale;
- alla scala dei *territori campione* è stato effettuato un confronto tra i fenomeni che caratterizzano l'evoluzione degli usi del suolo e la disciplina dello strumento paesistico regionale anche considerando la sua declinazione nei piani provinciali.

Descrivere i "sistemi di paesaggi"

L'articolazione della regione in "sistemi di paesaggi" aventi una riconoscibilità anche a livello interregionale, è stata effettuata a partire dalla rilettura dei caratteri connotanti le 23 Unità di paesaggio (Udp) riconosciute dal Piano paesistico. Inquadrare le Udp all'interno di un sistema di riferimento a maglie larghe implica inevitabilmente alcune approssimazioni, anche se a tale operazione è riconosciuto comunque un ruolo rilevante nel restituire un'immagine d'insieme.

I "sistemi di paesaggi" individuati nella regione sono¹:

- la *Fascia appenninica* comprensiva delle 6 Udp localizzate in area montana. È ricca di risorse naturali e di spazi di elevata biopermeabilità, che inglobano le aree protette e si protendono senza soluzione di continuità oltre i confini regionali. La Fascia appenninica è collegata alla Fascia fluviale del Po da una serie di connessioni trasversali costituite prevalentemente dalle fasce fluviali e dagli affluenti.
- Lo *Spazio rurale intermedio* comprensivo delle 6 Udp collinari. Corrisponde alla campagna coltivata, esposta alle pressioni diffuse dell'urbanizzazione e delle infrastrutture, ma ancora ricca di valenze ecologiche, paesaggistiche e culturali.

¹ Le descrizioni dei sistemi di paesaggio sono state elaborate a partire dalla rilettura delle schede delle singole Unità di paesaggio allegate al Piano paesistico regionale, mettendone in evidenza i caratteri accomunanti.

- La *Fascia centrale urbanizzata* comprensiva delle 4 Udp della pianura più a diretto contatto con le urbanizzazioni della via Emilia. È connotata da un assetto fortemente insediato e infrastrutturato, che si configura nelle forme reticolari di un sistema metropolitano policentrico. E' attraversata da una fitta rete di connessioni sia longitudinali sia trasversali che legano la Fascia fluviale del Po alla Fascia appenninica.
- La *Fascia fluviale del Po* comprensiva delle 5 Udp che si affacciano sul Po o costituiscono i territori di bonifica. Comprende un sistema articolato di spazi che vanno ben oltre le aree di stretta pertinenza fluviale, ricco di risorse naturali, paesistiche e culturali, connotate da un ruolo ecologico di cruciale importanza.
- La *Fascia costiera* comprensiva delle 2 Udp a contatto con il mare. Corrisponde a una superficie del territorio regionale di dimensioni variabili e comunque ridotte, prospiciente il Mare Adriatico. E' nettamente divisa nelle due parti corrispondenti alle due unità di paesaggio relative alla sezione settentrionale e meridionale. Mentre la prima si caratterizza per l'elevata presenza di risorse naturali, la seconda risulta connotata da un alto livello di antropizzazione.

Le fonti utilizzate: opportunità e limiti

La lettura delle trasformazioni territoriali è stata effettuata a partire dal confronto tra le due carte dell'uso del suolo con copertura sull'intera regione, risalenti una al 1976 e l'altra al 1994².

Il confronto si basa sull'omogeneizzazione delle voci di legenda, molto più numerose e dettagliate per la carta del 1994 rispetto a quella del 1976, e sulla costruzione di classi omogenee di destinazioni d'uso che configurano i connotati strutturanti di volta in volta i singoli ambiti territoriali.

I vantaggi offerti da un'indagine di questo tipo sono molteplici. Costituisce una base per la comparazione tra parti del territorio distribuite sull'intera regione; permette il riconoscimento delle dinamiche di trasformazione emergenti e una quantificazione delle superfici di territorio modificate nell'uso; rende, infine, visibili l'influenza del piano paesistico sui vari contesti regionali.

L'analisi condotta, tuttavia, ha in sé alcuni limiti connessi alla natura del dato e al livello elevato di dinamicità di alcune destinazioni d'uso del suolo, soprattutto quelle del territorio agricolo. La differente scala di restituzione delle due carte spesso fa emergere come sostanziali, differenze che al contrario dipendono esclusivamente dalla metodologia di elaborazione dei dati. Le variazioni di destinazione d'uso su superfici di piccola estensione non sono state registrate nella cartografia del 1976, come invece avviene in quello del 1994, portando in questo modo ad una probabile falsificazione dei dati risultanti, soprattutto per

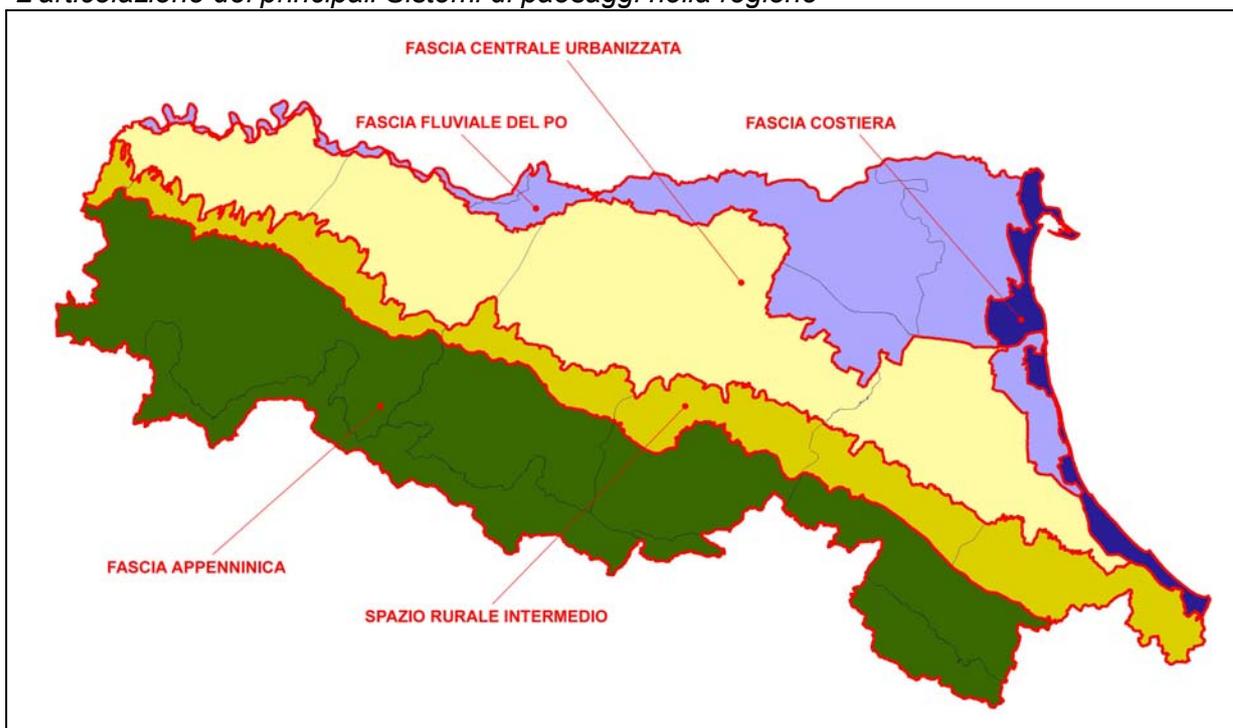
² La versione precedente all'approvazione del Ptp risale al 1976. È stata elaborata a partire dalla fotointerpretazione di voli eseguiti tra il 1974 e il 1978 su base cartografica IGM alla scala 1:25.000. Su questa elaborazione è stata ricostruita la carta sintetica dell'uso reale del suolo disponibile alla scala 1:200.000. La versione subito successiva all'approvazione del Ptp (1993), è stata realizzata mediante fotointerpretazione su ingrandimenti del volo Italia del 1994 riportati su carta topografica alla scala 1:25.000.

quanto riguarda le cave e le discariche e le aree naturali in pianura. D'altra parte la velocità con la quale si alternano le coltivazioni nel territorio agricolo relativizza il confronto che si fonda sulla loro articolazione. Se si considera, poi, la data di elaborazione della carta dell'uso del suolo della seconda edizione, il 1994, occorre evidenziare che sicuramente l'urbanizzato risulterà sottodimensionato rispetto l'attuale e il valore attribuito alla carta di costituire il luogo della verifica dell'efficacia del piano paesistico approvato risulterà ridotto –visto che l'approvazione del piano è del 1993- anche se comunque registra le trasformazioni occorse durante la fase di salvaguardia.

Tabella di omogeneizzazione delle categorie utilizzate nelle due carte dell'uso del suolo.

Cod.	Uso reale del suolo 1976	Cod.	Uso reale del suolo 1994
Ac	Specchi e corsi d'acqua	Al	Corsi d'acqua
Bl	Bosco di latifoglie	B	Formazioni boschive a prevalenza di latifoglie
Bx	Bosco misto	Bm	Boschi misti di conifere e latifoglie
Rm	Rimboschimenti	Br	Rimboschimenti recenti
Ca	Castagneti da frutto	Cf	Castagneti da frutto
Pi	Pioppeto culturale	Cp	Colture da legno specializzate (pioppeti ...)
Ed	Edificato	I	Zone urbanizzate
Ac	Specchi e corsi d'acqua	L	Corpi d'acqua (laghi e bacini)
Ss	Seminativi	O	Orti, vivai, colture sotto tunnel
Ac	Specchi e corsi d'acqua	Vs	Valli salmastre
Ae	Aree agricole eterogenee	Ze	Aree agricole eterogenee
Ed	Edificato	Zi	Zone industriali
Li	Aree a prevalente affioramento litoide	Zr	Zone a prevalente affioramento litoide
Ce	Cespugliato	Zs	Cespuglieti
Bc	Bosco di conifere	Ba	Formazioni di conifere adulte
Cs	Vigneto e frutteto	C	Colture specializzate miste (frutteti e vigneti)
Fr	Frutteti	Ct	Frutteti
Vi	Vigneto	Cv	Vigneti
Ed	Edificato	Iv	Zone verdi urbane e impianti sportivi
Pb	Prato pascolo (sopra i 1400m)	Pc	Praterie e brughiere cacuminali
Pr	Prato pascolo (sotto i 1400m)	Pp	Prati stabili
Ri	Risaie	R	Risaie
Ss	Seminativi	S	Seminativi
Ac	Specchi e corsi d'acqua	Sa	Saline
Li	Aree a prevalente affioramento litoide	Sp	Spagge costiere
Ul	Uliveto	U	Uliveti
Ed	Edificato	Za	Aeroporti
Cd	Attività estrattive	Zc	Zone estrattive e discariche
Ed	Edificato	Zf	Zone ferroviarie e stradali
Ed	Edificato	Zm	Zone non fotointerpretabili
Ed	Edificato	Zn	Aree aeroportuali
Ac	Specchi e corsi d'acqua	Zp	Zone umide

L'articolazione dei principali Sistemi di paesaggi nella regione



<p>FASCIA APPENNINICA Montagna romagnola 18; Montagna bolognese 19; Montagna del Frignano e Canusiana 20; Montagna parmense-piacentina 21; Dorsale appenninica in area romagnola e bolognese 22; Dorsale appenninica in area emiliana 23.</p>	<p>SPAZIO RURALE INTERMEDIO Collina della Romagna centro-meridionale 12; Collina della Romagna centro-settentrionale 13; Collina bolognese 14; Collina reggiana modenese 15; Collina piacentina parmense 16; Oltrepò pavese 17.</p>	<p>FASCIA CENTRALE URBANIZZATA Pianura romagnola 7; Pianura bolognese modenese e reggiana 8; Pianura parmense 9; Pianura piacentina 10.</p>	<p>FASCIA FLUVIALE DEL PO Bonifica ferrarese 3; Bonifica romagnola 4; Bonifiche estensi 5; Bonifica bolognese 6; Fascia fluviale del Po 11.</p>	<p>FASCIA COSTIERA Costa nord 1; Costa sud 2.</p>
---	---	---	---	---

CARATTERI E FENOMENI CONNOTANTI (dalla lettura delle schede delle 23 Udp elaborate nella redazione del Pptr)				
Formazioni argillose; franosità; presenza di boschi cedui e conifere; fenomeni di rimboschimento; presenza di coltivi e seminativi; distribuzione della popolazione sia nei centri sia sparsa; presenza di una rete di viabilità storica e di insediamenti storici ancora riconoscibili (castellieri, borghi, case-torre, monasteri, ecc.).	Rupi; calanchi; fenomeni di franosità e carsismo; presenza di querceti puri e misti e di coltivi; distribuzione della popolazione sia nei centri sia sparsa; presenza di una rete di viabilità storica e di centri murati.	Formazioni alluvionali; fontanili; presenza di corsi d'acqua, navigli e strutture connesse (conche di navigazione, vie alzaie, canali derivatori, ecc.); presenza di coltivi; sistema insediativo ad alta densità e livello di infrastrutturazione sulla via Emilia; presenza di centuriazioni e insediamenti storici connessi alla viabilità; presenza di ville, case rurali e annessi che testimoniano delle modalità storiche di conduzione agricola.	Presenza di dossi, argini, aree golenali in pianura e zone paludose e valli verso la costa; presenza di un fitto sistema di regolazione delle acque e impronte di bonifica; coltivi e seminativi su bonifiche; presenza di testimonianze di modalità storiche di sistemazione agraria; bassa densità della popolazione sparsa e urbanizzazioni lungo le direttrici fluviali.	<i>Costa nord</i> : presenza di elementi naturali di valore quali lagune e stagni costieri di acque salmastre, cordoni dunosi litoranei, relitti di pinete e boschi litoranei; piccoli centri sul sistema delle dune costiere e insediamenti turistici recenti (presenza stagionale di intensità medio-bassa). <i>Costa sud</i> : arenili ridotti ed in attuale fase di erosione, retrospiaggia praticamente assenti, rari varchi a mare; prevale il sistema infrastrutturale e insediativo (attività turistiche diffuse).

2.1.1. Dinamiche nel contesto regionale

L'analisi delle trasformazioni sull'intero contesto regionale è stata effettuata considerando la comparazione tra ciò che avviene nei vari sistemi di paesaggi come obiettivo prioritario. In questa fase dell'indagine ci si è quindi limitati all'esplorazione di alcuni fenomeni di carattere generale di cui si intende valutare l'evoluzione sia per ogni singolo ambito che in relazione tra loro. A questo scopo sono stati utilizzati degli *indicatori* calcolati come rapporto tra alcune destinazioni d'uso presenti nel sistema e l'estensione totale dell'ambito territoriale di riferimento³.

In particolare i fenomeni indagati sono:

- il livello di incremento dell'urbanizzato, ossia dei vari insediamenti e delle diverse infrastrutture comprendendo anche le superfici a verde intercluse nel territorio urbano⁴ (*indicatore di urbanizzazione*);
- l'incremento o la diminuzione delle aree naturali e seminaturali comprensive dei laghi e dei corsi d'acqua, dei boschi, delle zone umide e delle valli, dei cespuglieti e dei castagneti⁵ (*indicatore di naturalità*);
- la variazione in estensione delle aree agricole⁶ (*indicatore di ruralità*) e le relazioni instaurabili con l'incremento dell'urbanizzato e la variazione di aree naturali e seminaturali.

In sostanza tali indicatori ci restituiscono il diverso grado di antropizzazione e di naturalità proprio di ogni sistema di paesaggio, mentre una loro lettura incrociata permette di interpretare le dinamiche sulle quali si sono fondati i processi di trasformazione a livello regionale senza tuttavia restituire una specificazione territoriale se non a livello di sistema.

Indicatore di urbanizzazione

Dalle elaborazioni effettuate emerge un forte incremento dell'urbanizzazione in tutti i sistemi di paesaggi soprattutto nella fascia centrale urbanizzata e nella fascia costiera dove l'indicatore di urbanizzazione assume valori massimi per entrambe le soglie temporali. In particolare la fascia centrale urbanizzata è il sistema in cui le percentuali di incremento dell'urbanizzato risultano elevate sia rispetto ai valori del 1976, che rispetto alla superficie totale del sistema. Singolari sono le situazioni registrate nella fascia appenninica e in quella costiera. Diversamente da quanto avveniva nel passato, gli incrementi rilevati nella fascia montana risultano massimi, se valutata in relazione all'estensione dell'urbanizzato del 1976, anche se tali incrementi risultano relativi al confronto dell'estensione totale del sistema. Al

³ Per ogni sistema di paesaggi è stata computata, per entrambe le soglie, l'estensione di alcune destinazioni d'uso rispetto al totale dell'estensione del sistema, oltre a valutare l'incremento percentuale di tali destinazioni rispetto al 1976 e rispetto all'estensione totale del sistema.

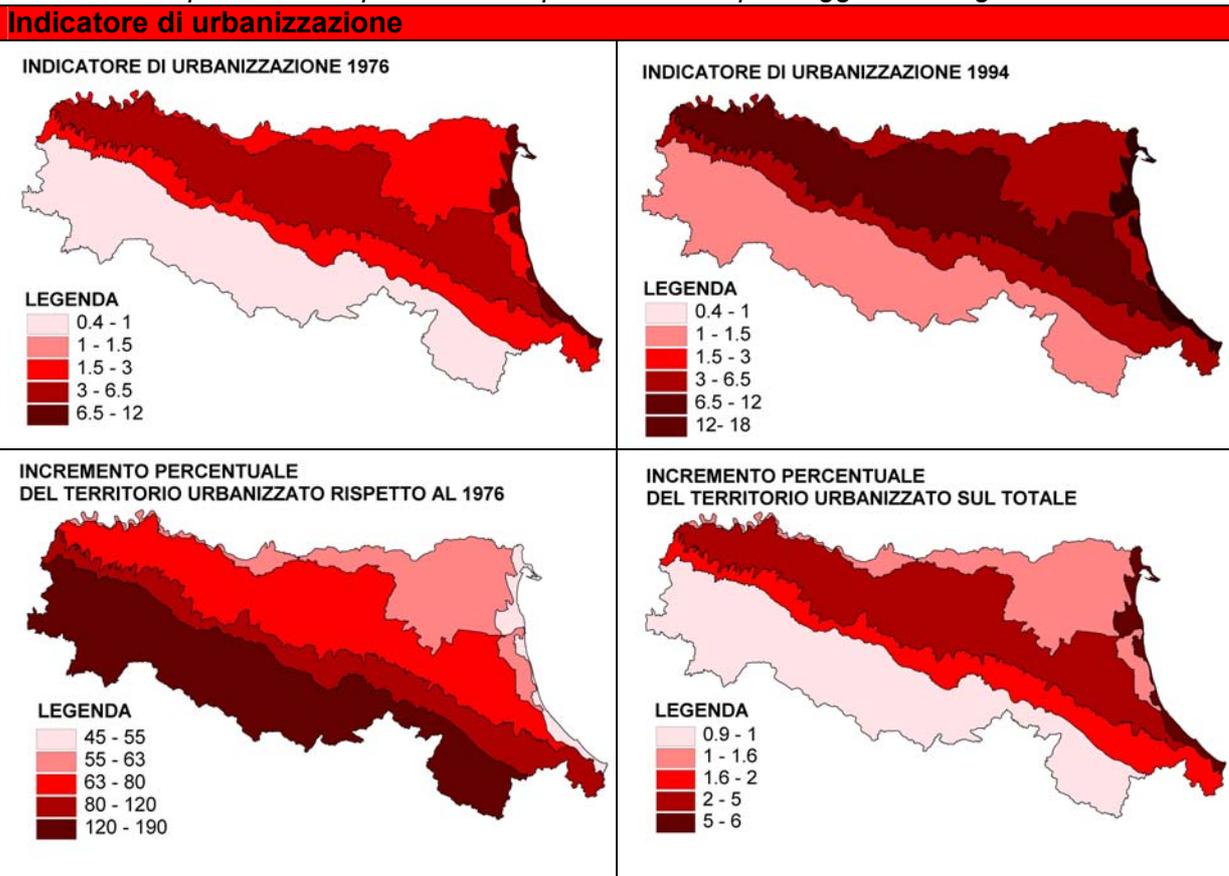
⁴ Per il calcolo dell'estensione dell'urbanizzato sono state computate, per il 1976 le superfici alle quali è attribuito il codice Ed, per il 1994 le superfici con codici I, Iv, Zi, Zf, Zn, Za, Zm.

⁵ Per il calcolo dell'estensione delle aree naturali e seminaturali sono state computate, per il 1976 le superfici alle quali sono attribuiti i codici Rm, Ca, Ac, Pr, Bl, Bx, Ce, Bc, Li, Pb, per il 1994 le superfici con codici Br, Cf, L, Pp, Al, B, Bm, Zs, Ba, Sa, Vs, Zr, Pc, Zp.

⁶ Per il calcolo dell'estensione delle aree agricole sono state computate, per il 1976 le superfici alle quali sono attribuiti i codici Ss, Ae, Vi, Fr, Cs, Ui, Pi, Ri per il 1994 le superfici con codici S, O, Ze, Cv, Ct, C, U, Cp, R.

contrario la fascia costiera, caratterizzata nel passato da fenomeni intensi di densificazione dell'edificato, risulta essere il sistema in cui rispetto al 1976 l'incremento è più basso. In sostanza sembrerebbe confermata e costante la tendenza all'espansione dell'urbanizzato nella fascia di pianura che gravita sulla via Emilia, mentre nuovi fenomeni di intensificazione dell'urbanizzato nelle aree montane e di limitazione allo sviluppo urbano nella costa, fanno registrare una redistribuzione territoriale.

Elaborazioni quantitative e parametriche per i sistemi di paesaggi della Regione



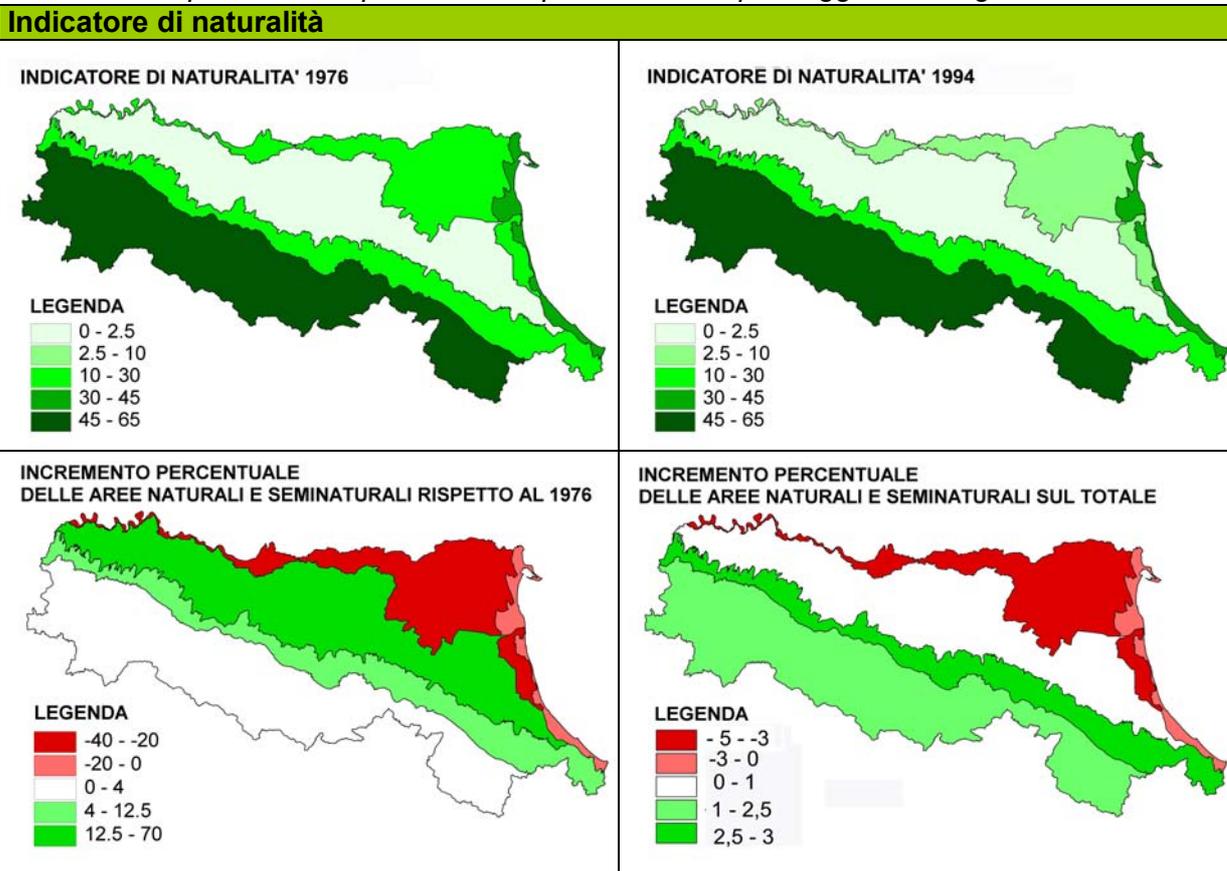
Indicatore di naturalità

Per quanto riguarda le aree naturali e seminaturali l'andamento nei vari sistemi di paesaggi è variabile. La fascia appenninica continua ad essere il sistema in cui l'indicatore di naturalità è più elevato, anche se in tale ambito l'evoluzione delle trasformazioni fa registrare solo modesti incrementi rispetto al 1976 e in assoluto rispetto alla superficie totale del sistema. Al contrario nella fascia centrale urbanizzata, rispetto ai valori assunti all'interno del sistema nel 1976, viene riconosciuto un maggiore incremento percentuale della superficie destinata ad aree naturali e seminaturali. La fascia fluviale del Po e la fascia costiera sono gli ambiti in cui le aree naturali e seminaturali diminuiscono assumendo diminuzioni percentuali, rispetto al 1976, anche del 40%.

In sostanza in un'immagine di sintesi, si potrebbe affermare che la variazione delle aree dotate di un carattere di naturalità nel contesto regionale diminuisce nella bassa pianura e

nella costa, mentre nel resto del territorio si mantiene pressoché costante o fa registrare solo lievi incrementi.

Elaborazioni quantitative e parametriche per i sistemi di paesaggi della Regione



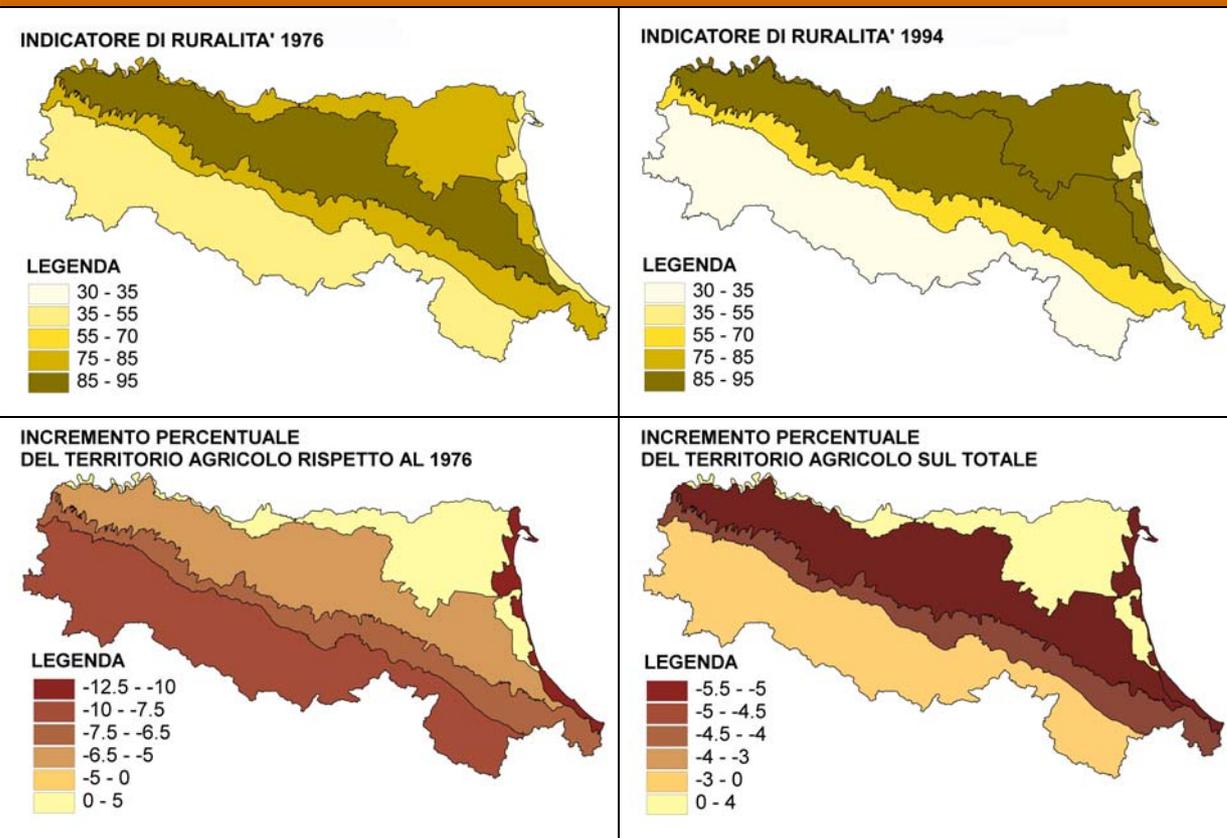
Indicatore di ruralità

L'andamento dell'indice di ruralità risulta variabile nei diversi sistemi anche se si registra una sostanziale tendenza alla diminuzione delle aree rurali in quasi tutti i sistemi di paesaggi regionali. Le aree che risultano complessivamente caratterizzate dalla presenza di attività agricole sono le fasce della pianura (fascia centrale urbanizzata e fascia fluviale del Po) mentre nelle aree montane l'indice di ruralità assume valori notevolmente inferiori. Nello spazio rurale intermedio l'indice di ruralità assume valori molto vicini a quelli della fascia fluviale del Po e della fascia centrale urbanizzata.

I decrementi in estensione delle aree agricole assumono valori significativi per tutti i sistemi, sia rispetto ai dati rilevati nel 1976, sia rispetto al totale dell'estensione del sistema. La fascia costiera rappresenta l'ambito territoriale in cui maggiore è l'entità della diminuzione, mentre la fascia fluviale del Po è l'unico sistema in cui all'incremento dell'urbanizzato si associa anche un lieve incremento delle aree agricole. Fenomeno inverso si registra nell'altro sistema che connota la pianura emiliano romagnola, la fascia centrale urbanizzata.

Lo stesso decremento registrato in montagna viene anche registrato nelle prime fasce collinari dello spazio intermedio rurale.

Indicatore di ruralità



Processi di trasformazione emergenti

In conclusione, dalle relazioni istituibili tra l'andamento degli indicatori nei vari sistemi è possibile avanzare alcune ipotesi sui processi di trasformazione caratterizzanti il territorio regionale:

- un incremento diffuso dell'urbanizzato su tutto il territorio regionale con una diminuzione del trend di sviluppo nella zona costiera e al contrario un aumento significativo rispetto al passato nelle zone montane;
- la diminuzione delle aree agricole per gli incrementi dell'urbanizzato, fenomeno rilevato soprattutto nella fascia centrale;
- la differenziazione nelle dinamiche che caratterizzano la pianura centrale dalla pianura ferrarese e del Delta del Po; se nella prima, a fronte del notevole incremento dell'urbanizzato si registrano processi di progressiva rinaturalizzazione, nella seconda si rileva ancora una tendenza allo sviluppo più simile a quella del passato, in cui le aree naturali vengono progressivamente erose dall'incremento delle aree agricole;
- lo sviluppo di processi di rimboschimento nella fascia appenninica e nello spazio rurale intermedio della collina, probabilmente da imputare, nel caso dei territori montani, all'abbandono delle campagne e, nel caso della collina, alla presenza di

nuove forme insediative non più strettamente legate alla conduzione delle attività agricole (processi in parte influenzati dagli stessi fenomeni che caratterizzano le dinamiche insediative della fascia centrale urbanizzata).

2.1.2. Paesaggi della trasformazione

Dall'analisi delle dinamiche caratterizzanti il contesto regionale emergono alcuni temi di riflessione concepiti come connotanti i singoli sistemi. È sulla base dell'individuazione di questi temi che sono state condotte ulteriori letture al fine di esplorare con un grado maggiore di dettaglio i fenomeni che in precedenza erano considerati "spalmati" sul territorio. Le stesse finalità hanno guidato la scelta dei territori campione selezionati in base alla loro capacità di indagare i principali fenomeni di trasformazione rilevati in ciascun sistema.

A livello metodologico si è proceduto analizzando nel sistema la distribuzione e l'articolazione delle macrocategorie di destinazione d'uso del suolo (urbanizzato, aree naturali e seminaturali, aree agricole intensive ed estensive), quantificando con l'utilizzo di ulteriori indicatori i fenomeni considerati significativi per descrivere i fattori di mutamento.

Per i territori campione l'analisi delle trasformazioni territoriali è stata messa in relazione da un lato con il ruolo svolto dal Ptpn nell'indirizzare i processi rilevati e dall'altro con la capacità dei Ptcp di cogliere le specificità delle situazioni e di rispondere alle dinamiche in corso⁷.

Con tale operazione si è così inteso sia verificare l'efficacia del Ptpn rispetto alle trasformazioni che caratterizzano e connotano il contesto regionale, sia comprendere il livello di rispondenza degli strumenti provinciali alle trasformazioni.

Fascia centrale urbanizzata

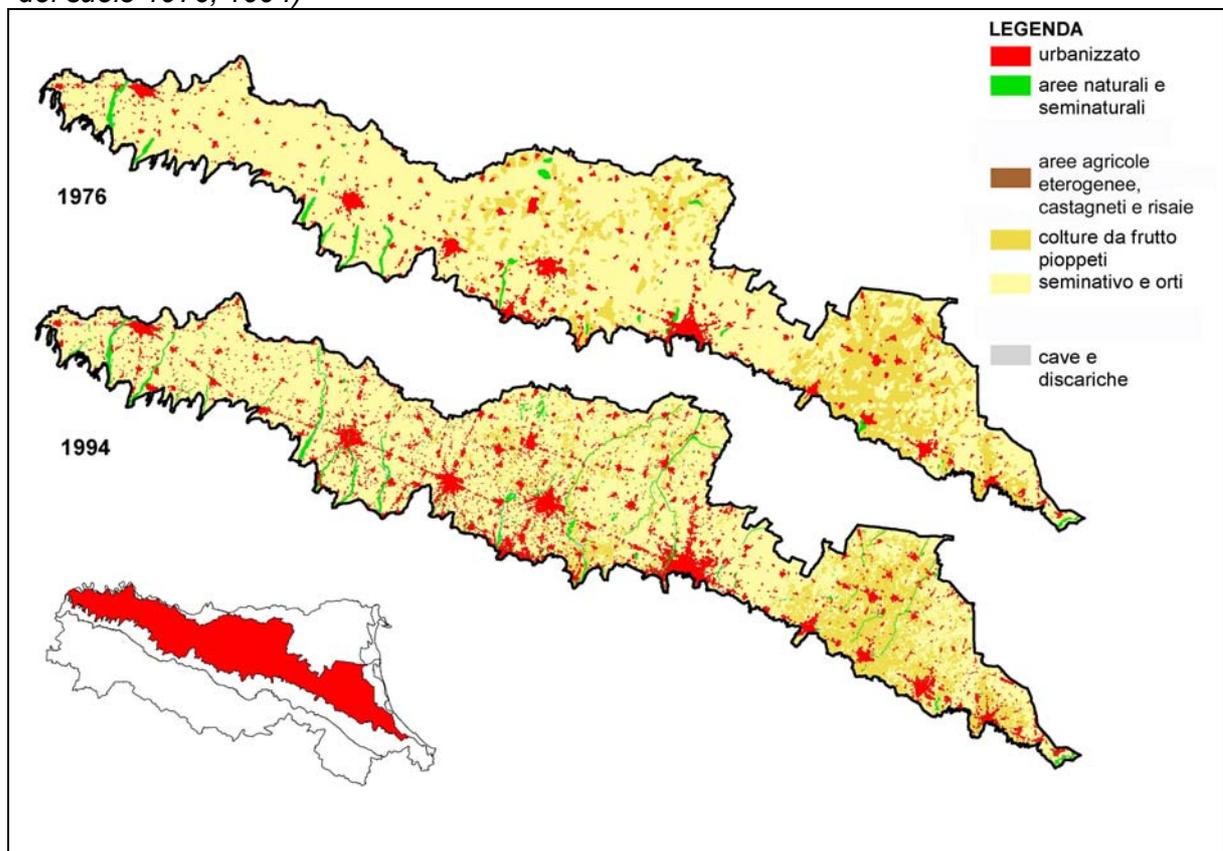
Dal confronto effettuato nel contesto regionale la fascia centrale urbanizzata sembra essere il sistema maggiormente connotato dalle dinamiche insediative, alle quali si associano processi, seppur minimi, di "riconquista" da parte delle aree naturali e seminaturali.

L'analisi sul territorio dell'articolazione e della localizzazione delle diverse classi di destinazione d'uso fa emergere come l'incremento dell'urbanizzato registrato in precedenza sia un fenomeno presente e diffuso in tutto il sistema, con addensamenti rilevanti sia in corrispondenza dei centri maggiori, sia lungo le radiali di collegamento tra i centri principali e i centri minori, sia lungo la Via Emilia, infrastruttura di connessione tra le città della regione. L'incremento registrato rispetto al 1976 delle aree naturali e seminaturali è da attribuirsi ad una maggiore riconoscibilità delle fasce contigue alle aste fluviali che attraversano trasversalmente il sistema. Tuttavia, il rapporto tra aree urbanizzate e aree naturali calcolate nel sistema è sempre nettamente sfavorevole per queste ultime che risultano complessivamente circa 1/5 di quelle urbanizzate per entrambe le soglie.

⁷ L'approvazione dei Ptcp di tutte le province è successiva alla data di elaborazione della carta dell'uso del suolo del 1994, per questo motivo il ruolo attribuito all'interno della ricerca alla rilettura dei loro contenuti normativi è stata finalizzata non tanto alla verifica dell'efficacia del Ptpn (verifica che avrebbe richiesto la disponibilità di dati più aggiornati in merito agli usi del suolo), ma piuttosto alla comprensione di quanto all'interno di tali strumenti siano stati registrati i cambiamenti già in corso e di quanto, quindi, le indicazioni in essi riportate possano essere assunte come indirizzo per l'adeguamento del Ptpn.

Esaminando nel dettaglio le destinazioni d'uso delle aree agricole si legge una predominanza delle colture da frutto nei territori della pianura a nord di Imola, Forlì Cesena e in misura minore anche nella pianura modenese e reggiana e nelle pendici collinari tra Bologna e Modena. Tale tendenza viene riconfermata a distanza di circa venti anni anche se, soprattutto nel modenese, si registrano fenomeni di conversione delle coltivazioni da frutto in orti e seminativi. Del resto queste ultime connotano i paesaggi del sistema costituendo oltre l'80% rispetto al valore complessivo ottenuto dalla loro sommatoria. Le aree agricole eterogenee, rispetto al totale della superficie a destinazione d'uso "agricola", risulta pressoché irrilevante.

Articolazione delle trasformazioni territoriali sul sistema della fascia centrale urbanizzata (usi del suolo 1976, 1994)



Indicatori specifici per il sistema della fascia centrale urbanizzata

indicatori del sistema	1976	1994
Superficie urbanizzata/estensione delle aree naturali	5,58	5,09
Aree agricole a orti e seminativi/aree agricole a colture da frutto	4,29	4,78
Aree agricole a orti e seminativi/somma aree a orti e seminativi e colture da frutto	0,81	0,83
Aree agricole a orti, seminativi e colture da frutto/aree agricole eterogenee, castagneti e risaie	1.310,62	1.464,04
Aree naturali a boschi e cespuglieti/totale aree naturali	0,21	0,39
Corsi d'acqua/aree naturali	0,75	0,55

Le tematiche che i territori campione dovranno esplorare sono rivolte ad approfondire sia le relazioni che si sono venute a istituire tra urbanizzato, infrastrutture e territorio agricolo, che gli effetti determinati dalle connessioni trasversali costituite dai sistemi fluviali.

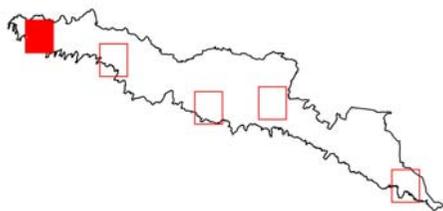
I cinque territori selezionati intendono indagare, da ovest verso est, situazioni quali:

- la naturalità diffusa;
- lo sviluppo insediativo lineare;
- le quadre agricole;
- il periurbano;
- i cunei agricoli.

NATURALITA' DIFFUSA

Localizzazione:

Situato nella parte orientale della Provincia di Piacenza nella pianura attraversata dal fiume Trebbia.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge uno scarso livello di trasformazione.

I fenomeni rilevati sono:

- dominanza dell'elemento di naturalità della fascia fluviale;
- incremento del numero e della dimensione delle cave;
- densificazione dell'insediamento lungo le infrastrutture principali;
- dominanza delle coltivazioni a orti e seminativi.

Verifica dell'efficacia del Ptptr:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptptr (art. 18, art. 17, art. 25) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

- l'incapacità di tutelare integralmente la fascia contigua all'asta fluviale del Trebbia (presenza di ampie e numerose aree destinate ad attività estrattive);
- la capacità di tutelare gli ambienti a valenza naturalistica (incremento delle aree naturali sul fiume).

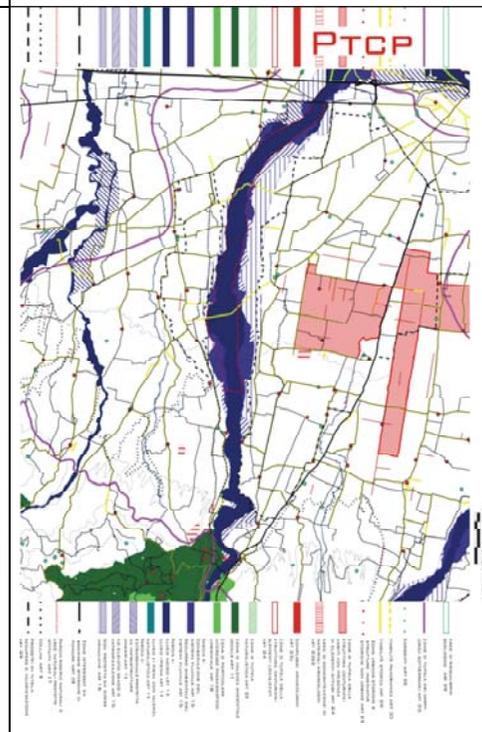
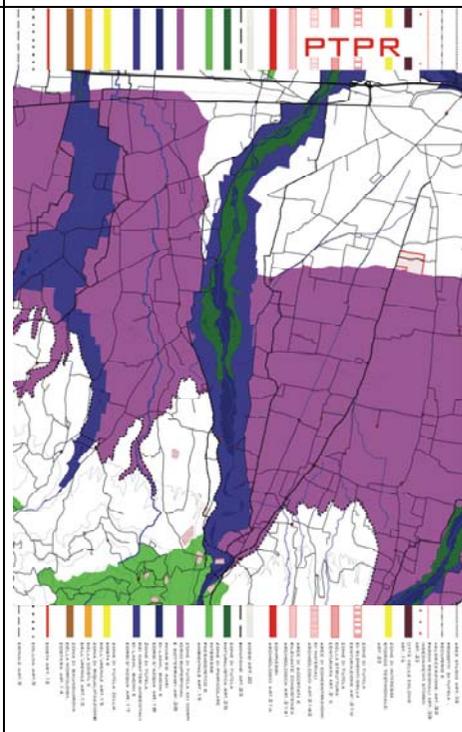
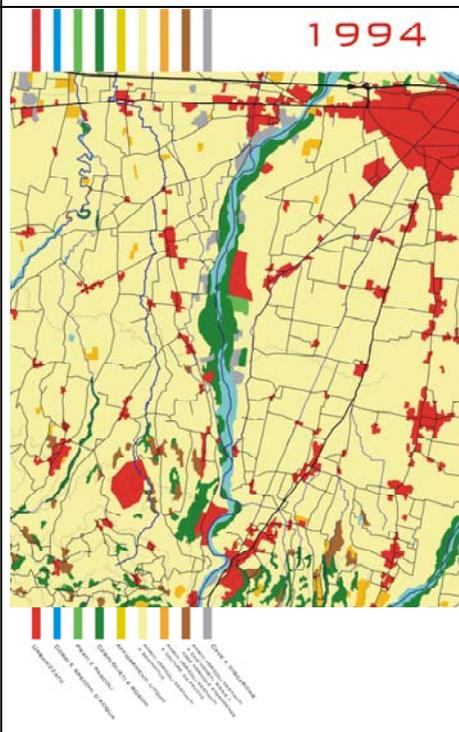
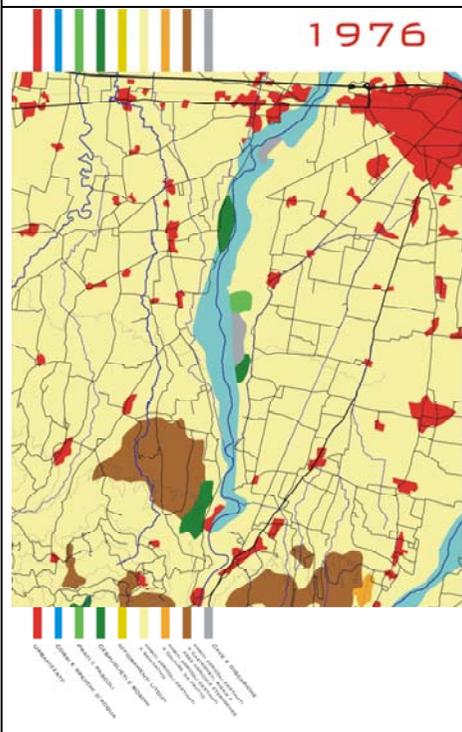
Il Ptcp articola ulteriormente la fascia di tutela, senza tuttavia ampliarla e assegnando alle zone più esterne un ruolo di tutela dal rischio di esondazione più che di tutela ambientale.

Questioni rilevanti:

Il Piano non favorisce l'integrazione tra le zone di tutela, né tra tali zone e il resto del territorio.

È leggibile una netta separazione tra ciò che è tutelato e ciò che non lo è. Il limite delle zone è leggibile quale netto spartiacque tra livelli opposti di trasformabilità.

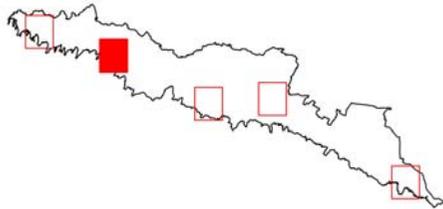
La crescita insediativa nella campagna risulta indifferente alla presenza del fiume e delle risorse in esso presenti.



SVILUPPO INSEDIATIVO LINEARE 1

Localizzazione:

Situato nella parte orientale della Provincia di Parma in corrispondenza del tracciato della Via Emilia.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge uno scarso livello di trasformazione.

I fenomeni rilevati sono:

- nella crescita urbana quasi totale indifferenza per le caratteristiche fisiche del territorio;
- densificazione dell'urbanizzato lungo la via Emilia;
- accrescimento degli insediamenti esistenti;
- dominanza delle coltivazioni a orti e seminativi.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

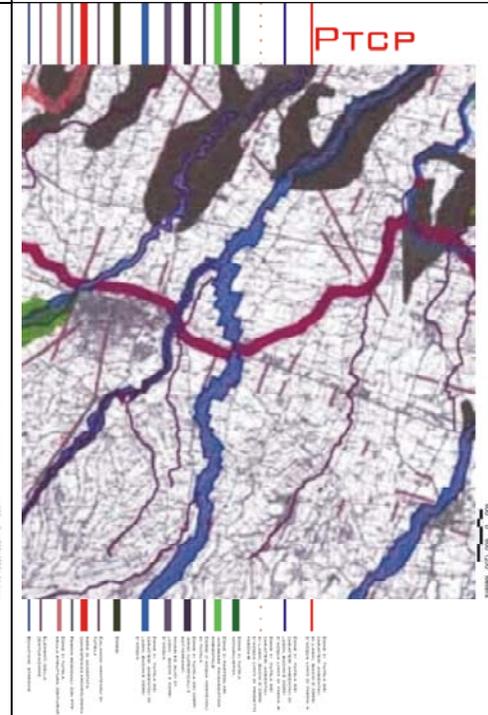
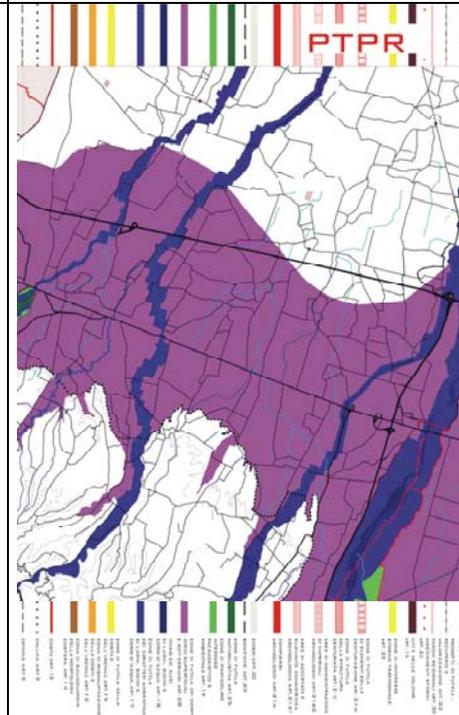
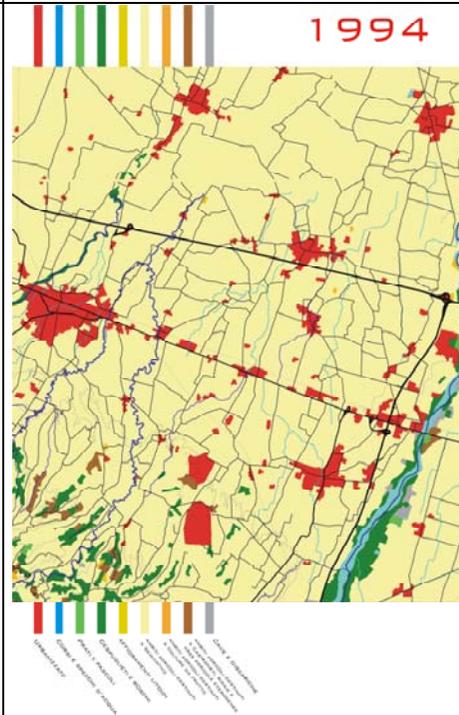
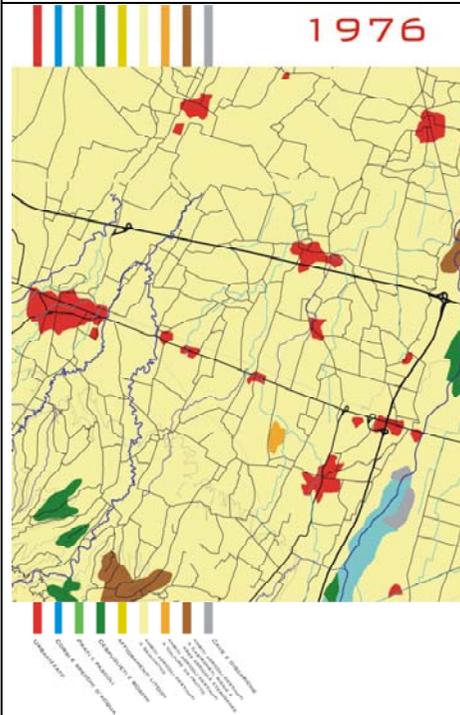
Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 28) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

- l'incapacità di governare le trasformazioni territoriali per le aree agricole;
- la difficoltà di controllare le trasformazioni sulle aree ad elevata permeabilità quali quelle tutelate dall'art.28.

Il Ptcp riprende sostanzialmente per questi territori quanto dettato dal Ptp.

Questioni rilevanti:

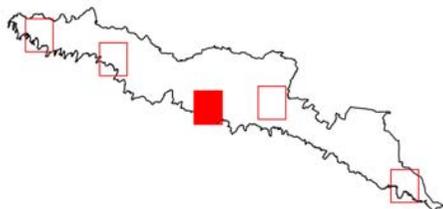
Il piano non si è occupato dei paesaggi connessi alle infrastrutture, nonostante esse contribuiscano in maniera rilevante a configurare i paesaggi della regione.



QUADRE AGRICOLE

Localizzazione:

Situato nelle pendici collinari della Provincia di Modena in corrispondenza dei centri di Sassuolo e Fiorano.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge un elevato livello di trasformazione.

I fenomeni rilevati sono:

- quasi completa saturazione del territorio per accrescimento di alcuni centri principali e per densificazione lungo le infrastrutture di collegamento;
- territorio agricolo come vuoto intercluso tra pieni,
- il territorio agricolo si caratterizza per la vicinanza con gli insediamenti.

Verifica dell'efficacia del Ptptr:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptptr (art. 18, art. 17, art. 19, art. 25, art. 28) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

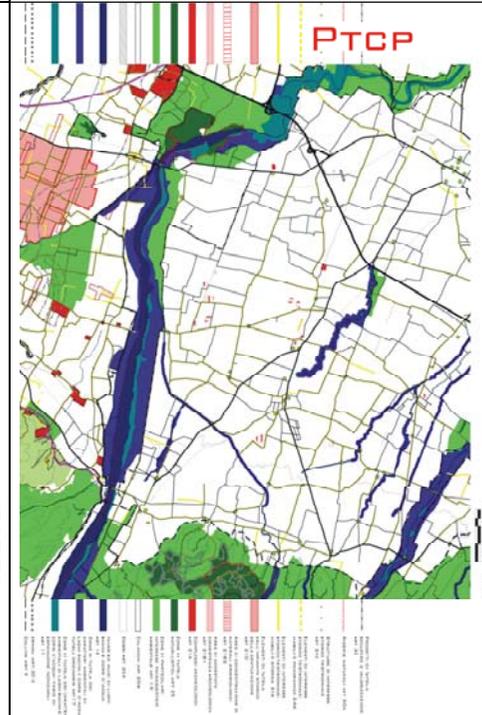
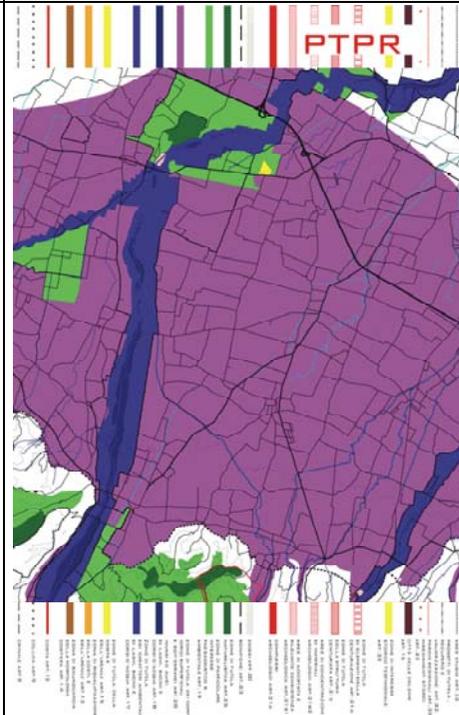
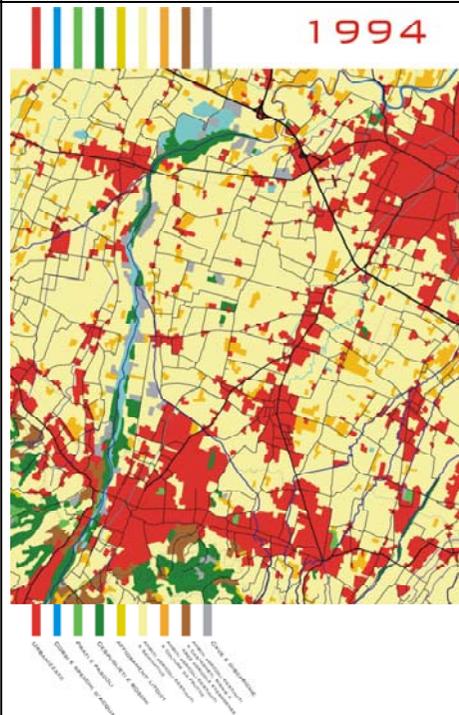
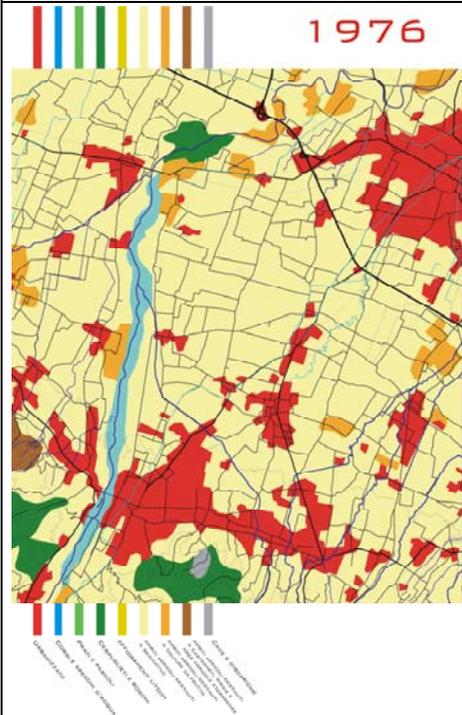
- la difficoltà a governare le trasformazioni insediative nelle aree agricole;
- la difficoltà di controllare il livello di tutela delle fasce fluviali, sulle quali sono presenti un gran numero di attività estrattive;
- la capacità nelle zone tutelate dall'art. 19, di generare processi di rinaturalizzazione.

Il Ptcp riprende sostanzialmente quanto dettato dal Ptptr prestando una maggiore attenzione alla tutela degli elementi geomorfologici e di valore storico e storico testimoniale.

Questioni rilevanti:

Il piano evidenzia una sostanziale incapacità di articolare le norme assegnate alle varie zone in funzione di ciò che le circonda. In questo caso l'opportunità delineata per il fiume Secchia di diventare il luogo di un progetto di tutela e valorizzazione convive con una tutela indifferenziata delle zone agricole circostanti anche in un'area ad intensa crescita insediativa.

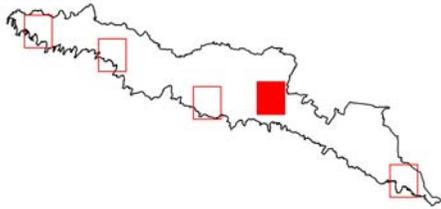
Nel nuovo piano il tema del limite tra urbanizzato e aree agricole potrebbe assumere un ruolo rilevante.



PERIURBANO

Localizzazione:

Situato nella parte nord-occidentale della Provincia di Bologna sulla direttrice Persicetana.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emergono differenziati livelli di trasformazione in corrispondenza della vicinanza all'area metropolitana.

I fenomeni rilevati sono:

- parziale indifferenza tra lo sviluppo insediativo e il fiume;
- crescita dell'urbanizzato lungo le direttrici di collegamento con Bologna;
- dominanza di coltivazioni a orti e seminativi.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 19, art. 21, art. 28) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

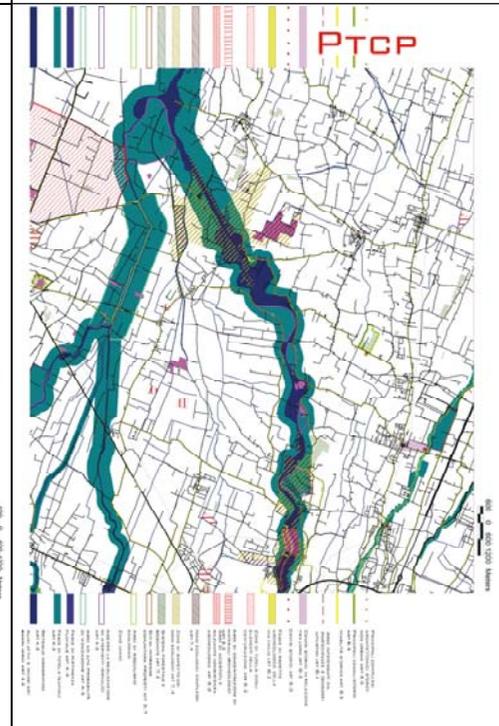
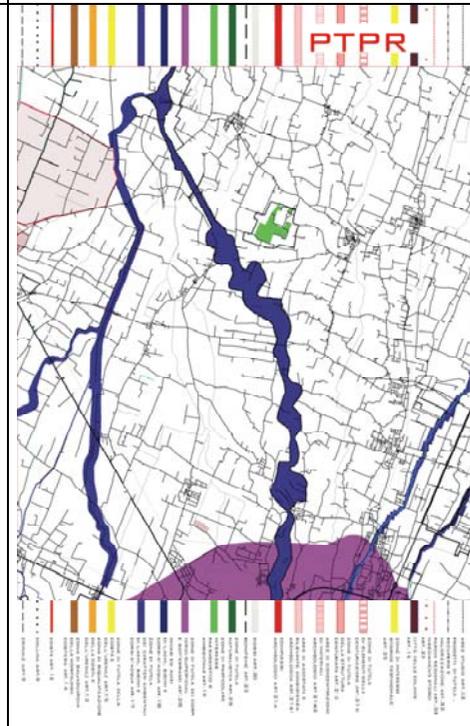
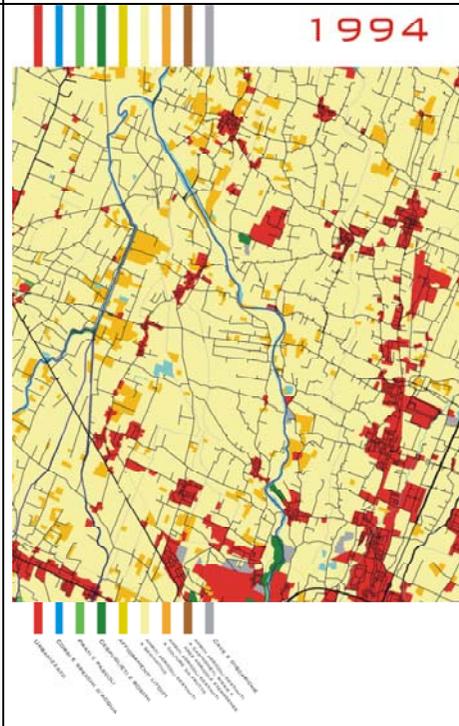
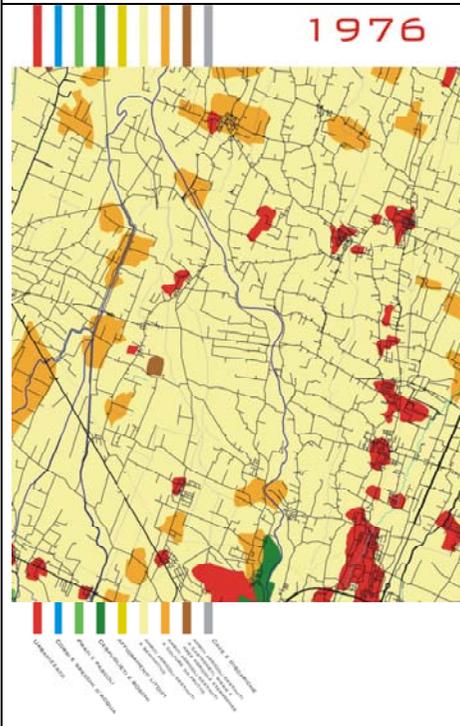
- la difficoltà a governare le trasformazioni insediative nelle aree agricole.

Il Ptcp, in attuazione della legge 20/2000, individua per le aree agricole una differenziazione in base alla diversità dei caratteri in esse presenti. Gli ambiti sono: ambiti agricoli di rilievo paesaggistico, ambiti ad alta vocazione produttiva agricola, ambiti agricoli periurbani. Per le fasce fluviali l'articolazione proposta è frutto dell'integrazione con il Piano di bacino dell'AdB del Reno.

Questioni rilevanti:

Il piano considera sostanzialmente indifferenziate sul territorio le varie zone di tutela e non tratta il problema della transizione tra livelli differenziati di tutela.

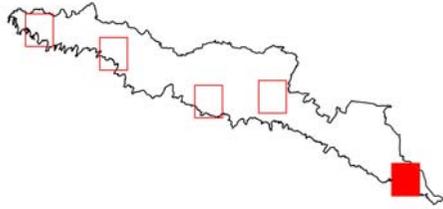
Il Ptcp, anche se solo in parte, affronta questo problema riarticolando e dettagliando le varie tutele, soprattutto dando indicazioni sulle modalità dell'operare nelle aree agricole.



CUNEI AGRICOLI

Localizzazione:

Situato a nord dell'insediamento di Cesena.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emergono livelli di trasformazione elevati soprattutto per quanto riguarda gli insediamenti.

I fenomeni rilevati sono:

- la densificazione lungo le strade di accesso al centro principale;
- il territorio agricolo risulta intercluso tra gli insediamenti sviluppati sulle infrastrutture di accesso alla città;
- alternanza di coltivazioni da frutto e orti e seminativi.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

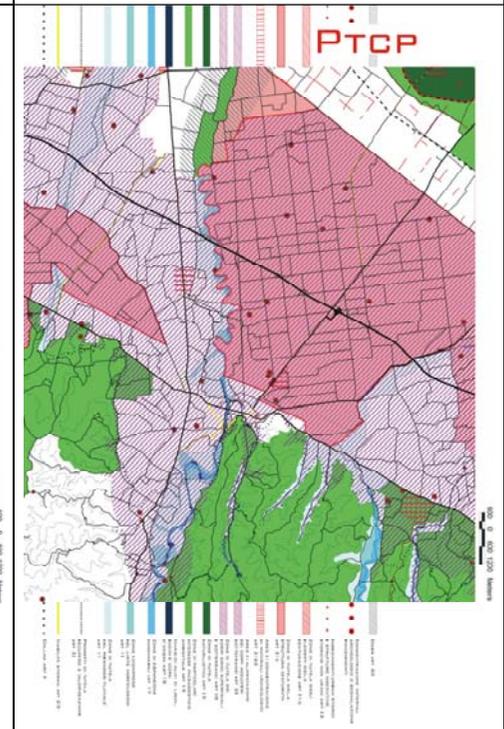
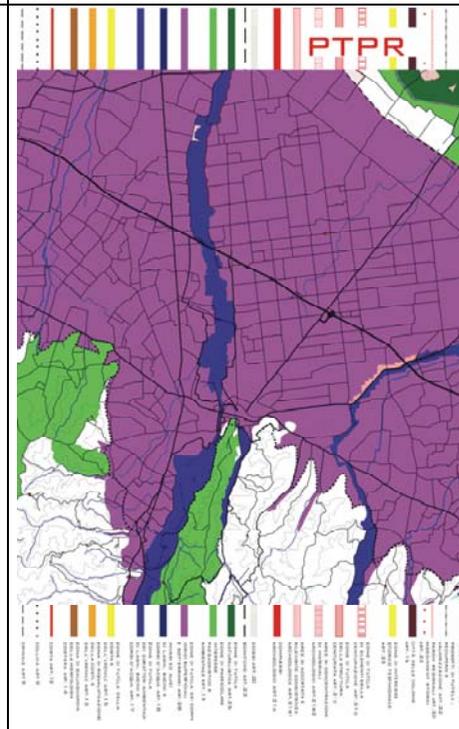
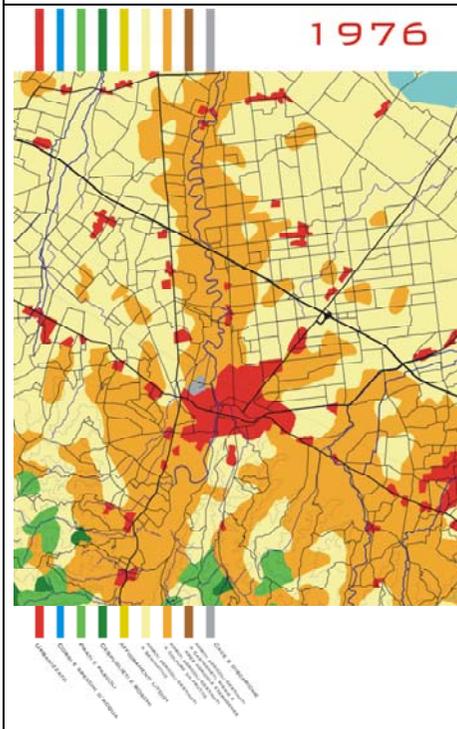
Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 19, art. 28) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

- la difficoltà a governare le trasformazioni insediative nelle aree agricole;
- l'assenza di una riflessione sul valore paesaggistico delle aree agricole.

Il Ptcp, riarticola ed espande le zone di tutela, assegnando particolare valore alla tutela della struttura insediativa storica legata alla centuriazione.

Questioni rilevanti:

Come in altre situazioni (quadre agricole) il piano non affronta il tema dell'integrazione tra diverse tutele. Il fiume, le infrastrutture di accesso alla città, il territorio rurale intercluso potrebbero diventare l'ambito di definizione di un "nuovo" tipo di paesaggio.



Spazio rurale intermedio

Lo spazio rurale intermedio è il sistema che fa da “cuscinetto” tra la fascia centrale urbanizzata e la fascia appenninica, costituendo di fatto una zona di transizione sia per caratteri che per dinamiche connotanti. La contiguità con la pianura più intensamente insediata ha con ogni probabilità un’influenza diretta sulla crescita dell’urbanizzato, così come è stata rilevata. Analogamente la tendenza alla rinaturalizzazione individuata per la fascia appenninica si estende, a volte senza soluzione di continuità, dalla montagna alle pendici collinari.

L’analisi sul territorio dell’articolazione e della localizzazione delle diverse classi di destinazione d’uso fa emergere come l’incremento dell’urbanizzato si concentri prevalentemente nella fascia collinare compresa tra la provincia di Bologna e quella di Parma e solo in misura minore nella collina forlivese e ravennate. Tale incremento assume i connotati di un insediamento diffuso, a grana fine, che tranne in alcuni casi, come lungo le grandi infrastrutture di collegamento interregionale, si distribuisce quasi indifferentemente nel contesto. Rispetto agli altri sistemi presenti nel territorio regionale lo spazio rurale intermedio è l’ambito caratterizzato dalla più elevata articolazione d’usi, senza che sia possibile riconoscere una dominanza né delle aree naturali rispetto alle agricole (come nella fascia appenninica), né al contrario delle aree agricole su quelle naturali (come per i sistemi che connotano la pianura). L’articolazione non emerge solo dal confronto dei dati quantitativi, ma emerge anche visibilmente osservando le varie parti del territorio del sistema.

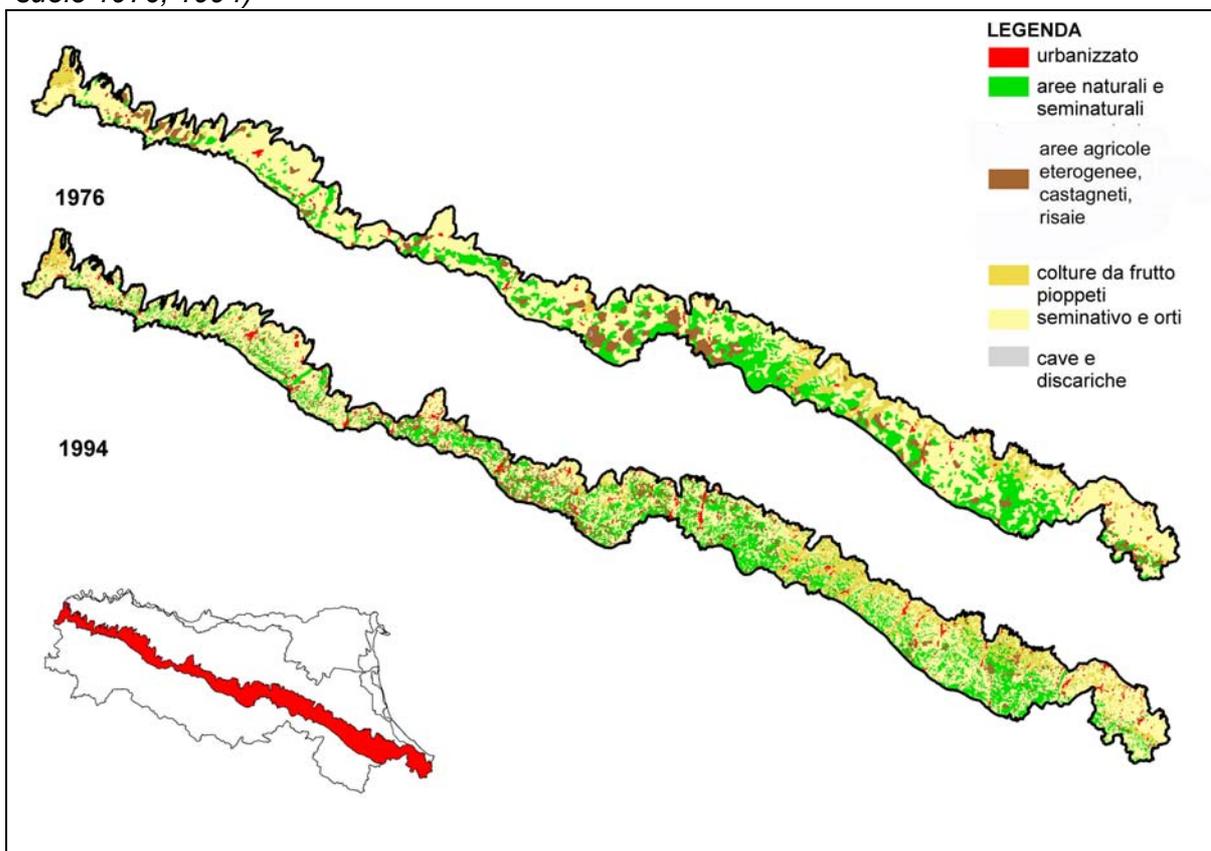
Le dinamiche emergenti dal confronto regionale evidenziano per questo ambito territoriale una netta diminuzione delle aree agricole a vantaggio di un incremento delle aree naturali e, anche se in misura minore, delle aree urbanizzate.

Esaminando più nel dettaglio l’articolazione delle zone agricole emerge, inoltre, come le aree con tale destinazione oltre a diminuire in quantità mutano notevolmente di carattere. Significativo è l’incremento delle superfici destinate a aree agricole eterogenee, di quelle aree cioè in cui l’occupazione del suolo comprende anche la presenza di vegetazione naturale (siepi, lembi di bosco, cespuglieti ...). Tale maggiore estensione cambia radicalmente il rapporto tra la somma delle aree agricole eterogenee e i castagneti in relazione ai valori assunti dal raggruppamento delle superfici a coltivazioni da frutto, a orti e seminativi. A sua volta all’interno di quest’ultimo diminuisce la quantità delle coltivazioni a seminativo rispetto a quelle destinate a colture da frutto (si passa da percentuali dell’83% al 79% di aree a seminativo rispetto alla loro somma).

Per quanto riguarda la relazione tra aree agricole e aree naturali, va registrato un progressivo incremento delle aree boscate. Il rapporto tra la superficie per aree agricole e aree naturali passa da valori vicini a 4 a valori di circa 2,5; analogamente il rapporto tra la superficie totale a boschi e cespuglieti e la superficie complessiva delle aree agricole è nel 1994 di quasi il doppio.

In sostanza si potrebbe affermare che il sistema, pur mantenendo i connotati di “paesaggio rurale”, muta significativamente di carattere.

Articolazione delle trasformazioni territoriali sul sistema dello spazio rurale intermedio (usi del suolo 1976, 1994)



Indicatori specifici per il sistema dello spazio rurale intermedio

indicatori del sistema	1976	1994
Superficie urbanizzata/estensione delle aree naturali	0,07	0,14
Aree agricole a orti e seminativi/aree agricole a colture da frutto	4,76	3,78
Aree agricole a orti e seminativi/somma aree a orti e seminativi e colture da frutto	0,83	0,79
Aree agricole a orti, seminativi e colture da frutto/aree agricole eterogenee, castagneti e risaie	3.357,10	9,10
Superficie a boschi e cespuglieti/totale aree naturali	0,69	0,82
Estensione aree agricole eterogenee/somma aree agricole eterogenee, castagneti	0,23	1,00
Superficie a boschi e cespuglieti/totale aree agricole	0,18	0,31
Aree agricole totali/aree naturali	3,84	2,62

Le tematiche che i territori campione dovranno esplorare sono rivolte ad approfondire l'articolazione delle aree agricole, le forme di integrazione tra territori connotati dall'agricoltura e aree naturali, il legame tra morfologia dei luoghi e trasformazioni territoriali, la distribuzione e la localizzazione della crescita insediativa.

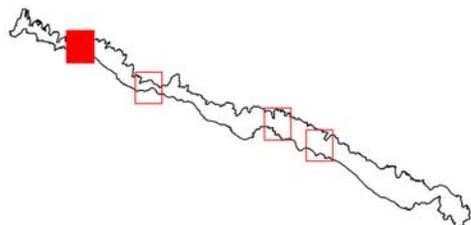
I quattro territori selezionati intendono indagare, da ovest verso est, situazioni quali:

- rinaturalizzazione 1;
- rinaturalizzazione 2;
- cunei di naturalità;
- ambiti agricoli eterogenei.

RINATURALIZZAZIONE 1

Localizzazione:

Situato nella parte occidentale della Provincia di Piacenza nelle prime pendici collinari.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge uno scarso livello di trasformazione.

I fenomeni rilevati sono:

- crescita dell'urbanizzato prevalentemente per accrescimento dei centri esistenti, ma anche nel resto del territorio;
- incremento delle aree naturali soprattutto nei territori compresi tra le aste dei fiumi, sulle prime pendici collinari;
- pur diminuendo l'estensione totale delle aree agricole, diffusione dei castagneti;
- incremento e diffusione delle coltivazioni da frutto.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 19, art. 25) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

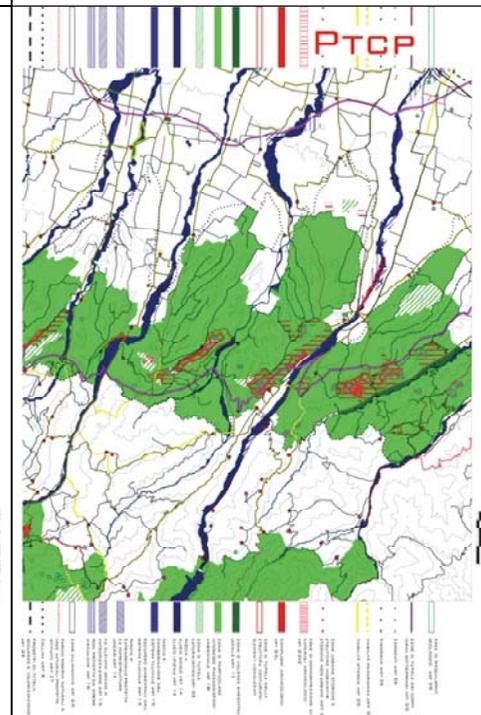
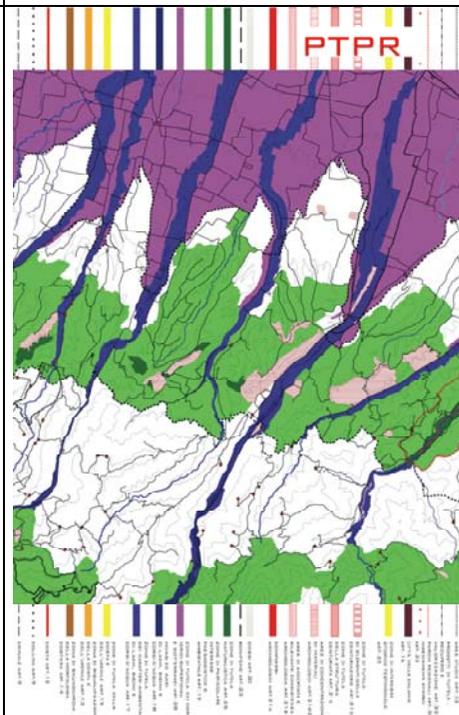
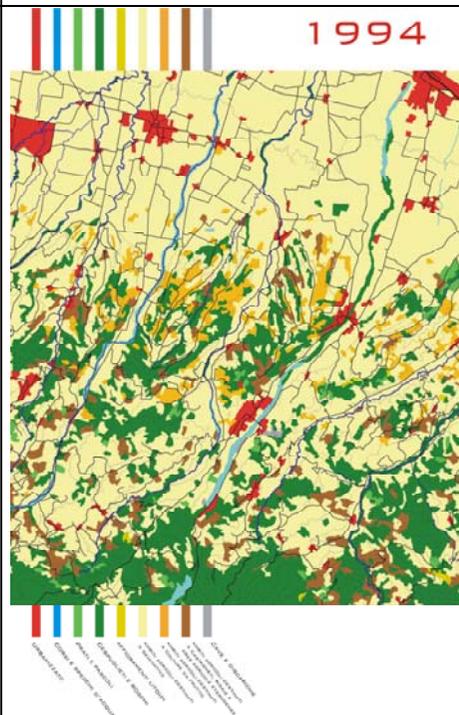
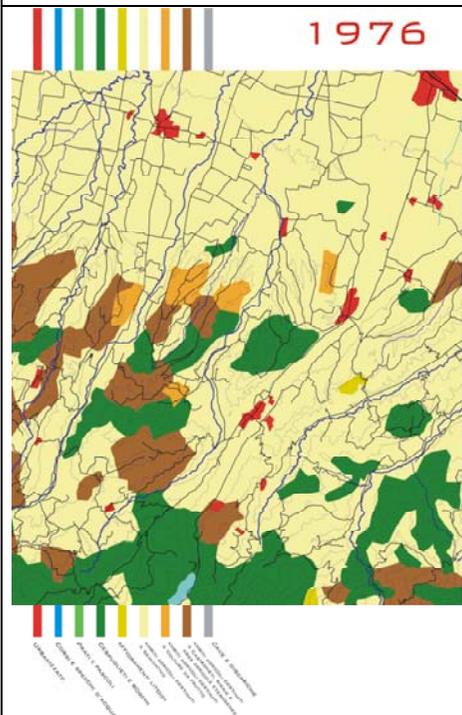
- la capacità di tutelare gli ambiti a valenza paesaggistica ambientale anche favorendo lo sviluppo di processi di naturalizzazione;
- la difficoltà di tutela delle aree agricole rispetto allo sviluppo insediativo.

Il Ptcp amplia ulteriormente le zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale e quelle di tutela naturalistica, evidente soprattutto nella parte centrale. Articola, inoltre, le fasce fluviali in funzione del recepimento del Piano di Bacino.

Questioni rilevanti:

Il piano ha consentito di preservare l'integrità di alcuni paesaggi ai quali viene attribuito un valore naturalistico, ambientale e paesaggistico.

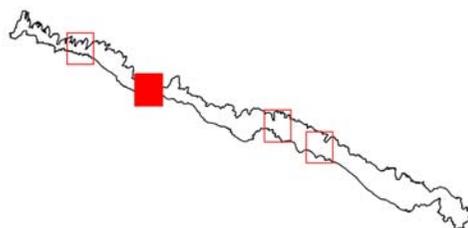
Fatta eccezione per la sovrapposizione dei retini, manca qualsiasi relazione tra la presenza delle risorse storiche-archeologiche, delle fasce fluviali e il riconoscimento su un areale più allargato di ambiti ad elevato valore ambientale e paesaggistico.



RINATURALIZZAZIONE 2

Localizzazione:

Situato nella parte orientale della Provincia di Parma sulle prime pendici collinari.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge un modesto livello di trasformazione.

I fenomeni rilevati sono:

- densificazione dell'urbanizzato diffusa sul territorio con un particolare accrescimento del centro di Langhirano;
- diffusione delle aree agricole eterogenee su tutto il territorio soprattutto castagneti;
- incremento generalizzato delle aree naturali lungo i fiumi;
- incremento diffuso su tutto il territorio di aree naturali.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 19, art. 25, art. 28) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

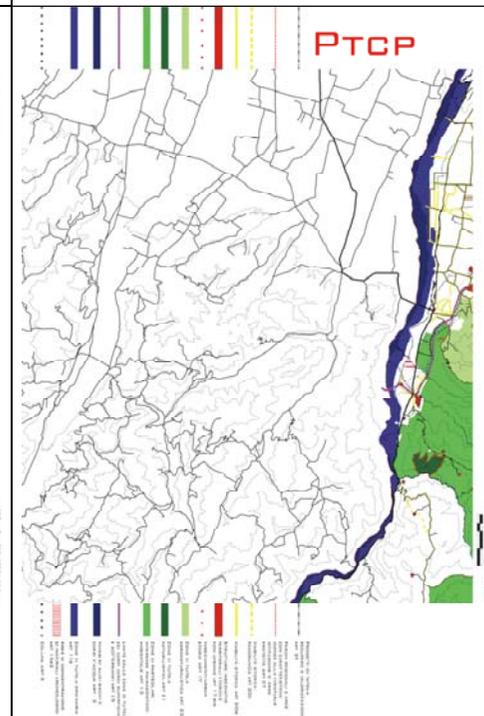
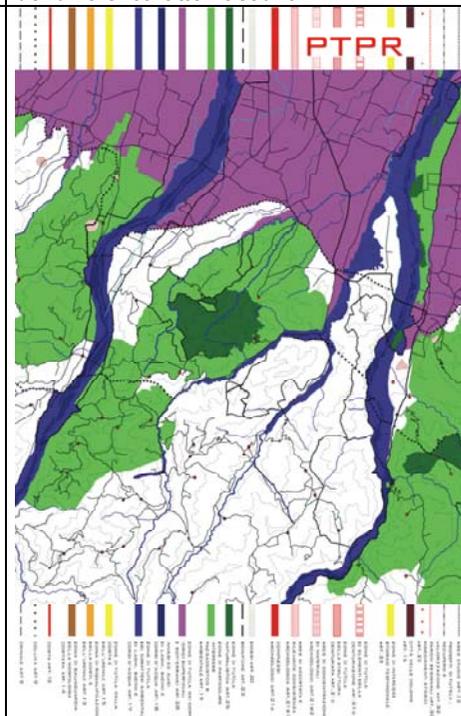
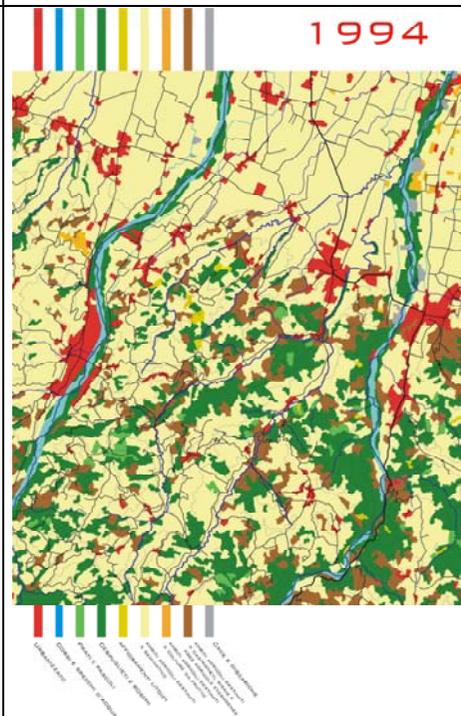
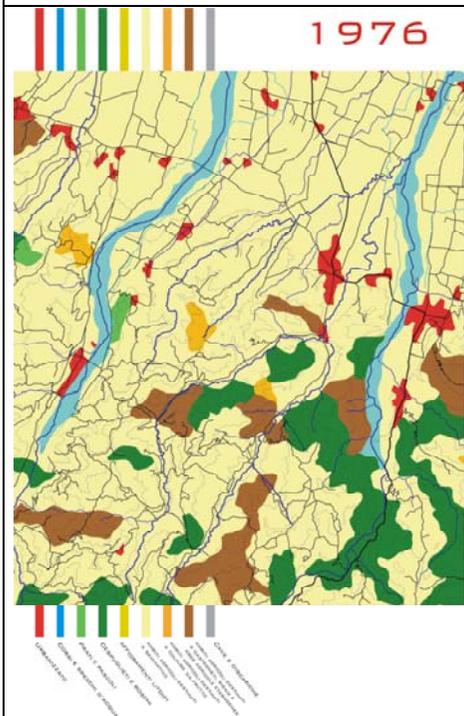
- la capacità di tutelare gli ambiti a valenza paesaggistico-ambientale anche favorendo lo sviluppo di processi di naturalizzazione;
- la difficoltà di controllare il rapporto tra insediamenti e fiume (come si vede a Langhirano o S.Polo d'Enza).

Il Ptcp di Parma (non visibile nella carta a lato) presta particolare attenzione alle aree di interesse paesaggistico ambientale, e, in attuazione della l.r. 20/2000, all'articolazione delle politiche nelle aree agricole in funzione dei diversi caratteri assunti.

Questioni rilevanti:

Il piano ha consentito di preservare l'integrità di alcuni paesaggi ai quali viene attribuito un valore naturalistico, ambientale e paesaggistico.

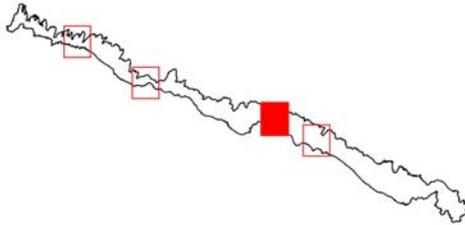
Manca, tuttavia, una riflessione sui paesaggi fluviali nei contesti urbani, laddove si integrano le problematiche della tutela fluviale allo sviluppo insediativo e alla connotazione dei centri che si affacciano sul fiume.



CUNEI DI NATURALITA'

Localizzazione:

Situato sulle pendici collinari a diretto contatto con la città di Bologna.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge un modesto livello di trasformazione.

I fenomeni rilevati sono:

- un incremento dell'urbanizzazione lungo le infrastrutture di collegamento con la montagna;
- la diminuzione delle aree agricole estensive, in particolare dei castagneti;
- l'incremento delle aree naturali fino ad arrivare ai confini di Bologna;
- l'integrazione di aree naturali e aree agricole.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 19, art. 25, art. 28) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

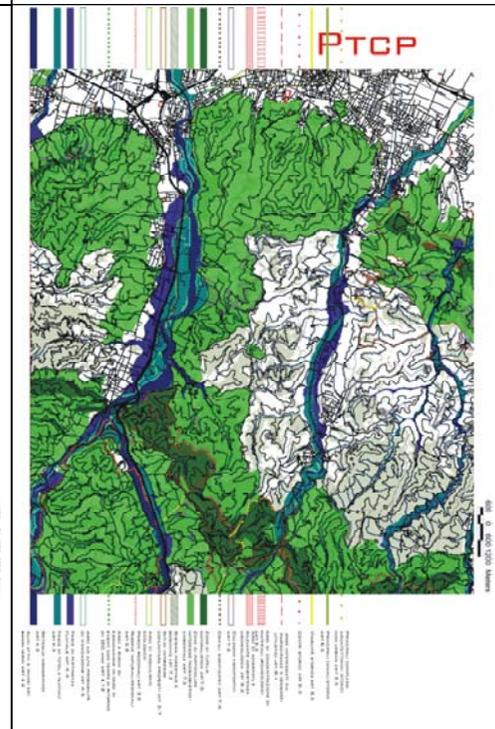
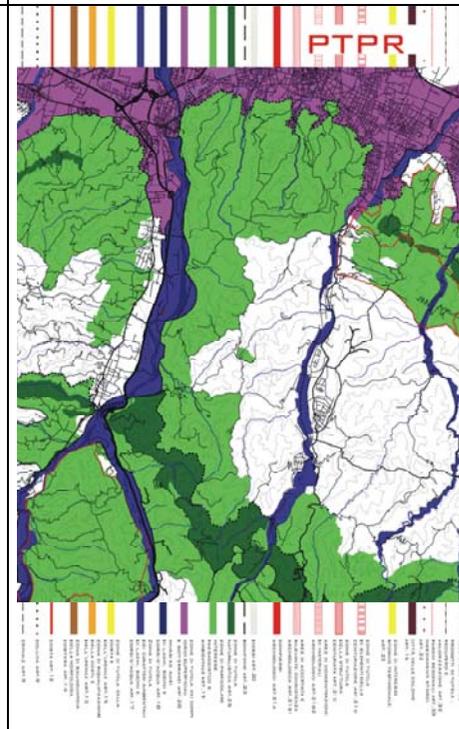
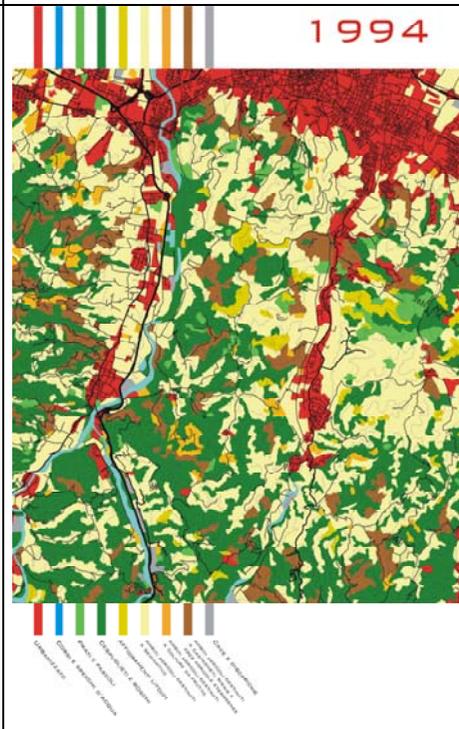
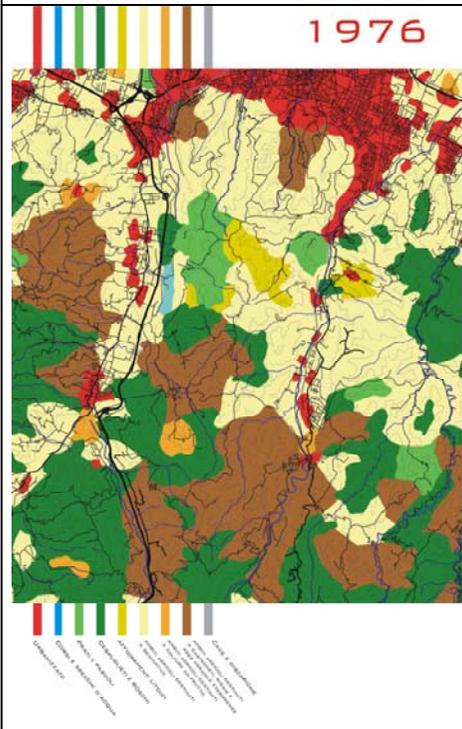
- la difficoltà a controllare lo sviluppo insediativo lungo le aste fluviali;
- la capacità nelle zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale, e in quelle di tutela naturalistica di attivare processi di naturalizzazione.

Il Ptcp, conferma sostanzialmente per quest'area le perimetrazioni individuate dal Ptp per gli artt. 19 e 25. Per le fasce fluviali l'articolazione proposta è frutto dell'integrazione con il Piano di bacino dell'AdB del Reno.

Questioni rilevanti:

Il piano ha consentito di preservare l'integrità di alcuni paesaggi ai quali viene attribuito un valore naturalistico, ambientale e paesaggistico.

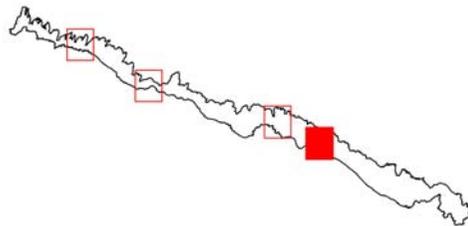
Manca, tuttavia, una riflessione sui paesaggi fluviali nei contesti urbani, laddove si integrano le problematiche della tutela fluviale allo sviluppo insediativo e alla connotazione dei centri che si affacciano sul fiume.



AMBITI ETEROGENEI

Localizzazione:

Situato a sud di Imola lungo la strada di collegamento con Casalfiumanese e Borgo Tossignano.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge uno scarso livello di trasformazione.

I fenomeni rilevati sono:

- densificazione di alcuni centri già esistenti;
- l'integrazione di aree diversamente caratterizzate;
- il mantenimento di un'estensione rilevante di aree agricole destinate a colture da frutto.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 19, art. 21, art. 25, art. 28) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

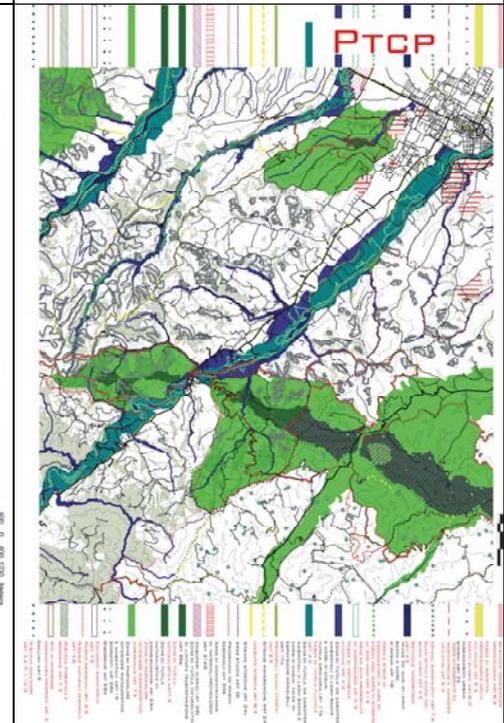
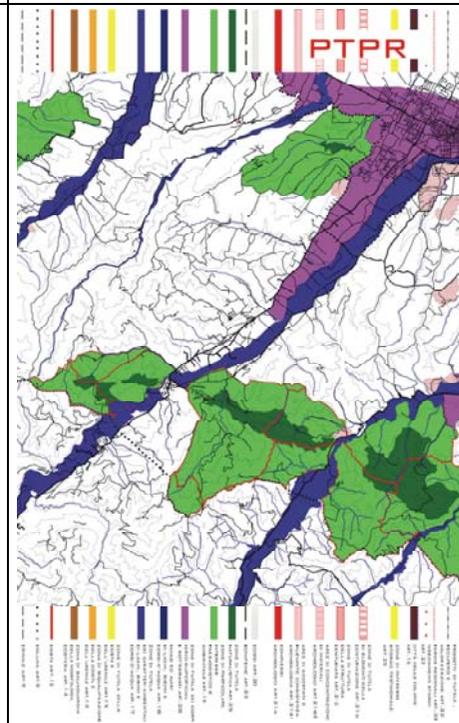
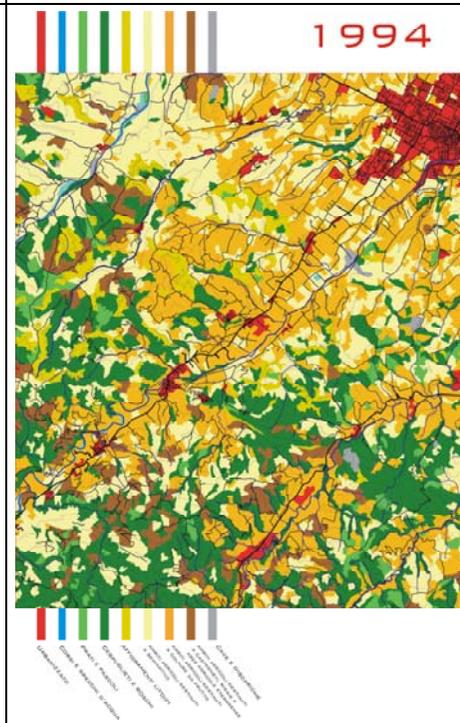
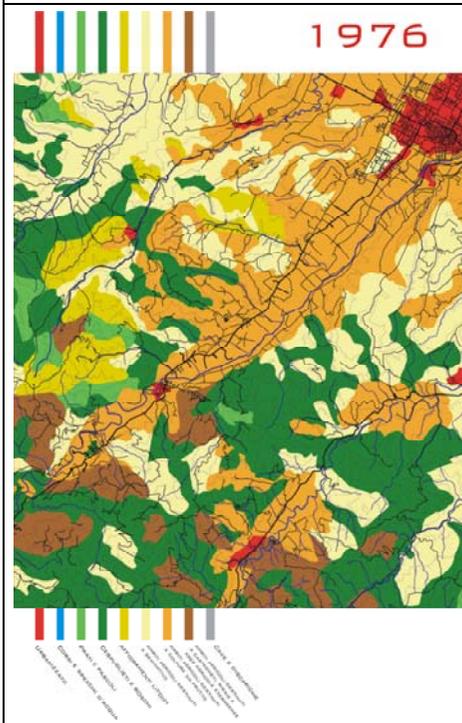
- la difficoltà di attivare processi di naturalizzazione nelle fasce fluviali;
- la capacità nelle zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale, e in quelle di tutela naturalistica di tutelare le aree naturali esistenti.

Il Ptcp, conferma le perimetrazioni individuate dal Ptp per gli artt. 19 e 25. Per le fasce fluviali l'articolazione è frutto dell'integrazione con il Piano di Bacino.

Questioni rilevanti:

Il piano ha consentito di preservare l'integrità di alcuni paesaggi ai quali viene attribuito un valore naturalistico, ambientale e paesaggistico.

Manca, tuttavia, una riflessione più ampia sul valore paesaggistico delle aree agricole. I centri storici, le fasce fluviali, le infrastrutture, le aree agricole possono diventare le componenti di paesaggi singolari.



Fascia appenninica

La fascia appenninica è il sistema del paesaggio della montagna. Dei vari ambiti che connotano il contesto regionale, rappresenta quello in cui maggiore è la presenza di aree naturali, e minore la concentrazione di insediamenti e l'estensione di aree agricole.

Analizzando la distribuzione e la localizzazione al suolo delle varie destinazioni d'uso è possibile distinguere ulteriori fasce connotanti il sistema. Sul confine meridionale, laddove il sistema dell'Appennino raggiunge quote più elevate (alto appennino bolognese, modenese e reggiano, e appennino forlivese) prevalgono le aree naturali con una dominanza delle aree boscate. Più a nord, verso la collina, soprattutto in corrispondenza delle valli principali, le aree naturali si alternano alle aree agricole.

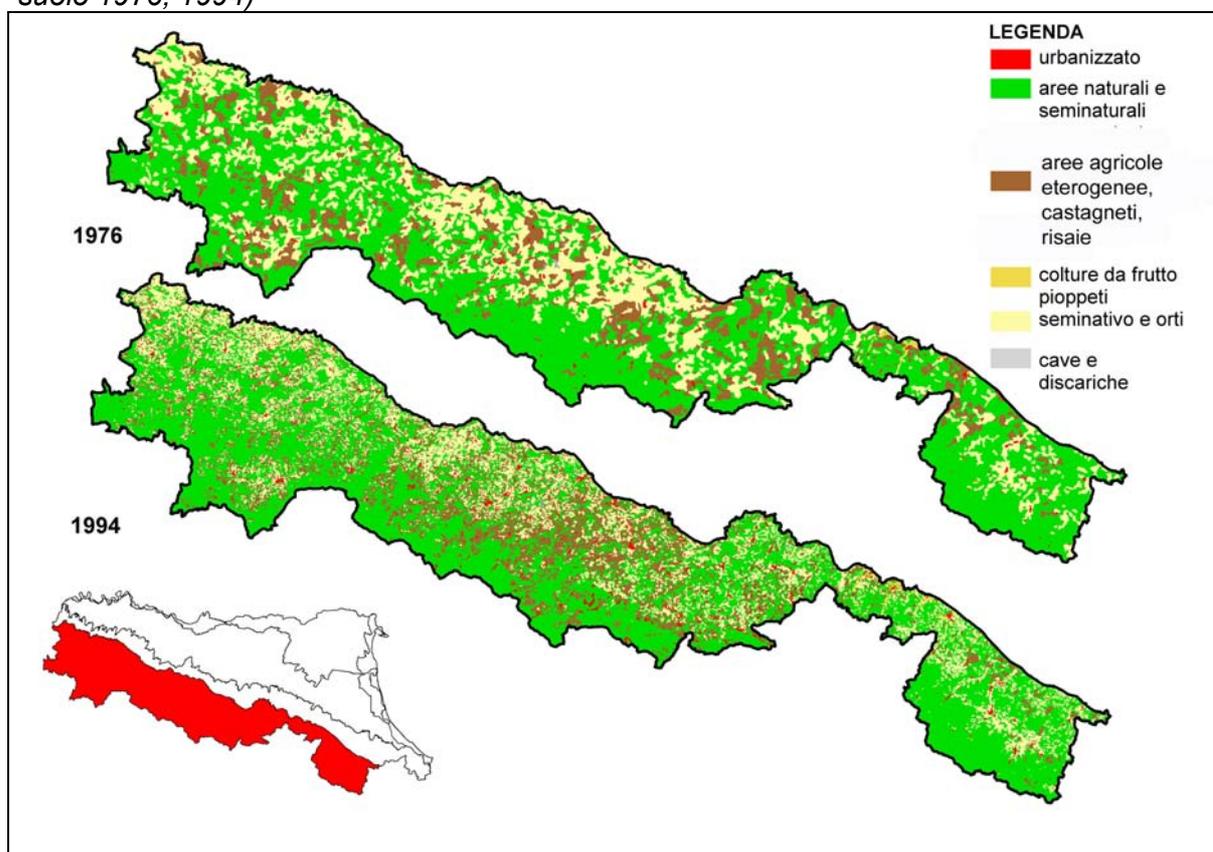
È in particolare su quest'area che si concentra l'incremento di urbanizzato registrato nel sistema anche se rispetto alla collina sembra rispondere più a dinamiche di concentrazione nei nuclei già esistenti o di parziale densificazione lungo le infrastrutture, che a logiche di diffusione. In ogni caso, pur raddoppiando di valore, il rapporto esistente tra estensione delle aree urbanizzate e aree naturali risulta sempre esiguo (sull'ordine dello 0,01 o 0,02 per le diverse soglie temporali). Così come registrato nello spazio rurale intermedio le aree naturali aumentano a discapito delle aree agricole che subiscono una diminuzione di estensione soprattutto nella zona più a diretto contatto con la collina. Se il loro rapporto nel 1976 si aggira intorno allo 0,68, nel 1994 tale valore diminuisce, portando le aree agricole ad essere solo più della metà delle aree naturali. Di queste ultime la superficie più estesa è quella a bosco e a cespuglieto arrivando a coprire oltre il 90% del totale delle aree naturali.

L'articolazione delle aree agricole, inoltre, mostra una diversa caratterizzazione alle due soglie temporali. Nel 1976 il rapporto tra aree agricole a coltivazioni da frutto, orti e seminativi in relazione alle aree agricole eterogenee e ai castagneti è di 2 a 1, mentre nel 1994 tale rapporto si dimezza, soprattutto laddove sono identificabili vaste porzioni di aree agricole eterogenee (ciò avviene in prossimità della fascia montana maggiormente boscata). In sintesi, fatta eccezione per la fascia più a sud, le dinamiche connotanti il sistema sono molto simili a quelle registrate per lo spazio rurale intermedio. A differenza di quest'ultimo tuttavia, le logiche insediative non sembrano essere così direttamente influenzate dalle dinamiche di urbanizzazione della fascia centrale sulla via Emilia.

Indicatori specifici per il sistema della fascia appenninica

indicatori del sistema	1976	1994
Superficie urbanizzato/estensione delle aree naturali	0,01	0,02
Aree agricole a orti e seminativi/aree agricole a colture da frutto	92,29	37,29
Aree agricole a orti e seminativi/somma aree agricole a orti, seminativi e colture da frutto	0,99	0,97
Aree agricole a orti, seminativi e colture da frutto/aree agricole eterogenee, castagneti	2,28	1,31
Superficie a boschi e cespuglieti/totale aree naturali	0,85	0,91
Aree agricole totali/aree naturali	0,62	0,55
Estensione aree agricole eterogenee/somma aree agricole eterogenee, castagneti	1,00	0,94
Superficie a boschi e cespuglieti/totale aree agricole	1,37	1,66

Articolazione delle trasformazioni territoriali sul sistema della fascia appenninica (usi del suolo 1976, 1994)



Le tematiche che i territori campione dovranno esplorare sono rivolte ad approfondire l'articolazione delle aree naturali, le forme di integrazione tra territori connotati dalle aree naturali e l'agricoltura, il legame tra morfologia dei luoghi e trasformazioni territoriali, la distribuzione e la localizzazione della crescita insediativa.

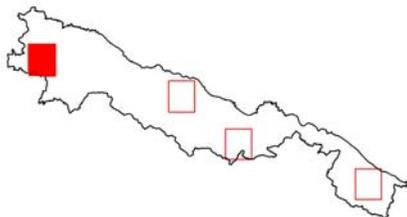
I quattro territori selezionati intendono indagare, da ovest verso est, situazioni quali:

- rinaturalizzazione 3;
- rinaturalizzazione 4;
- sviluppo insediativo lineare 2;
- sviluppo insediativo concentrato 1.

RINATURALIZZAZIONE 3

Localizzazione:

Situato nella parte più meridionale della Provincia di Piacenza a sud del Monte Aserei.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge uno scarso livello di trasformazione. I fenomeni rilevati sono:

- dominanza delle aree naturali su tutto il territorio campiano;
- incrementi micro dell'urbanizzato sia nei centri già esistenti che in altri luoghi;
- le aree agricole rimangono solo in corrispondenza dello sviluppo di nuclei insediati;
- diffusione di castagneti o aree agricole eterogenee.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 9, art. 18, art. 17, art. 19, art. 25, art. 30) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

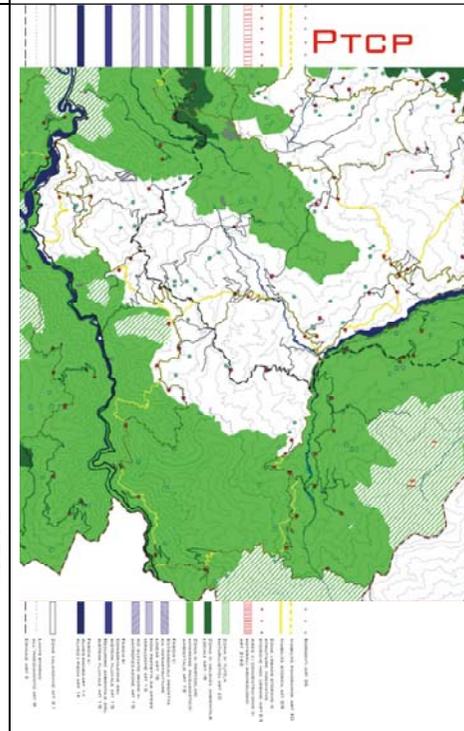
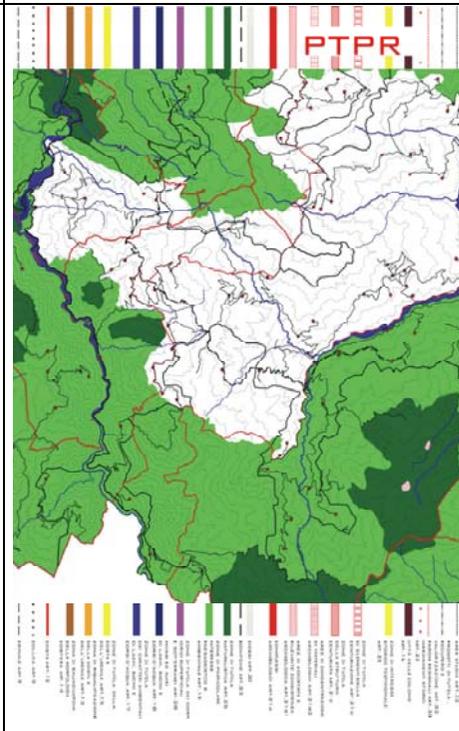
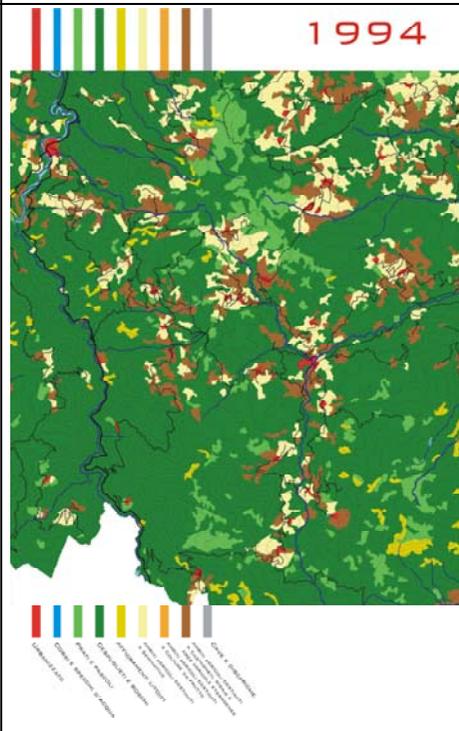
- la capacità di tutelare gli ambiti a valenza paesaggistica ambientale anche favorendo lo sviluppo di processi di naturalizzazione;
- la capacità di preservare le caratteristiche dei vari sistemi (dei crinali e della collina art. 9).

Il Ptcp amplia ulteriormente le zone di tutela di particolare interesse paesaggistico-ambientale estendendole alle aree considerate aree studio dal Ptp. In questa zona il Ptcp non ha indicato nessuna proposta di parco (art. 30).

Questioni rilevanti:

Il piano ha consentito di preservare l'integrità di alcuni paesaggi ai quali viene attribuito un valore naturalistico, ambientale e paesaggistico.

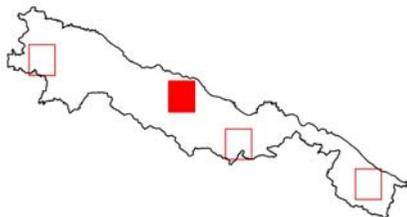
Nell'area del sistema dei crinali il piano sembra aver regolamentato la crescita dell'urbanizzato e favorito la quasi omogenea diffusione di aree naturali.



RINATURALIZZAZIONE 4

Localizzazione:

Situato tra la Provincia di Modena e Reggio-Emilia nella fascia intermedia tra collina e montagna.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge uno modesto livello di trasformazione. I fenomeni rilevati sono:

- l'incremento diffuso delle aree naturali su tutto il territorio campione;
- un accrescimento significativo dei centri già esistenti con ulteriori incrementi anche lungo le infrastrutture;
- la diminuzione significativa delle aree agricole;
- la predominanza di aree agricole eterogenee o castagneti.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 19, art. 25) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

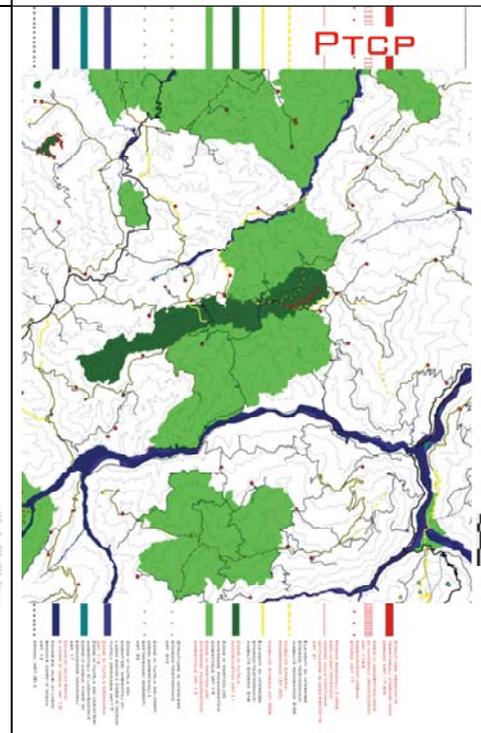
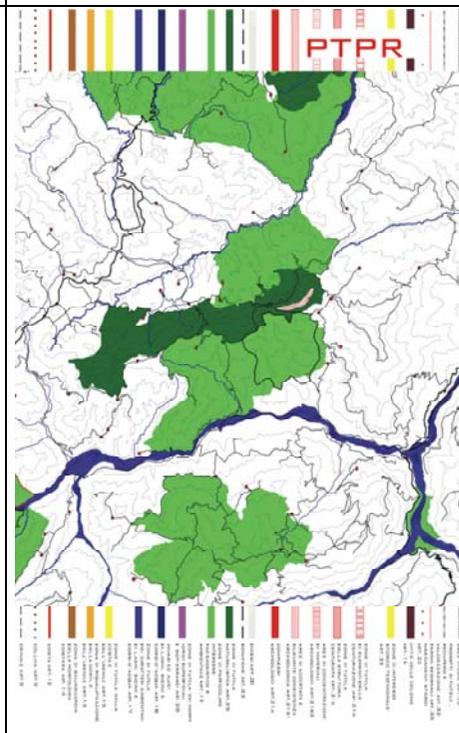
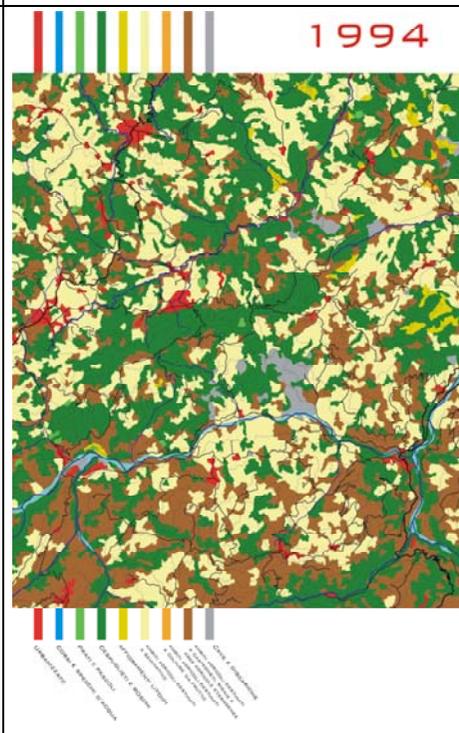
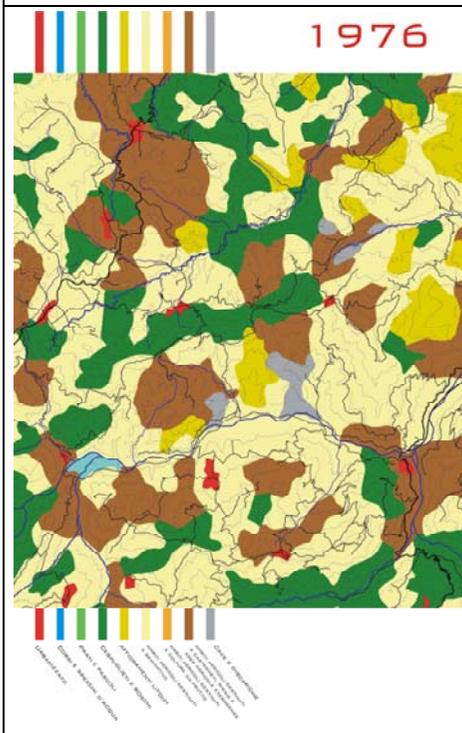
- la capacità di tutelare gli ambiti a valenza paesaggistico ambientale anche favorendo lo sviluppo di processi di naturalizzazione;
- la difficoltà a regolamentare lo sviluppo insediativo e a trattare i rapporti tra fiume e insediamenti.

Il Ptcp per questa zona confermano sostanzialmente quanto dettato dal Ptp.

Questioni rilevanti:

Il piano ha consentito di preservare l'integrità di alcuni paesaggi ai quali viene attribuito un valore naturalistico, ambientale e paesaggistico.

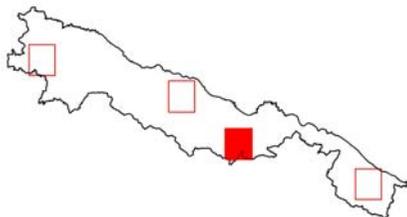
Il territorio campione, come altri territori della collina e della montagna, assume il reticolo delle strade e i centri storici come struttura di base per la configurazione del paesaggio. Pur tutelando i singoli elementi non vengono tutelate le relazioni tra gli oggetti che costituiscono, anche se solo in parte, l'identità del territorio.



SVILUPPO INSEDIATIVO LINEARE 2

Localizzazione:

Situato a sud della Provincia di Bologna lungo il Reno e lungo la direttrice di collegamento con la Toscana.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge un modesto livello di trasformazione. I fenomeni rilevati sono:

- accrescimento dell'urbanizzato lungo l'infrastruttura di collegamento nella valle del Reno;
- ulteriore accrescimento dell'urbanizzato soprattutto dei centri gravitanti intorno a Porretta Terme;
- diminuzione progressiva delle aree agricole eterogenee o castagneti;
- mantenimento delle aree naturali nella zona sud-ovest.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 19, art. 25, art. 30) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

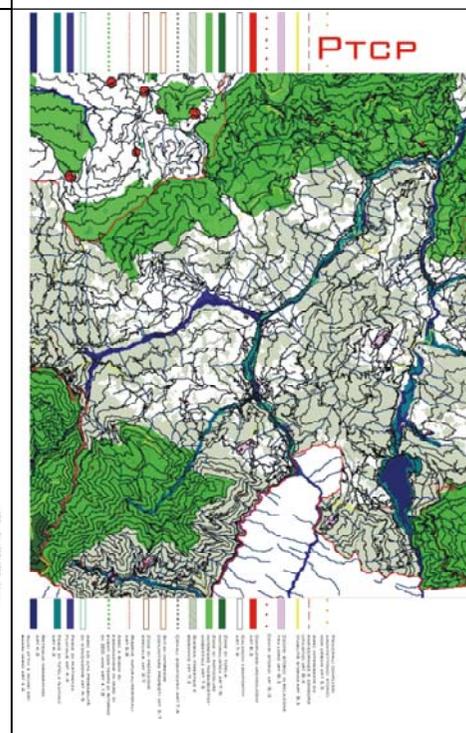
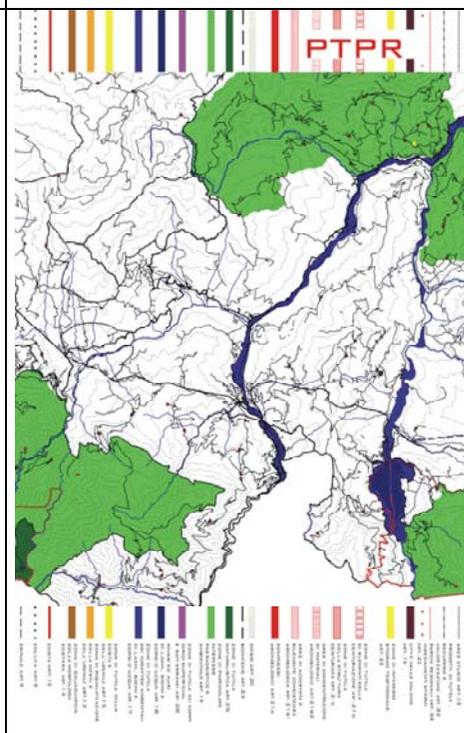
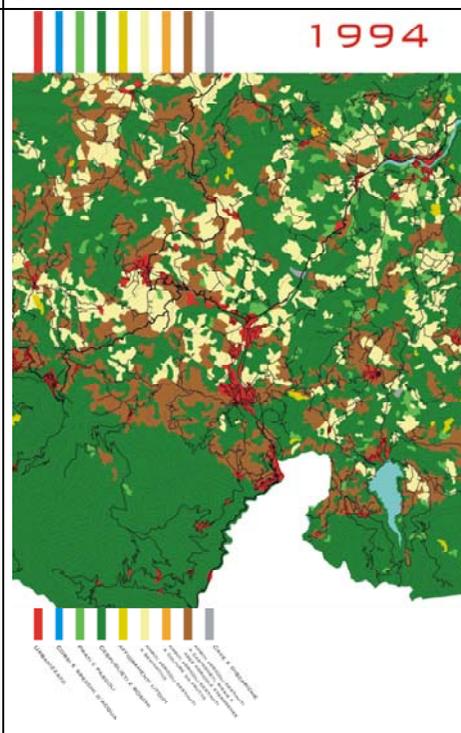
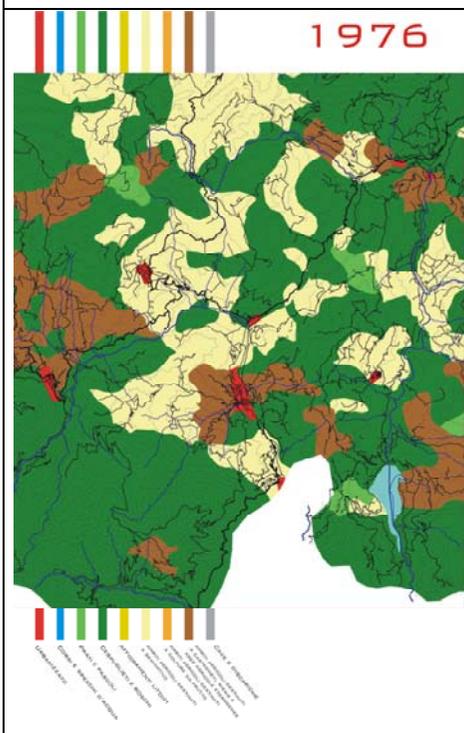
- la capacità di tutelare gli ambiti a valenza paesaggistica ambientale anche favorendo lo sviluppo di processi di naturalizzazione;
- la difficoltà a regolamentare lo sviluppo insediativo e a trattare i rapporti tra fiume e insediamenti e tra insediamenti e infrastrutture.

Il Ptcp per questa zona amplia le aree da assoggettare alla tutela dell'art. 19 e degli artt. 18 e 17.

Questioni rilevanti:

Il piano ha consentito di preservare l'integrità di alcuni paesaggi ai quali viene attribuito un valore naturalistico, ambientale e paesaggistico.

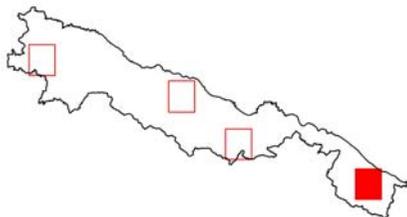
Tuttavia, manca una riflessione sul ruolo svolto dalle infrastrutture come struttura morfogenetica per la configurazione e la fruizione del paesaggio. Anche in questo caso, come in molti altri, il grado di tutela delle aste fluviali è contraddittorio mostrando un grado di vincolo poco efficace nelle zone urbanizzate. Occorre ampliare la riflessione ai "paesaggi della natura" anche in ambito urbano.



SVILUPPO INSEDIATIVO CONCENTRATO 1

Localizzazione:

Situato nella Provincia di Forlì-Cesena nei pressi del confine regionale.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emergono scarsi livelli di trasformazione. I fenomeni rilevati sono:

- l'accrescimento degli insediamenti già esistenti o di nuclei da essi dipendenti;
- incremento diffuso delle aree naturali su tutto il territorio campionario;
- mantenimento delle aree agricole a carattere intensivo solo lungo le valli insediate o lungo le valli di collegamento.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 19, art. 25, art. 30) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

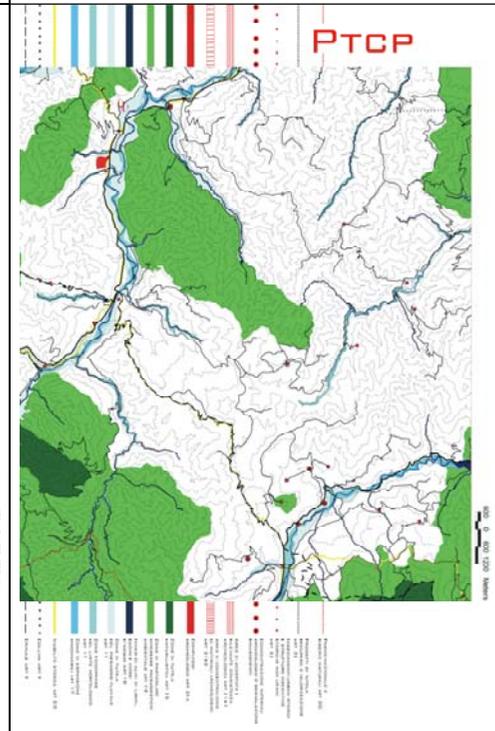
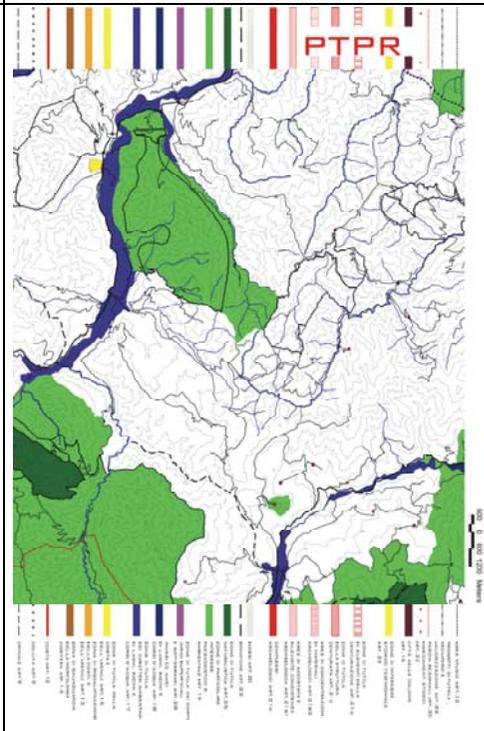
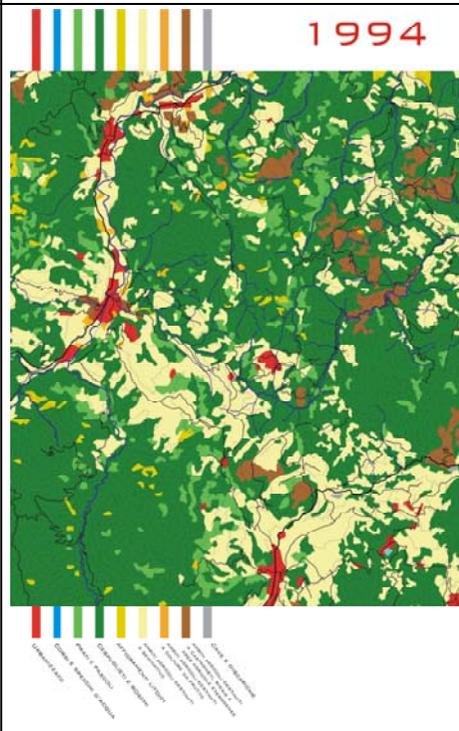
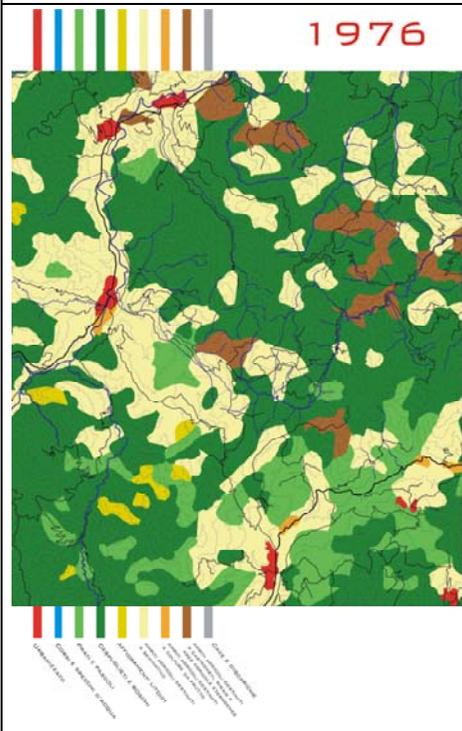
- la capacità di tutelare gli ambiti a valenza paesaggistica ambientale anche favorendo lo sviluppo di processi di naturalizzazione e diffondendo tale tendenza anche all'esterno di tali perimetrazioni;
- la difficoltà a regolamentare i rapporti tra fiumi e insediamenti.

Il Ptcp per questa zona sostanzialmente mantiene inalterato quanto dettato dal Ptp. Per i fiumi tuttavia, individua una più ricca articolazione delle fasce di rispetto.

Questioni rilevanti:

Il piano ha consentito di preservare l'integrità di alcuni paesaggi ai quali viene attribuito un valore naturalistico, ambientale e paesaggistico.

In questa zona il basso grado di trasformazione degli insediamenti ha favorito lo sviluppo degli stessi fenomeni avviati nelle zone di tutela anche al di fuori delle stesse.



Fascia fluviale del Po

La fascia fluviale del Po è un sistema che al suo interno comprende paesaggi abbastanza eterogenei, pur essendo accomunati dall'essere territori che attualmente o in passato hanno fatto parte del sistema idraulico del fiume. A ovest la fascia contigua al "grande fiume" si caratterizza, in particolare nel tratto più a monte, da ampie aree naturali a diretto contatto con il tracciato fluviale; verso il mare al contrario il sistema assume i connotati di un paesaggio di pianura, molto più simile a quello della fascia centrale urbanizzata. Pur nella similitudine che è possibile stabilire tra tali due sistemi, essi presentano caratteristiche leggermente diverse. Nella fascia centrale urbanizzata la crescita insediativa subisce l'influenza dell'elemento strutturante il sistema e l'intera regione, costituito dall'insieme degli insediamenti attraversati dall'asse infrastrutturale della Via Emilia; al contrario il sistema della fascia fluviale del Po nella provincia ferrarese e in parte anche nell'area ravennate, cresce attorno ai centri già esistenti e in minor misura lungo il reticolo dei tracciati viari di collegamento.

Dal confronto effettuato a livello regionale emerge come la fascia fluviale del Po sia un sistema in cui elevati, rispetto al resto dei sistemi, sono sia gli incrementi degli indicatori di urbanizzazione che di ruralità, mentre per gli indicatori di naturalità si registra una tendenza inversa. Il rapporto tra superfici urbanizzate e estensione delle aree agricole assume valori, a venti anni di distanza dal 1976, quasi doppi.

Se si considera poi l'articolazione delle coltivazioni nelle aree agricole emerge un intenso sfruttamento del territorio che aumenta ulteriormente nel 1994. Le superfici destinate a seminativo aumentano passando da una percentuale del 75% all'85% rispetto all'estensione delle aree agricole totale. Le aree agricole eterogenee nel 1994 non sono addirittura più presenti.

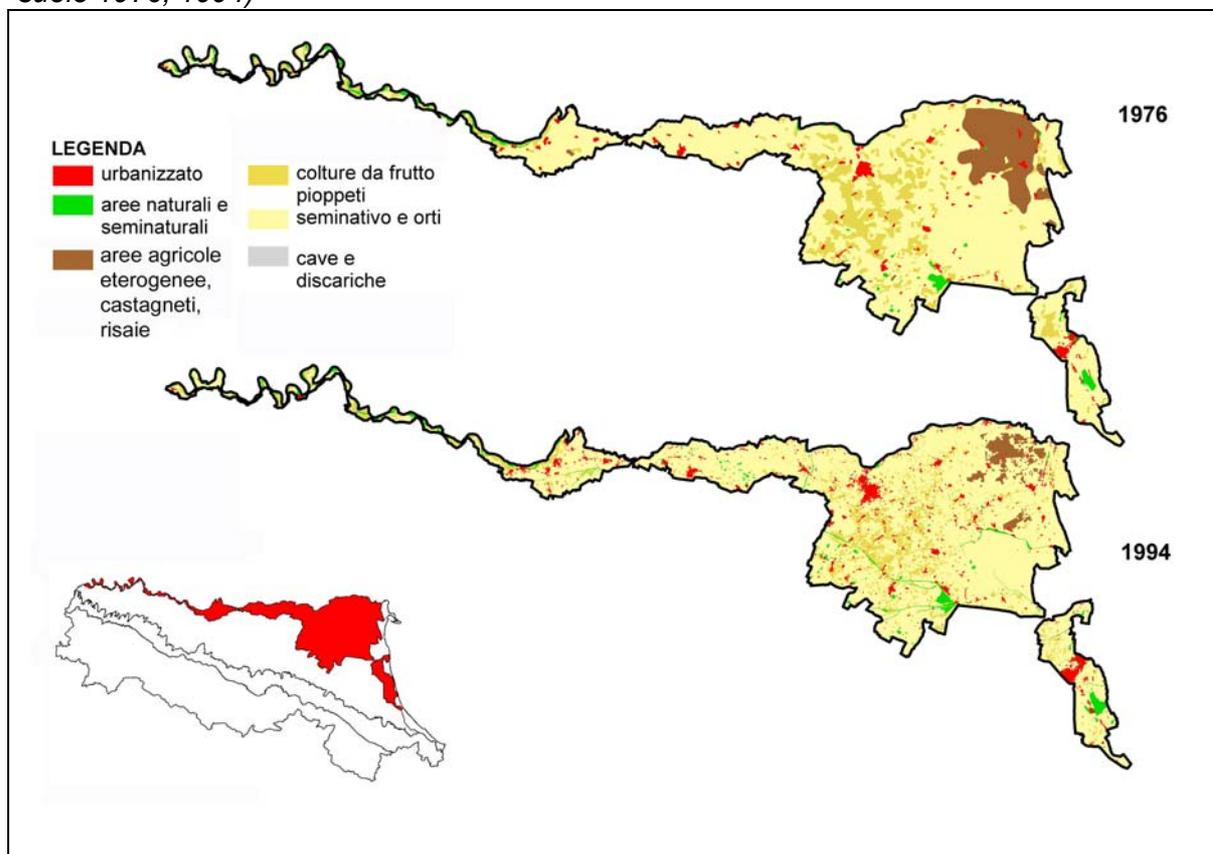
Le aree naturali residue ancora presenti nel sistema sono o lineari e di piccolissima entità, in corrispondenza dei corsi d'acqua che attraversano la pianura, o concentrate in alcuni luoghi, quali le valli, che rimangono a testimoniare la genesi dell'area.

In sintesi, la fascia fluviale del Po presenta dinamiche tipiche delle fasi di crescita fondate su uno sviluppo intensivo del territorio, con incrementi progressivi dell'urbanizzato e modalità di sfruttamento delle risorse naturali ormai superate.

Indicatori specifici per il sistema della fascia fluviale del Po

indicatori del sistema	1976	1994
Superficie urbanizzata/totale aree agricole	0,03	0,05
Aree agricole a orti e seminativi/aree agricole a colture da frutto	4,76	6,49
Aree agricole a orti e seminativi/somma aree agricole a orti, seminativi e colture da frutto	0,75	0,84
Aree agricole a orti, seminativi e colture da frutto/aree agricole eterogenee, castagneti e risaie	16.332,05	-
Corsi d'acqua/totale aree naturali	0,83	0,81

Articolazione delle trasformazioni territoriali sul sistema della fascia fluviale del Po (usi del suolo 1976, 1994)



Le tematiche che i territori campione dovranno esplorare sono rivolte ad approfondire le dinamiche di sviluppo insediativo e le relazioni che instaura con il territorio rurale e con le aree naturali lungo il fiume, le modalità di sfruttamento delle aree e i processi di “antropizzazione” del paesaggio agricolo.

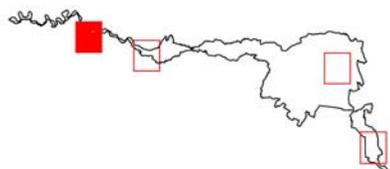
I quattro territori selezionati intendono indagare, da ovest verso est, situazioni quali:

- fascia fluviale;
- sviluppo insediativo concentrato 2
- antropizzazione delle aree agricole 4;
- sviluppo insediativo lineare 3.

FASCIA FLUVIALE

Localizzazione:

Situato in Provincia di Parma in contiguità con il fiume Po.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge uno scarso livello di trasformazione. I fenomeni rilevati sono:

- la dominanza della fascia fluviale, circondata da aree agricole a colture da frutto;
- incrementi minuti dell'urbanizzato prevalentemente nei centri esistenti e in misura minore nel resto del territorio;
- la presenza di cave lungo l'asta del fiume.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

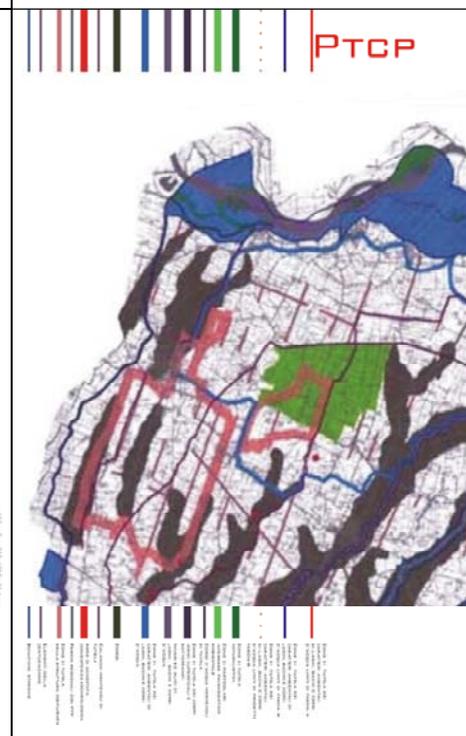
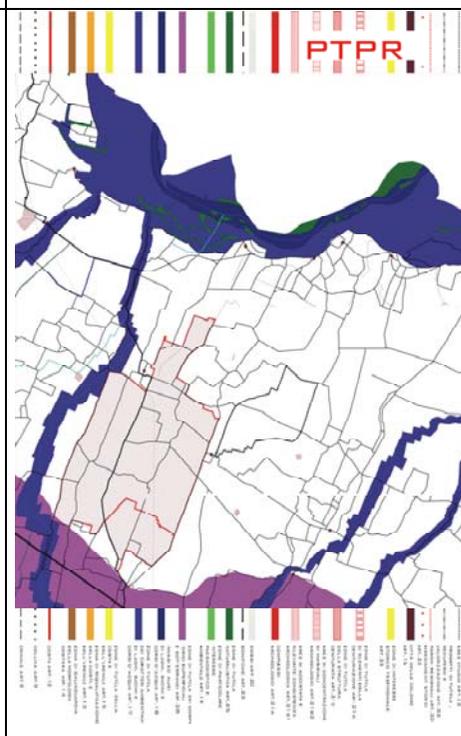
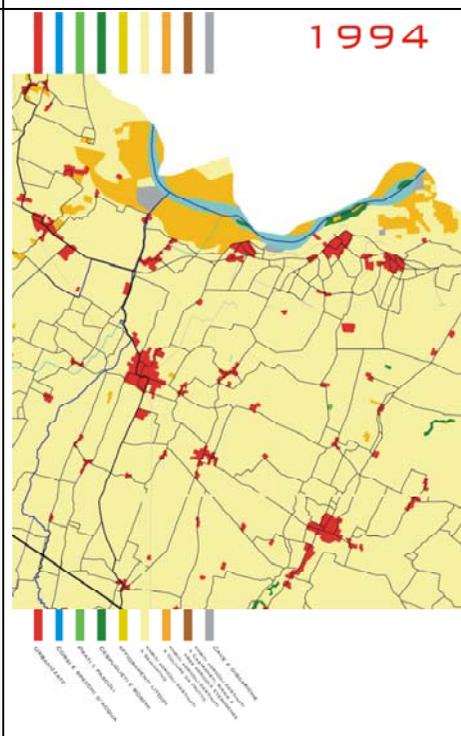
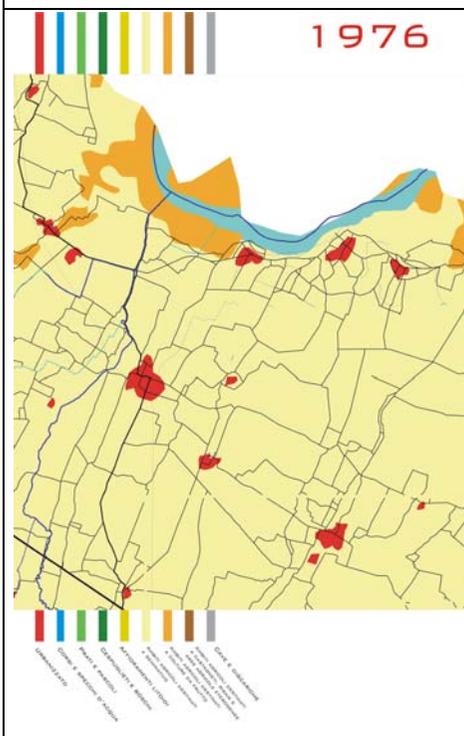
Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 21, art. 25) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

- la difficoltà di tutelare ma ancora di più a configurare il paesaggio fluviale del Po;
- la difficoltà a regolamentare le trasformazioni nelle aree agricole.

Il Ptcp, in attuazione della legge 20/2000, articola le politiche da attivare negli ambiti agricoli distinguendo quelli che hanno una valenza produttiva, da quelli che hanno una valenza paesaggistica, al periurbano. Il Ptcp, inoltre, per questi territori articola e individua ulteriori zone da sottoporre a tutela.

Questioni rilevanti:

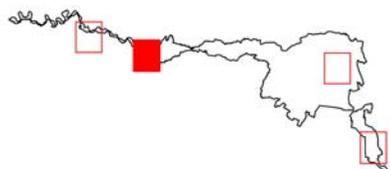
Il piano non è riuscito a caratterizzare gli ambiti fluviali e in questo caso anche raramente a salvaguardarne la integrità. Manca anche un'articolazione dettagliata del ruolo svolto e del carattere delle aree agricole.



SVILUPPO INSEDIATIVO CONCENTRATO 2

Localizzazione:

Situato nella Provincia di Reggio Emilia in diretta contiguità con il fiume Po.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge un modesto livello di trasformazione. I fenomeni rilevati sono:

- una crescita dell'urbanizzato lungo le infrastrutture di collegamento tra nuclei già esistenti;
- l'incremento delle aree agricole intensive ne destinate a coltivazioni da frutto soprattutto lungo l'Enza;
- la prevalenza di aree agricole con coltivazioni a orti e seminativi.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

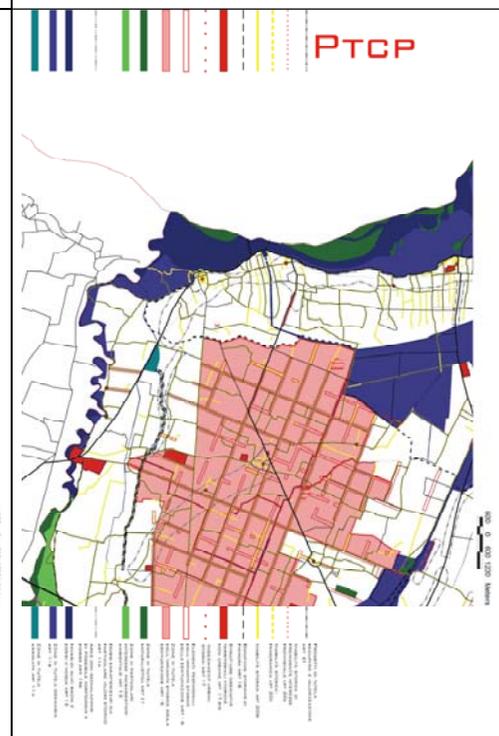
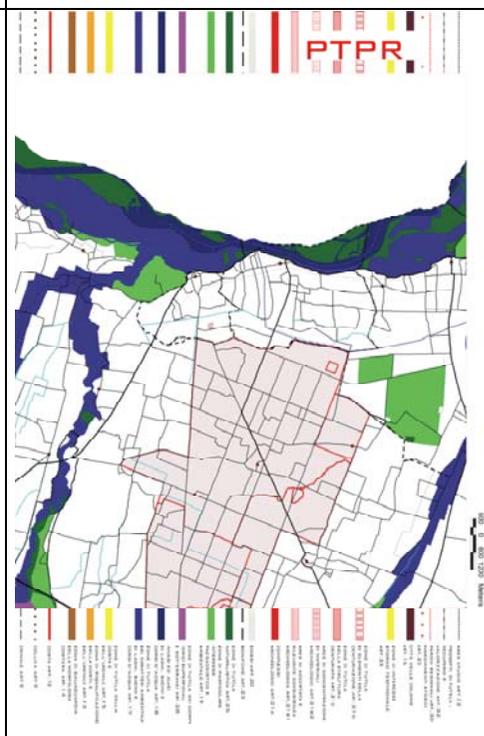
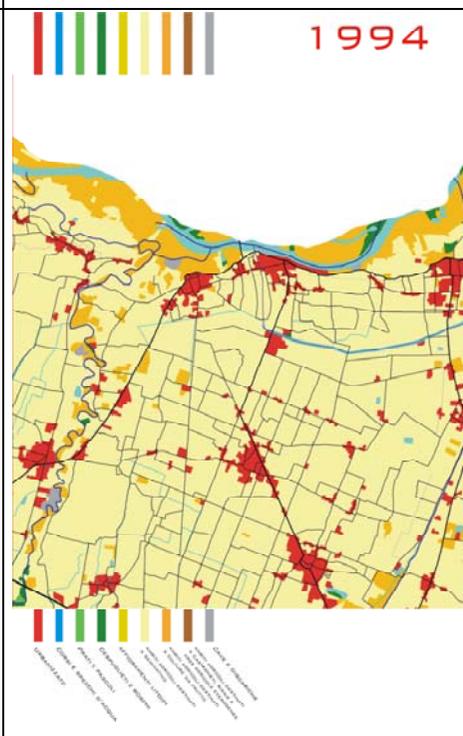
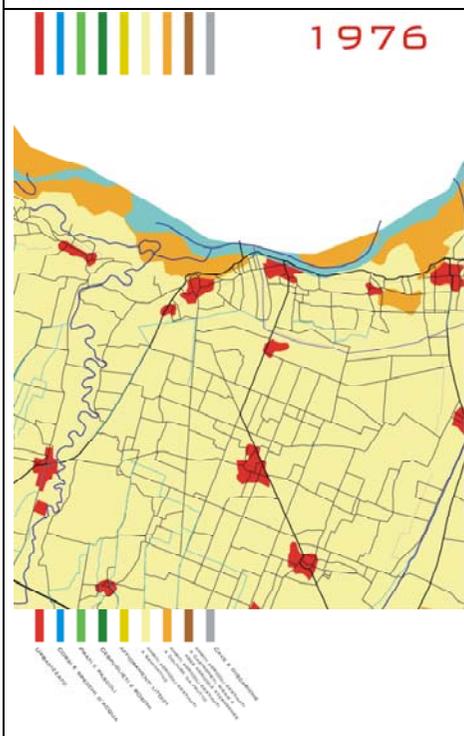
Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 19, art. 21, art. 25) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

- la difficoltà di tutelare ma ancora di più a configurare il paesaggio fluviale del Po;
- la difficoltà a regolamentare le trasformazioni nelle aree agricole;
- la difficoltà di relazionare sviluppo insediativi e fasce fluviali.

Il Ptcp per quest'area conferma sostanzialmente le previsioni del Ptp, assegnando ad esse un grado di maggior dettaglio, sia nelle perimetrazioni, sia nella tutela delle zone e degli elementi caratteristici.

Questioni rilevanti:

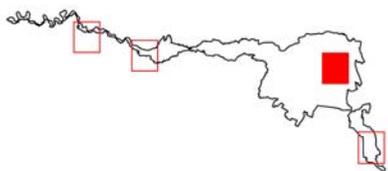
Il piano non è riuscito a caratterizzare gli ambiti fluviali, soprattutto nella relazione che essi instaurano con gli insediamenti. L'integrazione tra le varie zone e gli elementi soggetti a tutela è comunque poco rilevante, anche se l'aver posto l'attenzione ad alcuni elementi piuttosto che ad altri ha sollecitato un'interpretazione del livello relazionale da parte dei piani sottordinati.



ANTROPIZZAZIONE DELLE AREE AGRICOLE

Localizzazione:

Situato nella pianura ferrarese in corrispondenza dell'area delle bonifiche più recenti.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge un elevato livello di trasformazione. I fenomeni rilevati sono:

- un incremento contenuto dell'urbanizzato prevalentemente per accrescimento dei centri esistenti;
- incremento delle aree a seminativo generalizzato su tutto il territorio campione.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

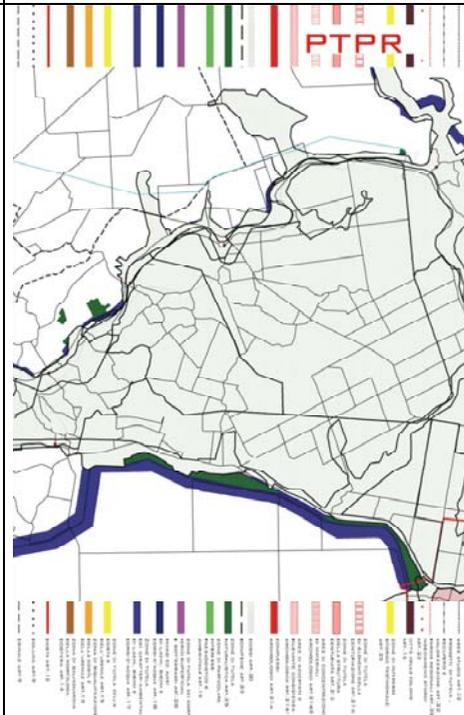
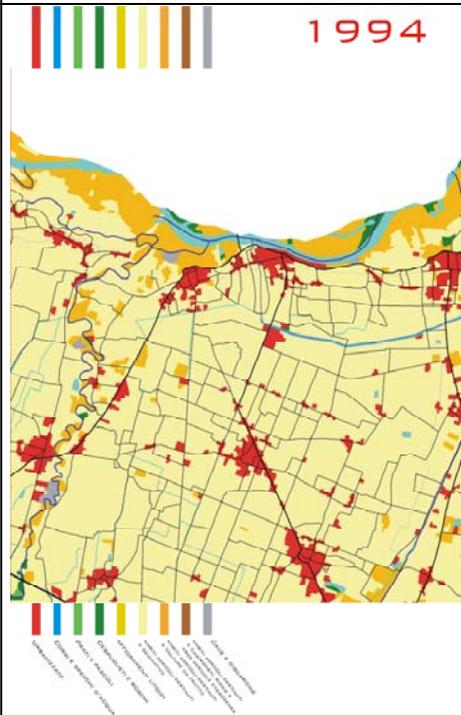
Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 18, art. 17, art. 20, art. 25) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

- la difficoltà di governare le trasformazioni nel territorio rurale, non tanto rispetto allo sviluppo insediativo, quanto rispetto alle coltivazioni agricole e al paesaggio agrario.
- Il Ptcp per quest'area dà rilevanza al carattere paesaggistico delle fasce contigue ai fiumi e assegna una certa rilevanza ai segni minuti che hanno configurato la morfologia del territorio (dossi).

Questioni rilevanti:

Il piano assume i caratteri geomorfologici del territorio come elementi connotanti senza che questi, tuttavia diventino delle tracce per lo sviluppo insediativo.

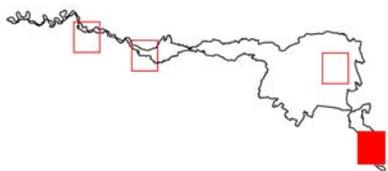
Le relazioni tra gli elementi costitutivi il paesaggio potrebbero diventare delle invariante per le trasformazioni del territorio.



SVILUPPO INSEDIATIVO LINEARE 3

Localizzazione:

Situato sulla costa ravennate nel tratto di territorio che collega Ravenna agli insediamenti turistici costieri.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emergono differenziati livelli di trasformazione a seconda della vicinanza alla costa. I fenomeni rilevati sono:

- a sud-ovest della statale 16 il mantenimento di una configurazione del territorio;
- sulla statale 16, infrastruttura di collegamento tra Ravenna e la costa, l'intensificazione dell'insediamento.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

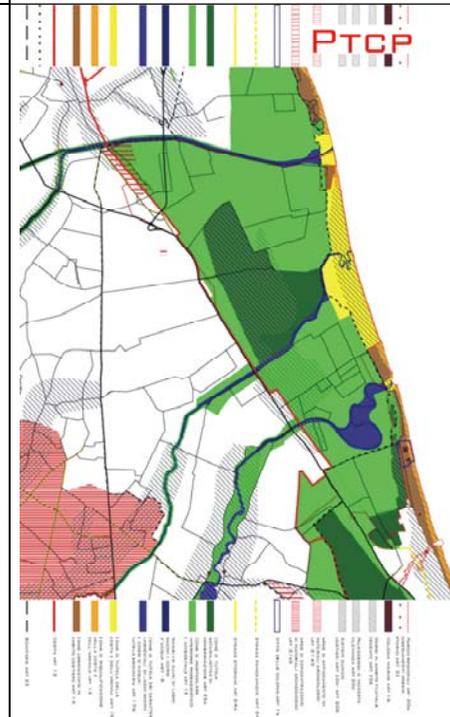
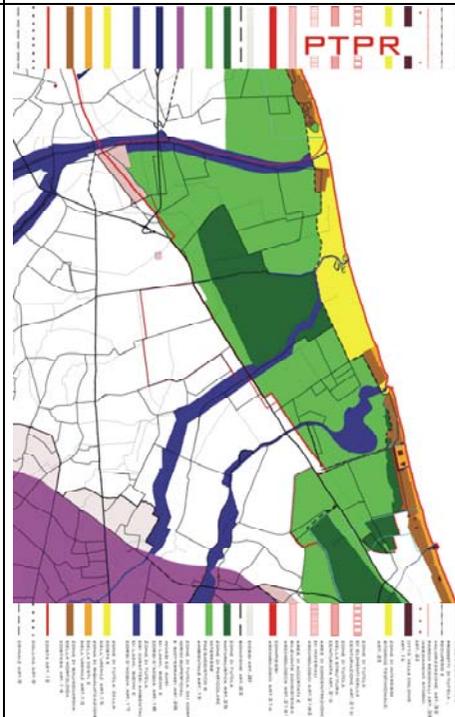
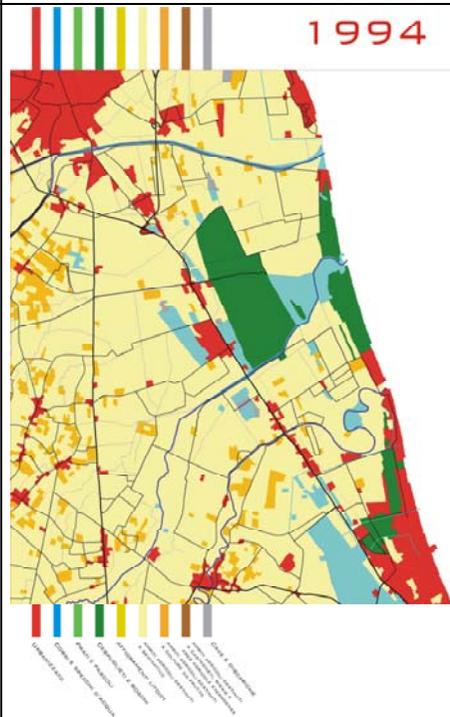
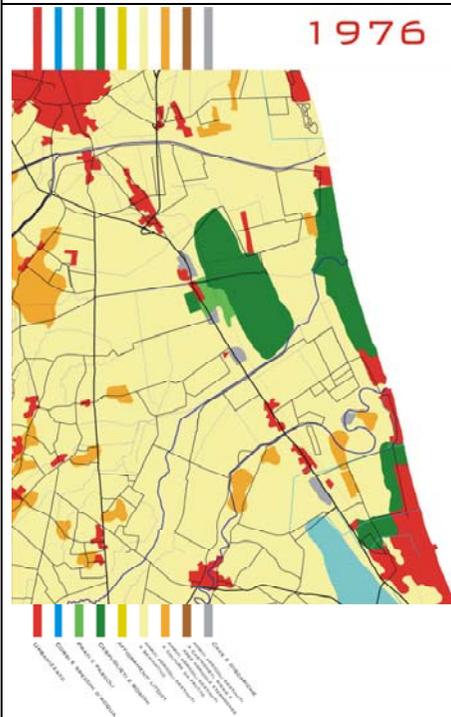
Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 13, art. 14, art. 15, art. 18, art. 17, art. 19, art. 21, art. 25) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

- la capacità di attivare processi di naturalizzazione nelle zone tutelate dall'art. 19;
- la capacità di frenare lo sviluppo insediativo della costa nelle zone di tutela della costa e dell'arenile.

Il Ptcp per quest'area ricalca sostanzialmente quanto perimetrato e normato dal Ptp.

Questioni rilevanti:

Il piano non è riuscito a regolamentare e a comprendere il ruolo morfogenetico delle infrastrutture quali matrici di configurazione del paesaggio.

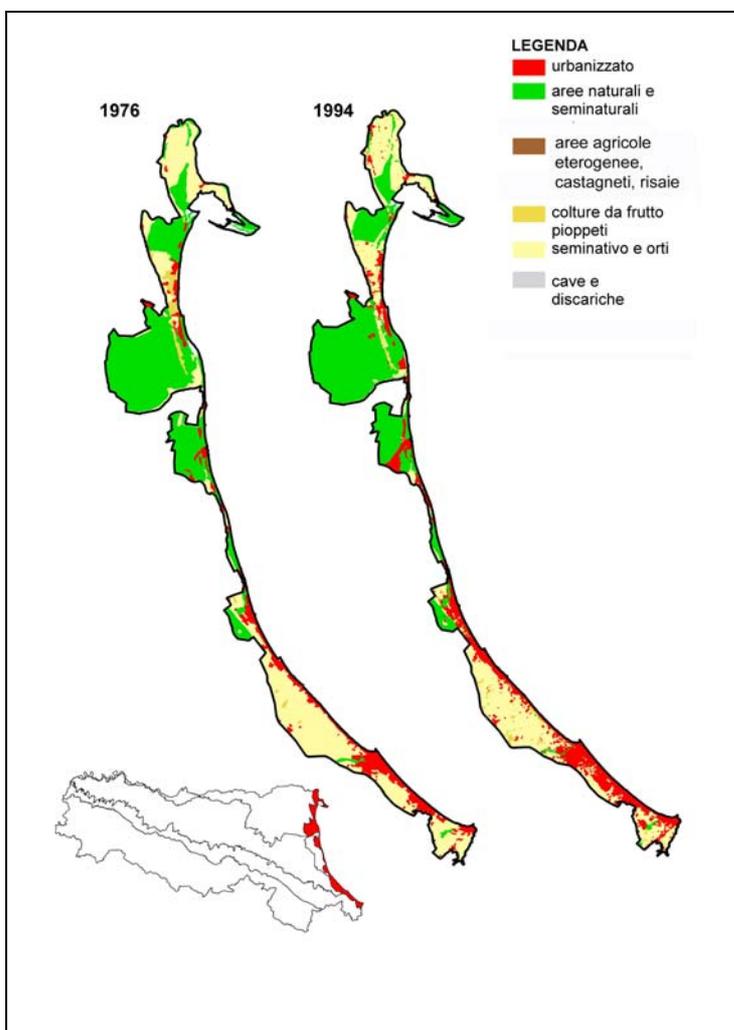


Fascia costiera

La fascia costiera presenta connotati fortemente differenziati tra la costa settentrionale e quella meridionale.

La prima, come già visto nella descrizione dei sistemi di paesaggi, ha un carattere di naturalità ancora dominante, la seconda al contrario è stata progressivamente urbanizzata. Il confronto tra le destinazioni d'uso alle varie soglie temporali conferma tale tendenza anche per il ventennio che va dal 1976 al 1994. La costa ferrarese sembra essere soggetta ad incrementi rilevanti dell'urbanizzazione, mentre la costa ravennate e quella riminese oltre ad essere soggette ad un maggiore ispessimento della zona già edificata, mostrano una tendenza alla saturazione dell'insediamento lineare lungo la fascia costiera.

In particolare il rapporto tra aree urbanizzate e aree naturali aumenta notevolmente (da 0,28 a 0,41) e nella stessa misura aumenta anche il rapporto tra lo stesso urbanizzato e le aree agricole totali (da 0,27 a 0,46). Se non fosse per questo fenomeno il resto dei caratteri del sistema manifestano un dinamismo piuttosto scarso.



Articolazione delle trasformazioni territoriali sul sistema della fascia costiera (usi del suolo 1976, 1994)

Indicatori specifici per il sistema della fascia costiera (in basso)

indicatori del sistema	1976	1994
Superficie urbanizzata /totale aree naturali	0,28	0,41
Aree agricole a orti e seminativi/aree agricole a colture da frutto	16,13	14,22
Aree agricole a orti e seminativi/somma aree agricole a orti, seminativi e colture da frutto	0,94	0,93
Aree agricole a orti, seminativi e colture da frutto/aree agricole eterogenee, castagneti e risaie	457,89	0,00
Superficie a boschi e cespuglieti/totale aree naturali	0,17	0,18
corsi d'acqua/totale aree naturali	0,79	0,82
Totale aree naturali/ totale aree agricole	1,00	1,13
Superficie urbanizzata/ totale aree agricole	0,27	0,46

Le tematiche che i territori campione dovranno esplorare sono rivolte ad approfondire le dinamiche che caratterizzano lo sviluppo insediativo e le relazioni che instaura con il territorio rurale a sud e con le aree naturali a nord.

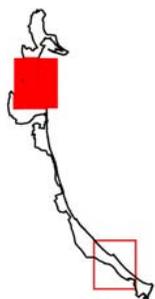
I due territori selezionati intendono indagare, da nord verso sud, situazioni quali:

- sviluppo insediativo lineare 4;
- sviluppo insediativo lineare 5.

SVILUPPO INSEDIATIVO LINEARE 4

Localizzazione:

Situato lungo la costa nord della Provincia di Ferrara in corrispondenza delle valli di Comacchio.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emerge uno scarso livello di trasformazione. I fenomeni rilevati sono:

- incrementi dell'urbanizzato lungo la linea di costa e verso l'entroterra;
- tendenza a creare una fascia insediata continua;
- incremento delle aree a destinazione agricola orti e seminativi;
- la totale scomparsa di aree agricole come le risaie.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 13, art. 14, art. 15, art. 18, art. 17, art. 19, art. 21, art. 25) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

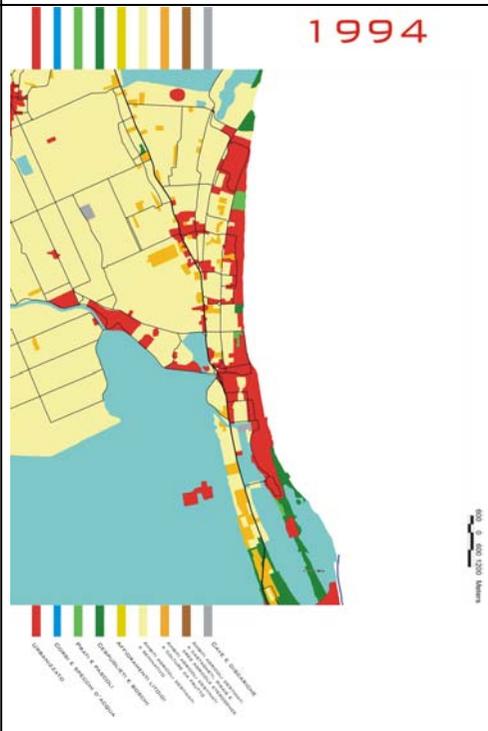
- la capacità di tutelare le aree normate dall'art. 25 e dall'art. 19 e art. 15 con connotazioni di tutela naturalistica, ambientale e paesaggistica;
- l'incapacità di frenare lo sviluppo insediativo nelle aree contigue alle zone di tutela, anche a ridosso di aree di elevato valore ambientale e paesaggistico.

Il Ptcp per quest'area ricalca sostanzialmente quanto perimetrato e normato dal Ptp.

Questioni rilevanti:

Il piano è stato in grado di tutelare le aree di particolare interesse paesaggistico ambientale in sé.

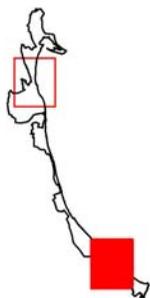
Tuttavia, la mancata interazione con ciò che le circonda non ha vietato lo sviluppo di aree urbanizzate in diretta contiguità con aree di elevato pregio ambientale.



SVILUPPO INSEDIATIVO LINEARE 5

Localizzazione:

Situato nella Provincia di Rimini in corrispondenza della zona costiera a più elevato tasso di urbanizzazione.



Trasformazioni territoriali:

Dal confronto degli usi del suolo emergono livelli differenziati di trasformazione a seconda della vicinanza con la linea di costa.

I fenomeni rilevati sono:

- una crescita rilevante dell'urbanizzato verso l'entroterra, al di là della statale 16;
- una scarsa urbanizzazione a sud dell'asse autostradale;
- l'incremento delle aree agricole intensive destinate a coltivazioni da frutto;
- il mantenimento delle aree naturali esistenti.

Verifica dell'efficacia del Ptp:

Il confronto tra le tutele dettate dal Ptp (art. 13, art. 14, art. 15, art. 18, art. 17, art. 19, art. 28) e le trasformazioni territoriali fa emergere:

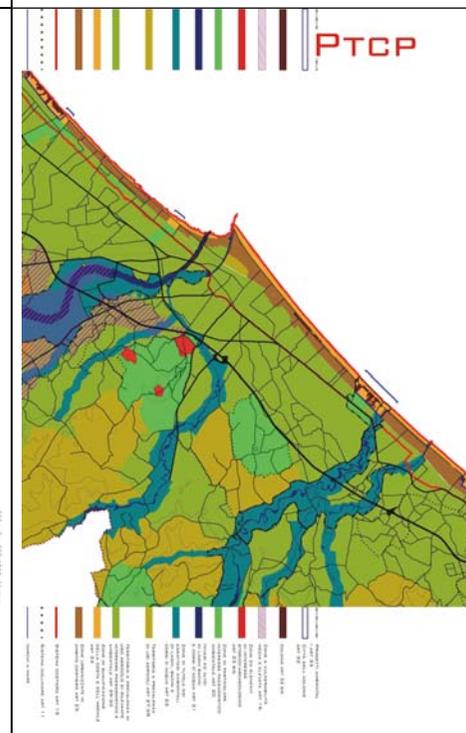
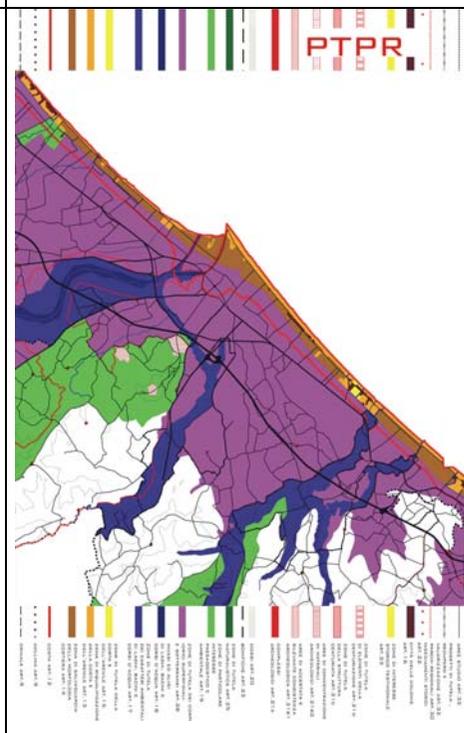
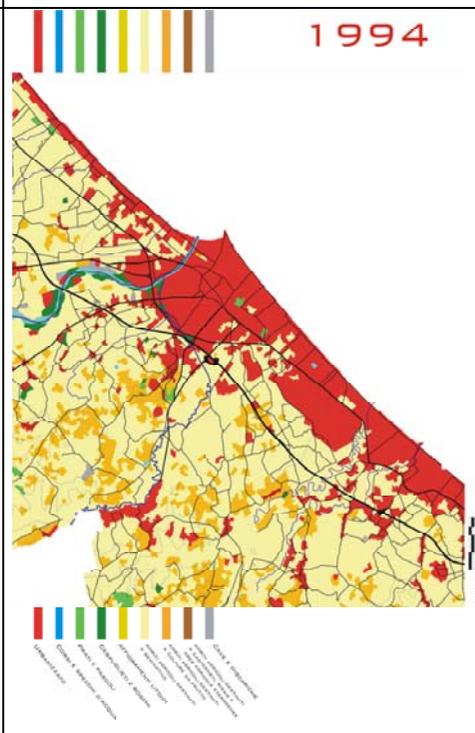
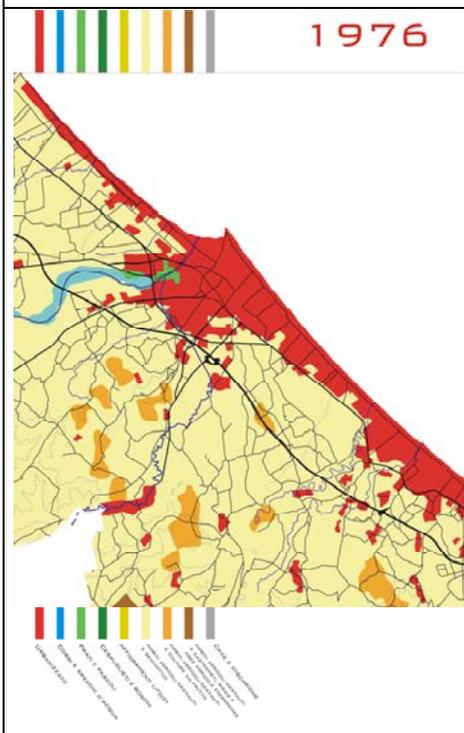
- la difficoltà a regolamentare e a salvaguardare la morfologia della costa;
- la difficoltà di attivare processi di rinaturalizzazione del territorio lungo le aste fluviali soprattutto in ambito urbano.

Il Ptcp riarticola il Ptp assegnando un valore particolare alla tutela e valorizzazione degli ambiti fluviali e delle aree agricole di valore paesaggistico.

Questioni rilevanti:

Il piano non ha governato a sufficienza le spinte dell'urbanizzazione costiera, e non ha dimostrato efficacia nella tutela degli ambiti fluviali.

Il Ptcp sembra in parte dare risposta a queste questioni, affrontando il problema anche dal punto di vista della tutela attiva e dei progetti di valorizzazione.



2.2. L'attuazione del Piano territoriale paesistico regionale nei Piani territoriali di coordinamento provinciali

L'emanazione della legge 142 nel 1990, a cui ha fatto seguito la legge regionale 6 del 1995, ha dato l'avvio all'elaborazione dei Piani territoriali di coordinamento provinciale, proseguita con riferimenti di contenuto ancor più precisi e pregnanti dopo l'entrata in vigore della nuova legge regionale sulla "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" (L.R. 20/2000). I Ptcp hanno svolto, fra l'altro, il compito di dare attuazione al Ptp, sviluppandone e specificandone la disciplina secondo gli indirizzi e le direttive del Ptp stesso. Essendo stati approvati in conformità al Piano regionale, ne hanno assunto il ruolo e le prerogative diventando, nella gestione del territorio, riferimento unico in merito alla componente paesaggistica per le successive fasi di adempimento amministrativo. Questa innovazione ha semplificato notevolmente i processi legati all'applicazione della regolamentazione del paesaggio e alla gestione degli strumenti urbanistici, superando il tradizionale sistema "a cascata" che obbligava ad una serie di verifiche successive su strumenti diversi. D'altra parte, essa ha posto tuttavia con particolare evidenza il difficile problema dell'integrazione tra gli obiettivi espressi dai diversi settori della pianificazione territoriale.

Nell'intento di delineare quali nuovi contenuti la pianificazione paesistica regionale debba assumere per dare attuazione all'accordo Stato-Regioni (2001) e alla luce del ruolo di strumenti per la tutela del paesaggio assunto dai Ptcp, appare necessario un approfondimento orientato a comprendere come il Ptp sia stato recepito e interpretato nelle diverse province e quale sia oggi il quadro delle tutele vigenti.

Rispetto al Ptp, che detta un quadro disciplinare omogeneo per l'intero territorio regionale, i Piani provinciali hanno elaborato approfondimenti discendenti dalla maggiore conoscenza delle specificità del proprio territorio. Il Ptp ha quindi subito, attraverso la trasposizione nel livello provinciale, un processo di verifica e aggiornamento, che talvolta ha portato a una reinterpretazione della sua articolazione normativa e dei relativi contenuti.

La *lettura comparativa dei Ptcp* è stata condotta enucleando e mettendo a confronto i temi di maggiore rilevanza per la tutela del paesaggio; temi che vengono di seguito esplicitati, riportando per ciascuno di essi una sintesi degli aspetti più significativi.

2.2.1. Temi a confronto

Il processo di formazione dei nove piani provinciali ha richiesto un periodo piuttosto lungo, durante il quale si è registrata un'evoluzione legislativa non irrilevante a livello nazionale e regionale.

Lo slittamento temporale tra i Piani di prima elaborazione e quelli più recenti ha generato differenze sostanziali nei loro contenuti e obiettivi. Se infatti i Piani prodotti dal 1995 al 1998-99, pur apportando precisazioni e innovazioni, ricalcano sostanzialmente l'articolazione in

zone e la struttura normativa del Ptp, quelli più recenti (Bologna, Rimini, Piacenza e Parma), riconfigurano la struttura del Piano in modo più complesso e articolato, sfruttando l'opportunità di mutuare dalle esperienze precedenti contenuti e indicazioni e di utilizzare le innovazioni della legislazione regionale degli ultimi anni, in particolare della L.R. 20/2000.

Il Ptp, in quanto piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistico-ambientali esteso a tutto il territorio regionale, ha necessariamente operato una sintesi rispetto ai diversi caratteri e alle problematiche riscontrabili a livello locale, raggruppando in ciascuna tipologia di zona situazioni anche molto diverse fra loro, ma che mostravano esigenze analoghe di protezione. I Ptcp, avendo sviluppato con maggiore precisione la conoscenza delle caratteristiche del proprio territorio, hanno declinato i propri contenuti in maniera più diversificata.

I tematismi oggetto di attenzione possono variare da territorio a territorio e anche sullo stesso tema gli approcci possono risultare spesso non omogenei, in relazione alla diversa rilevanza attribuita rispetto alle problematiche locali.

Le tutele dei corsi d'acqua

La tutela delle aree di pertinenza dei corsi d'acqua rappresenta un tema che è stato affrontato su tutto il territorio regionale, in primo luogo attraverso una ridefinizione delle perimetrazioni contenute nel Ptp finalizzata a una più corretta e precisa individuazione delle zone interessate. A ciò si è aggiunta la presa d'atto del ruolo di connessione ecologica che i corsi d'acqua possono svolgere, specialmente in pianura, in un territorio fortemente antropizzato quale quello della regione Emilia-Romagna. Si tratta infatti di luoghi in cui permangono condizioni di naturalità importanti e che rappresentano le matrici fondamentali degli assetti paesaggistici storici e attuali.

Particolare attenzione a questo aspetto hanno posto le Province di Rimini, Piacenza, Parma, Bologna, i cui Ptcp prevedono la creazione di reti ecologiche funzionali all'aumento della naturalità diffusa, nelle quali i fiumi costituiscono il collegamento essenziale tra i vari "nodi portanti" rappresentati in primo luogo dalle aree protette.

In generale, nelle norme tecniche di attuazione dei Piani viene specificato che le zone interessate da tutela fluviale sono da considerarsi luoghi privilegiati per la creazione di parchi e per la realizzazione di progetti di riqualificazione ambientale; inoltre, alcune Province entrano nel merito della questione paesaggistica, prevedendo azioni e norme di valorizzazione attiva della fascia fluviale.

In particolare, il Ptcp di Piacenza individua una "Zona di recupero ambientale del sistema fluviale" destinata al ripristino di ambiti particolarmente degradati o caratterizzati dalla presenza di attività incompatibili, demandando tuttavia la definizione dei progetti di rinaturalizzazione a momenti successivi.

La Provincia di Ferrara riconosce sul proprio territorio la presenza di numerosi corsi d'acqua artificiali o arginati, per i quali reputa necessaria una tutela legata al loro valore di segni distintivi del paesaggio, piuttosto che a problemi di tipo idraulico. Essa propone pertanto, per quelli in cui non viene confermata la protezione come zona di tutela fluviale, la loro

individuazione come “Zona di interesse paesaggistico ambientale”, a dimostrazione del prevalere dell’interesse al mantenimento del segno determinato dall’argine stesso.

Analogamente, la Provincia di Ravenna attribuisce un ruolo paesaggistico ai corsi d’acqua artificiali proponendo, per i tratti arginati dei fiumi e per i canali, un’ampia fascia di tutela come “Zona di particolare interesse paesaggistico - ambientale”. Il Piano contiene inoltre interessanti indirizzi normativi per la valorizzazione delle aree di particolare pregio o, al contrario, particolarmente degradate, non entrando tuttavia nello specifico delle impostazioni progettuali, che sono demandate a fasi successive.

Come già accennato, le Province di Bologna, Rimini, Piacenza e Parma hanno in proposito un atteggiamento simile: non solo considerano i fiumi come elementi portanti della rete ecologica, ma prevedono di incentivare progetti di tutela e valorizzazione, operando anche l’individuazione del tratto specifico in cui si intendono attivare i progetti di riqualificazione.

La Provincia di Rimini ha inoltre elaborato apposite schede riguardanti progetti di valorizzazione che riportano, oltre alla localizzazione e agli obiettivi, i soggetti coinvolti e le modalità di attuazione.

Il Ptcp di Parma negli allegati alle norme di attuazione descrive i progetti di valorizzazione, che per una parte consistente non interessano unicamente le fasce fluviali, ma anche il corso d’acqua vero e proprio. Le relative schede riportano una descrizione dell’area, obiettivi, azioni e indirizzi per la formazione o l’attuazione dei progetti, definendo anche le modalità di recepimento negli strumenti urbanistici comunali. In questo caso il problema dell’integrazione fra Piani di Bacino e Piani paesaggistici è di particolare importanza: infatti il Ptcp al momento della sua elaborazione ha individuato le fasce di tutela fluviale anche in funzione della sicurezza idraulica, pur in mancanza di analisi di dettaglio.

Il tema del portare a una unica zonizzazione le tutele fluviali derivanti da esigenze paesaggistiche con quelle di sicurezza idraulica è affrontato da tutte le Province, pur essendo sviluppato secondo diverse modalità. L’atteggiamento riscontrato più frequentemente è quello di recepire le zonizzazioni definite dall’Autorità di Bacino (eventualmente articolando le fasce A e B di tutela), adattando ad esse la normativa del Piano Paesistico senza affrontare direttamente il problema dell’integrazione delle diverse politiche che nascono dai due piani. In questi casi ricorre la frase “in caso di discordanza tra le perimetrazioni o le norme prevale la regola più restrittiva”.

In modo diverso si comportano le Province di Rimini, Forlì-Cesena e Ravenna, per i cui territori non sono ancora stati approvati i Piani di Bacino, laddove nelle norme si specifica che “ad avvenuta approvazione dei Piani di Bacino, contenenti in particolare l’individuazione delle fasce fluviali e la relativa normativa di uso e tutela, il Ptcp sarà adeguato ed integrato nel rispetto degli indirizzi e dei contenuti degli stessi”. Le Province di Modena e Bologna cercano invece di integrare le due normative in un unico documento.

La protezione della natura

Analizzando le modalità messe in campo per la protezione della natura, emergono alcune nuove problematiche legate all’evoluzione del quadro legislativo e culturale in materia di aree

protette. Negli ultimi anni si è consolidato il principio secondo cui la protezione della natura non può essere efficace se non agendo come “sistema”, superando cioè le modalità di protezione affidate alla conservazione di aree particolari ed isolate. La creazione delle reti ecologiche risponde a questa esigenza, laddove l'intento è quello di costruire un sistema complesso ed articolato, capace di offrire un'adeguata protezione alle componenti naturali sul territorio.

Il Piano di Rimini in particolare sviluppa una “filosofia di protezione” innovativa, che trae origine dalla realtà di un territorio provinciale in cui all'assenza di parchi regionali si accompagna una significativa presenza di zone ad elevata naturalità. La pianificazione provinciale avanza l'ipotesi di una nuova forma di protezione, non prevista dall'attuale legislazione di settore, le aree “PAN” (aree di protezione ambientale e naturalistica). Si tratta di aree affidate alla gestione della Provincia attraverso piani triennali di intervento corredati dai relativi piani finanziari, e sono definite come aree di valorizzazione non legate alle politiche speciali dei parchi ma al servizio di un sistema di naturalità diffusa.

Il Ptcp di Bologna si concentra sul recepimento delle leggi degli ultimi dieci anni in materia di biodiversità, ponendosi come strumento di riferimento per l'attuazione delle normative Cee (Natura 2000, Direttiva Uccelli, Protezione della Natura e Biodiversità, Direttiva Habitat). Il Piano integra il sistema consolidato delle aree protette di livello regionale e provinciale con le aree di protezione individuate a livello europeo nel “Piano programmatico per la conservazione e il miglioramento degli spazi naturali”. L'innovazione più rilevante è costituita dalla creazione del “Piano di Azione per la gestione dei pSIC del territorio provinciale”, preposto a definire le modalità per il raggiungimento degli obiettivi di conservazione e miglioramento della biodiversità espressi dalle direttive comunitarie. In questo senso il Piano di Bologna fornisce un contributo importante anche per le altre province.

Infine, la Provincia di Parma, pur non arrivando al livello di approfondimento di quella di Bologna, è l'unica altra provincia che prende esplicitamente in considerazione i siti Bioitaly come “Zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale”.

Le zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale

Anche per questa tipologia di zona in quasi tutti i Piani sono stati elaborati approfondimenti rivolti a specificarne gli areali di interesse, a seguito dei quali sono state apportate modifiche di tipo cartografico. In alcuni casi in tali zonizzazioni sono state ricomprese porzioni rilevanti di territorio, di cui viene riconosciuto per la prima volta il valore paesaggistico, in una concezione che esula dallo schema obsoleto di “bellezza naturale” ma che concepisce il paesaggio come unicum inscindibile di aspetti antropici ed elementi naturali.

Un interesse paesaggistico-ambientale viene riconosciuto in Provincia di Ferrara ai dossi e alle dune di valore storico-testimoniale (come già evidenziato nell'esame delle tutele ai corsi d'acqua); in quella di Forlì-Cesena alla zona collinare a ridosso della via Emilia; nelle Province di Modena e Reggio Emilia alla prima quinta collinare. Per quest'ultima è stato creato un articolo ad hoc intitolato “Zona di tutela agronaturalistica”, che ne definisce la

disciplina dando al paesaggio riconosciuto il significato di ambito complesso, risultato dell'interazione tra uomo e natura.

Non tutti i Piani affrontano in modo particolare ed esplicito il concetto di sviluppo attivo del territorio: le Province di Ferrara e Rimini prevedono di incentivare la valorizzazione e la fruizione delle "Zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale", senza però specificare le modalità di attuazione delle politiche per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La Provincia di Bologna, infine, individua una categoria particolare, le "Zone di particolare interesse naturalistico e paesaggistico della pianura", con una propria disciplina che ripropone sostanzialmente quella dell'articolo 19 del Ptp, integrata con disposizioni più specifiche rivolte alla tutela delle valenze naturalistiche ed ecologiche e aventi l'obiettivo di conservare e incrementare la biodiversità.

Le aree agricole

Nella definizione dei paesaggi, soprattutto nella pianura, la presenza delle aree agricole è determinante e quindi grande importanza assume il ruolo ad esse attribuito dai Ptcp.

I Piani di Rimini, Parma e Bologna, elaborati dopo l'emanazione della legge regionale 20/2000, ne hanno recepito le indicazioni ripartendo il territorio messo a coltura in: aree agricole di rilievo paesaggistico, aree agricole periurbane, aree ad alta vocazione produttiva-agricola, aree agricole normali. Gli ambiti di maggiore interesse ai fini del presente studio corrispondono ai primi due. Nelle aree di rilievo paesaggistico la normativa è volta a contemperare le esigenze produttive con quelle del mantenimento dei valori riconosciuti del paesaggio, gli ambiti agricoli periurbani sono invece aree in cui si intendono valorizzare gli aspetti ecologico-ricreativi, con il duplice obiettivo di favorire la naturalità diffusa e di creare servizi per la città. La Provincia di Bologna inoltre, inserisce una categoria innovativa di tutela, denominata "sistemazioni agrarie tradizionali", a salvaguardia degli elementi e degli assetti che caratterizzano il paesaggio rurale tradizionale.

Pur non avendo avuto l'opportunità di cogliere gli spunti offerti dalla L. R. 20/2000, anche altre Province hanno preso in specifica considerazione la disciplina delle aree agricole: Piacenza e Modena hanno introdotto nuovi articoli di tutela e valorizzazione delle aree agricole periurbane ("Salvaguardia ecologico-ambientale e ambiti periurbani" la prima e "Indirizzi e direttive in materia di tutela e valorizzazione delle aree agricole periurbane" la seconda) aventi contenuti assai simili a quelli della categoria individuata dalla legge regionale. La provincia di Modena inoltre, ha definito, nell'articolo "Sistema delle aree agricole", alcune norme a tutela degli elementi costitutivi del paesaggio, della biodiversità e delle aree a destinazione agricola ricadenti in altre zone come ad esempio le "Zone di interesse paesaggistico ambientale".

Il concetto di paesaggio applicato ai beni e agli elementi storici

Anche se il tema degli aspetti storico-culturali è stato trattato da tutti i Piani, sembra mancare ancora una visione integrata, che consideri questi beni come una delle

componenti del paesaggio e del territorio. Mentre è stato approfondito il riconoscimento delle diverse categorie di oggetti presenti e del loro valore intrinseco, non è stata infatti sviluppata l'analisi del ruolo che i beni storico-culturali rivestono nel definire le caratteristiche del paesaggio.

Da parte di tutte le Province è stato affrontato il tema della viabilità storico-panoramica e sono state dettate disposizioni volte a tutelare la permanenza del tracciato e la conservazione dei coni ottici e delle visuali panoramiche. Solo alcune, invece, hanno cercato di superare il concetto della mera conservazione dei beni storici, a favore di una visione più estesa che porti a riconoscere e tutelare anche i segni che identificano l'impianto territoriale.

Il Ptcp di Piacenza articola il sistema delle "Zone urbane e non urbane storiche" non solo rispetto all'importanza storica e ambientale, ma anche rispetto allo stato di conservazione, in modo da poter diversificare gli indirizzi per le modalità di intervento e la valorizzazione.

Reggio Emilia approfondisce l'analisi del sistema delle ville nel territorio rurale e delimita insieme a ciascuna struttura architettonica anche l'area ad essa collegata, proponendo gli ambiti così individuati come luoghi preferenziali in cui attuare progetti di recupero e valorizzazione.

Rimini e Forlì-Cesena ridefiniscono la politica di salvaguardia e gestione del sistema costiero nel suo complesso e, in particolare, elaborano una nuova formulazione delle modalità di intervento sulle colonie marine.

La Provincia di Bologna pone un'attenzione particolare ai "complessi architettonici storici non urbani" (ville, palazzi, castelli) e alle loro aree di pertinenza, facendosi carico di promuovere progetti di valorizzazione (nei casi in cui il complesso sia di particolare pregio e versi in condizioni di degrado e abbandono) orientati all'insediamento di funzioni metropolitane qualificanti.

Il Piano di Ferrara sviluppa un'analisi approfondita sul sistema insediativo, finalizzata a salvaguardare le caratteristiche storiche e morfologiche del proprio territorio.

La Provincia di Parma evidenzia i più importanti "Ambiti di valorizzazione dei beni storico-culturali", così da relazionare le politiche di questo settore agli obiettivi più generali di carattere territoriale. L'approfondimento progettuale è demandato agli strumenti sottordinati.

Le unità di paesaggio

Tutti i Ptcp hanno articolato le unità di paesaggio di livello regionale, predisponendo schede descrittive, individuando le "invarianti" che caratterizzano ciascun ambito e dettando indirizzi. Spesso, però, il tema è rimasto non integrato con le altre componenti del Piano e la definizione di politiche specifiche e di progetti operativi che dessero un'effettiva significatività agli ambiti individuati sono stati demandati a momenti successivi. Inoltre, a fianco delle unità di paesaggio, si riconoscono in taluni casi altri tipi di ambiti di intervento o riqualificazione, diversi e privi di esplicite relazioni con le unità individuate, con un intreccio di disposizioni normative e programmatiche di non sempre immediata e univoca interpretazione.

La tematica delle unità di paesaggio è stata considerata in maniera più completa da alcuni Ptcp. In particolare, il Ptcp di Bologna definisce le unità di paesaggio come ambiti territoriali di riferimento per la formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, per la gestione e la valorizzazione del patrimonio ambientale e naturale, per la gestione degli ambiti agricoli del territorio rurale, per l'evoluzione del sistema degli insediamenti e delle infrastrutture, laddove le norme tecniche di attuazione contengono obiettivi e indirizzi per la salvaguardia e gestione. I progetti di tutela recupero e valorizzazione, i progetti sperimentali di pianificazione e gestione dei paesaggi sono indicati come gli strumenti attuativi volti ad integrare le diverse politiche d'intervento.

La provincia di Ravenna inserisce gli indirizzi per la tutela e la valorizzazione delle unità di paesaggio direttamente nei singoli articoli della normativa richiamando, negli articoli specificamente preposti a normare le diverse zone, le ulteriori disposizioni che discendono dalla unità di paesaggio di appartenenza.

Analogamente, il Piano di Ferrara fa esplicito riferimento alle unità di paesaggio nel corpo normativo; inoltre, è stato introdotto un nuovo articolo dedicato agli "Ambiti di paesaggio notevole" che rappresentano parti del territorio in cui le caratteristiche dell'unità di paesaggio di riferimento sono ancora ad un elevato stato di riconoscibilità e di qualità paesaggistica, per le quali la pianificazione subordinata ha l'obbligo di prevedere la conservazione e il miglioramento delle componenti individuate.

Infine, il Ptcp di Rimini ha prodotto un'analisi rivolta all'individuazione delle unità di paesaggio partendo dal censimento dei beni presenti sul territorio. A seguito di un'interpretazione e di una valutazione sintetica dei beni paesistici (culturali e ambientali), i singoli beni sono stati inseriti nell'ambito dedicato alle forme e alla percezione del paesaggio. Per ogni unità sono state evidenziate le aree di maggiore concentrazione di risorse naturali, quelle suscettibili di una specifica programmazione e di interventi di riqualificazione paesistica. La normativa riporta direttive che definiscono gli obiettivi generali relativi alle unità di paesaggio.

Le politiche di valorizzazione

Nelle relazioni dei Piani provinciali sono presenti molte indicazioni sulla possibilità di attuare politiche di valorizzazione anche in forma integrata tra i vari settori, che tuttavia non sempre sembrano possedere un'efficacia operativa. Le province che si distinguono sia perché definiscono gli strumenti attraverso i quali raggiungere gli obiettivi, sia per l'approfondimento dedicato ai progetti, sono: Parma, che individua nei Programmi speciali d'area la forma di programmazione negoziata atta a realizzare i progetti di valorizzazione; Bologna, che applica le politiche di valorizzazione alla rete ecologica provinciale e alle unità di paesaggio; Rimini, che prevede progetti di recupero e promozione ambientali e agricoli finalizzati al miglioramento della naturalità diffusa e alla conservazione degli elementi distintivi del paesaggio.

Una notazione particolare deve essere fatta per il Ptcp di Rimini, che attraverso la riorganizzazione della disciplina relativa al sistema costiero ha messo in campo modalità operative rivolte a dare concreta fattibilità alle esigenze di recupero delle aree più prossime

alla linea-mare, per le quali il Piano regionale ha posto l'obiettivo della riqualificazione e rinaturalizzazione mediante l'eliminazione delle strutture incompatibili esistenti. Nello specifico, il Ptcp individua nella perequazione applicata alle zone costiere uno strumento attivo per la gestione del paesaggio.

L'integrazione tra le politiche di settore

Alcuni piani tentano l'integrazione tra settori differenti, costruendo cartografie di sintesi che evidenziano le principali scelte progettuali effettuate dal Piano nei diversi ambiti.

Piacenza con la "Carta dell'assetto del territorio e compatibilità insediativa: indirizzi per la trasformazione permanente del territorio"; Parma con la "Carta dell'armatura e gerarchia urbana"; Modena con lo "Schema strutturale dell'assetto insediativo"; Bologna con la carta dell'"Assetto evolutivo degli insediamenti, delle reti ambientali e delle reti per la mobilità"; Rimini con la carta TP1 che contiene le zonizzazioni relative al sistema ambientale, a quello insediativo e a quello infrastrutturale.

2.2.2. Valutazioni conclusive

L'analisi effettuata sui Ptcp ha permesso di sviluppare alcune riflessioni sui risultati prodotti dal sistema di pianificazione esistente e di identificare alcune innovazioni positive introdotte nel quadro normativo.

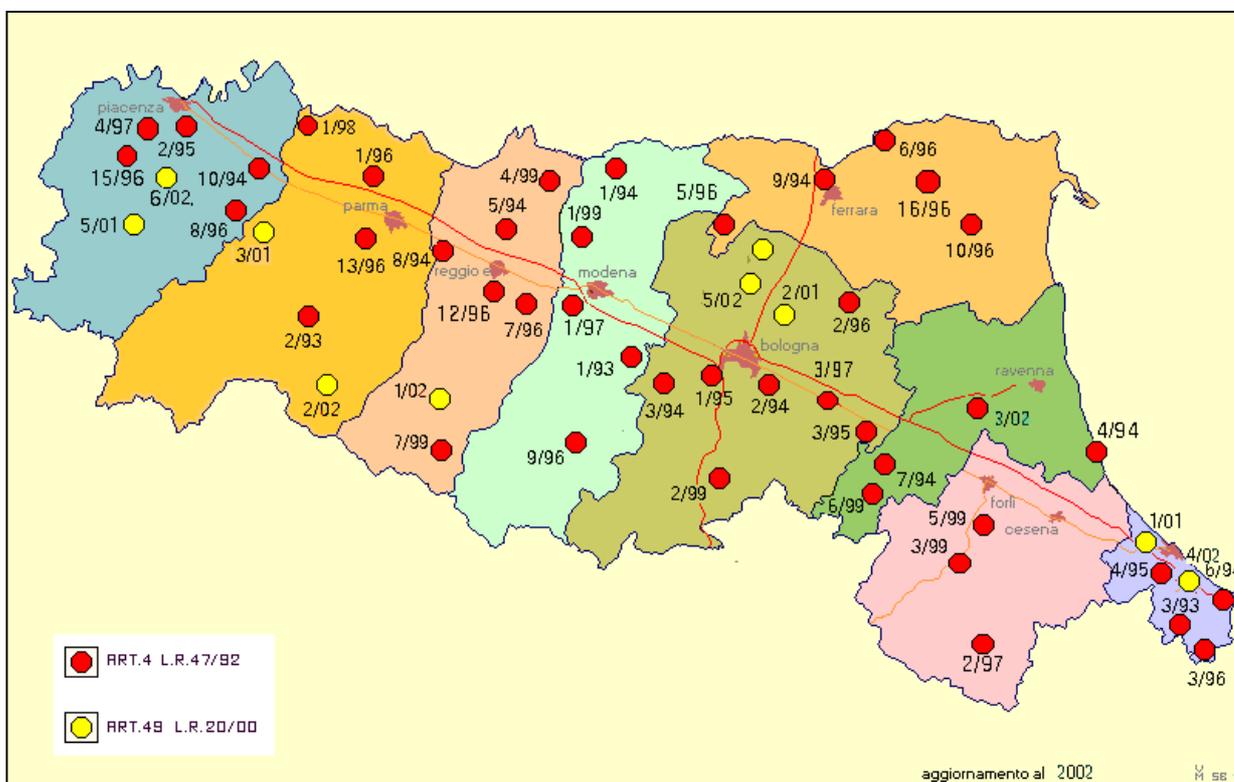
L'elemento di maggiore significatività è da individuare nel fatto che il recepimento del Ptp nei Piani provinciali ha portato alla necessità di confrontarsi direttamente coi temi del paesaggio, nonché di verificare e aggiornare le modalità e gli strumenti di tutela e valorizzazione in funzione delle specificità locali. Inoltre, la delega alle Province in materia paesaggistica ha reso di fatto il paesaggio uno degli elementi strutturanti della pianificazione provinciale. D'altro canto, va evidenziata la mancanza allo stato attuale di una reale integrazione tra le differenti politiche di settore, elemento indispensabile per promuovere una pianificazione del paesaggio incentrata su una valorizzazione attiva delle risorse ambientali e paesaggistiche. In merito ad alcuni tematismi, tuttavia, le finalità espresse nel Ptp hanno trovato nei Ptcp solo risposte formali. Ciò accade, ad esempio, per quel che concerne le unità di paesaggio, che i Piani provinciali precisano e articolano in termini descrittivi e di perimetrazioni, ma di cui generalmente non colgono la finalità principale di ambiti di riferimento per la concertazione dei diversi attori su politiche e obiettivi comuni.

Nel complesso, quindi, la presa in carico della pianificazione paesaggistica da parte dei Ptcp va valutata positivamente come fase di sensibilizzazione, di approfondimento e di aggiornamento sul tema. Oggi appare tuttavia necessario un ulteriore momento di verifica e di sviluppo della materia nella direzione di una pianificazione concordata, capace di integrare le molteplici istanze che il tema del paesaggio incrocia.

2.3. Strumenti innovativi per la gestione del paesaggio: i progetti integrati di tutela e valorizzazione

A partire dal 1993, nell'ambito dell'attuazione del Ptp, la Regione Emilia-Romagna promuove progetti integrati di tutela e valorizzazione attraverso i quali far convergere sul patrimonio ambientale e paesaggistico le idee, le risorse e le azioni per la promozione di obiettivi condivisi di conservazione e di fruizione del paesaggio stesso.

Fino ad oggi sono stati finanziati circa 60 progetti di cui la metà riguardano i sistemi territoriali connessi ai corsi d'acqua, considerati dal Piano come gli elementi strategici per il miglioramento della qualità paesaggistica e le strutture principali per la configurazione di una rete di connessioni ecologiche.



Localizzazione dei progetti integrati di tutela e valorizzazione avviati nel territorio regionale

Elenco dei progetti per programma regionale di finanziamento

• ART.4 L.R.47/1992

ANNO 1993		
01/93	Comune di Vignola (MO)	tutela e valorizzazione per l'area del f. Panaro
02/93	Provincia di Parma	valorizzazione itinerario storico via Francigena
03/93	Com.e di Gemmano(RN)	percorso culturale e naturalistico

ANNO 1994		
01/94	C. Concordia s/S.(MO)	tut. e val.del parco fluviale del F.Secchia
02/94	C. di S.Lazzaro di S.(BO)	tutela e valorizzazione lungo l'asta del f.Idice
03/94	Com.M. Val Samoggia (BO)	Sentiero Samoggia
04/94	Comune di Cervia (RA)	riqualificazione dell' arenile e delle aree limitrofe
05/94	C. Bagnolo di Piano (RE)	Percorso naturalistico-culturale Canalazzo Tassone - T.Crostolo
06/94	Comune di Cattolica (RN)	Valorizzazione delle gallerie nel sottosuolo diel centro storico di Cattolica
07/94	Comune di Riolo T. (RA)	tut. e val. delle aree lungo il f.Senio tra il centro urbano e le terme
08/94	C. di Montecchio E.(RE)	Riqualificazione ambientale della media val d'Enza
09/94	Comune di Ferrara (FE)	valorizzazione Parco nord di Ferrara
10/94	Comune di Fiorenzuola d'Arda (PC)	tut.e val. del parco storico denominato " Parco Lucca "
ANNO 1995		
01/95	Comune di Casalecchio di Reno (BO)	Progetto intersettoriale. del tratto del f. Reno compreso nel territorio comunale
02/95	Provincia di Piacenza	Itinerario storico della via Francigena
03/95	Comune di Imola (BO)	tut. e val. relativo al tratto del f. Santerno compreso nel territorio comunale
04/95	Provincia di Rimini	tut. e val. del t.Ausa con particolare riferimento al tratto terminale (canale deviatore)
ANNO 1996		
01/96	Provincia di Parma	tutela e valorizzazione degli ecosistemi padani del f.Taro e dei fontanili
02/96	Comune di Molinella (BO)	" una via d'acqua verso il delta del Po "
03/96	Comune di Mondaino (RN)	Progetto Vetrina: un nuovo scenario per i luoghi della storia e della preistoria
05/96	Comune di Cento (FE)	riqualificazione del sistema insediativo-ambientale nel territorio della Partecipanza agraria .
06/96	Comune di Ro (FE)	valorizzazione ambito perfluviale del Po di salvaguardia delle acque sotterranee
07/96	Comune di Reggio Emilia	Progetto di valorizzazione canale Secchia
08/96	Comune di Castell'Arquato (PC)	Sistema di emergenze archeologiche e paleontologiche
09/96	Comune di Pavullo nel Frignano (MO)	valorizzazione dell'antico Castrum Feronianum e del Parco Ducale
10/96	Comune di Migliarino (FE)	valorizzazione ambientale e paesaggistica dell' ambito fluviale del Po di Volano
12/96	Comune di Reggio Emilia	tut. e val. del sistema ambientale-territoriale dell'ex ist. S.Lazzaro
13/96	Provincia di Parma	tutela e valorizzazione degli ambiti fluviali dei t. Parma e Baganza
15/96	Com.di Podenzano (PC)	tutela ambientale sponda sx del T.Nure
16/96	Comune di Copparo	Progetto Naviglio
ANNO 1997		
01/97	C.di Casalgrande (RE)	tut. e val del medio corso del F.Secchia .
02/97	Comune di Sarsina (FO)	riqualificazione ambientale ambito f.Savio
03/97	Comune di Dozza (Bo)	Progetto integrato Val Sellustra

04/97	Provincia di Piacenza	Valorizzazione ambientale ambito di conoide t.Nure
ANNO 1998		
01/98	Regione Emilia-Romagna	progetto "Po, Fiume d'Europa"
ANNO 1999		
01/99	Comune di Carpi (Mo)	Tutela e valorizzazione basso corso F.Secchia
02/99	C.Montana Savena-Idice	Piano-sistema gestione integrata Flaminia e F.a Minor
03/99	C.Montana App.Forlivese	Rabbi e Bidente : interventi di tutela e valorizzazione
04/99	Provincia Reggio Emilia	<i>Rete ecologica Pianura reggiana</i>
05/99	Provincia di Forlì-Cesena	Piano sistema integrato nell'area dello " Spungone "
06/99	Comune di Brisighella	<i>I colli del Gesso</i>
07/99	C.Montana App.Reggiano	Valorizzazione alta valle Secchia e Pietra di Bismantova

• **ART.49 L.R.20/2000**

ANNO 2001		
01/01	Provincia di Rimini	Buone pratiche d'uso per le Aree PAN
02/01	Provincia di Bologna	Modello applicativo del progetto Pegaso
03/01	Provincia di Parma	Valorizzazione " Sorgenti dello Stirone "
04/01	Comune Bentivoglio (Bo)	Un cuore verde per la pianura
05/01	Provincia di Piacenza	Valorizzazione della valle del T. Perino
ANNO 2002		
01/02	Comunita' Montana Appennino Reggiano	Tutela e valorizzazione paesaggistica territorio canossano
02/02	Comunita' Montana App. Parma Est	Un sistema ambientale tra i due fiumi (tt.Parma e Enza)
03/02	Provincia di Ravenna	Progetto Reti ecologiche in Provincia di Ravenna
04/02	Comuni Rimini e Santarcangelo Di R.	<i>Recupero ambientale Cave incalsistem e Adriasca e Marecchia</i>
05/02	Provincia di Bologna	Valorizzazione ambientale " Medio "Reno" "
06/02	Provincia di Piacenza	Progetto Sponda destra F.Trebbia.
ANNO 2003		
01/02	Provincia di Reggio Emilia	Media-alta valle del Tresinaro: un Progetto in comune
02/02	Provincia di Modena	" Il paesaggio dei Castelli " Un modello di valutazione partecipata e tutela del paesaggio rurale
03/02	Provincia di Bologna	La progettazione ecologica dell'ambito produttivo San Carlo
04/02	Provincia di Ferrara	Il Paesaggio come patrimonio di risorse identitarie

I progetti di tutela e valorizzazione rappresentano una modalità sperimentale di attuazione della pianificazione paesistica regionale e un'occasione per attivare azioni di recupero e valorizzazione del paesaggio finalizzate alla fruizione delle risorse naturali e culturali ed allo sviluppo di attività integrative e alternative a quelle economiche tradizionali.

L'esperienza acquisita in Regione in questi anni, attraverso la formazione dei progetti, rappresenta probabilmente il punto da cui partire per impostare nuove modalità di gestione attiva dei paesaggi regionali. Il fine è garantire una loro conservazione e valorizzazione che si fondi non più su norme e vincoli, ma si realizzi attraverso azioni locali in cui il paesaggio,

l'ambiente, le testimonianze storiche, la natura e i beni culturali diventino "punti di forza" di uno sviluppo economico equilibrato e di una qualità territoriale e non siano più sentiti come dei fattori limitanti.

I progetti di tutela e valorizzazione, sotto il profilo tecnico, si configurano più propriamente come "Piani Programma", in quanto non trattano la progettazione di singole opere, ma sono volti a definire nuovi assetti funzionali e gestionali del territorio. Tali assetti sono delineati in stretta connessione ed integrazione al sistema di interventi e alle azioni normative e sono concepiti coerentemente alle esigenze ambientali, sociali ed economico-produttive proprie di ogni singolo territorio.

La formazione dei progetti si fonda su uno schema metodologico comune e l'obiettivo-guida dello sviluppo progettuale, ossia il miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica del territorio, operativamente viene articolato in precise azioni progettuali, che costituiscono anche elemento preferenziale per l'attribuzione dei contributi finanziari agli enti locali.

Tali azioni riguardano principalmente i seguenti aspetti :

- la *valorizzazione del territorio rurale* (in particolare degli ambiti caratterizzati dalla presenza di elementi naturali e diffusi) attraverso la tutela e l'incremento del valore e della funzionalità ecologica dei luoghi, della biodiversità e delle peculiarità e dell'identità paesistica nel suo complesso;
- la *gestione sostenibile delle risorse naturali e paesaggistiche* rivolta prioritariamente alla riqualificazione delle parti compromesse o degradate e banalizzate, al fine del recupero dei valori preesistenti ovvero della creazione di nuovi valori paesistici coerenti e integrati;
- Il *perseguimento di equilibrate relazioni tra i bisogni sociali, attività economiche ed esigenze ambientali*, anche attraverso lo studio e la valutazione di sostenibilità ambientale delle attività antropiche.

L'esperienza progettuale attivata si è rivelata di fondamentale importanza nel promuovere il valore di un modello non gerarchico di governo del territorio fondato su principi di qualità progettuale, intersettorialità e partecipazione pubblica. Va sottolineata l'importanza del collegamento e della messa a sistema non solo degli aspetti e interventi territoriali ma anche di quelli funzionali e gestionali, incentivando prioritariamente la collaborazione e la concertazione fra i diversi soggetti pubblici e privati. L'insieme dei vari soggetti, ciascuno con le proprie competenze e responsabilità, concorre alla definizione del nuovo assetto territoriale complessivo e delle azioni e modalità per uno sviluppo socio-economico ecosostenibile generalizzato.

Più concretamente si è operato attraverso una progettazione di massima che, affrontando i problemi e i temi relativi ad aree mediamente estese, persegue la definizione di un quadro progettuale e pianificatorio unitario e coordinato dell'insieme delle azioni, opere e interventi previsti, orientandoli al raggiungimento di obiettivi comuni.

Evoluzione della programmazione regionale

La sperimentazione regionale ha subito una progressiva qualificazione, adattandosi al contemporaneo evolversi del quadro tecnico legislativo di riferimento, arricchendosi gradualmente con le iniziative e la ricerca di nuove forme e azioni progettuali che venivano formandosi attraverso l'elaborazione dei progetti.

Secondo l'impostazione innovativa ispirata a principi di sussidiarietà e concertazione delle attività decisionali indicati sia dalla nuova legge urbanistica regionale ("Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" L.R. 20/2000) che dalla Convenzione europea del Paesaggio (Firenze 2000), i progetti di tutela e valorizzazione diventano sempre più sede privilegiata per definire nuovi orientamenti e per sperimentare forme e modalità di assetto e di intervento che rispondano efficacemente agli obiettivi di sostenibilità delle politiche territoriali.

La programmazione regionale attuale ha quindi assunto caratteri di maggiore flessibilità per perseguire forme di progettualità innovative e per poter cogliere le opportunità economiche e di valorizzazione territoriale che si presentavano. Di conseguenza le nuove proposte progettuali sono state indirizzate a:

- analizzare e interpretare con modalità e secondo prospettive innovative particolari problematiche paesistico/territoriali ricercando per esse soluzioni realistiche, praticabili e condivise;
- combinare l'uso di vari tipi di strumenti (tecnici, normativi, economici, informativi) per promuovere l'integrazione dell'ambiente e del paesaggio nelle politiche economiche e sociali degli enti locali;
- sviluppare e approfondire operativamente i concetti di sostenibilità delle trasformazioni e usi del territorio, introducendo esempi di "buone pratiche" nell'azione locale di governo del territorio;
- utilizzare tecniche di facilitazione e di animazione territoriale per assicurare la comunicazione e la partecipazione fattiva di tutti i soggetti pubblici e privati e in particolare di quelli che ricoprono ruoli chiave per la realizzazione delle azioni progettuali stesse.

Conseguentemente la Regione, con l'attuale programmazione dei progetti di tutela, recupero e valorizzazione, promuove la sperimentazione di azioni pilota e di progetti dimostrativi a carattere innovativo per contenuti, soggetti coinvolti, metodologie utilizzate, i cui risultati possano essere considerati esemplari, riproducibili sul territorio e mirati ad ottimizzare il coordinamento tra i diversi settori di intervento coinvolti nelle progettazioni territoriali, dimostrandosi uno strumento efficace per accedere a finanziamenti regionali e comunitari.

3. Potenzialità e limiti del Piano territoriale paesistico regionale

In materia di pianificazione paesaggistica, da un'analisi dettagliata dei contenuti della Convenzione Europea del paesaggio (2000), degli Accordi tra Ministro e Regioni (2001) e tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali (2003) e del Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004) emerge un quadro di concetti e di dispositivi dal carattere fortemente innovativo. Un quadro che denuncia la necessità di rileggere il Piano vigente, al fine di individuare temi e questioni sui quali fondare un possibile percorso per il suo adeguamento.

La trattazione di seguito illustrata si propone in primo luogo di restituire un'interpretazione critica dei contenuti dei testi già richiamati e che di fatto rappresentano il riferimento diretto per la pianificazione paesistica nazionale. A essa è stata associata un'indagine rivolta alla descrizione e alla comparazione di un più vasto repertorio di strategie e direttive emanate da organismi internazionali, che configurano uno sfondo rilevante per la comprensione delle tematiche attualmente al centro del dibattito europeo.

Nello specifico, l'analisi di quest'ultima famiglia di documenti è stata sviluppata a partire da una selezione delle questioni sollevate dalla Convenzione, dagli Accordi e dal Codice ed è stata finalizzata sia a ricostruire lo scenario più ampio delle risorse e dei valori paesaggistici trattati, sia a condurre un'istruttoria delle politiche, delle azioni e delle misure introdotte per la loro tutela e valorizzazione. In questo assumendo un approccio strumentale all'individuazione di nuovi spunti di riflessione in merito alla possibilità di ampliare il concetto di paesaggio e di perseguire nuovi processi di integrazione tra la pianificazione paesistica e altri programmi e strategie rivolti alla conservazione della natura e alla tutela del patrimonio paesaggistico e culturale. Tali processi chiamano in causa la necessità non solo di costruire un dialogo tra gli attori pubblici preposti al governo del territorio, ma anche di aprire il processo di piano all'interazione con i soggetti che saranno direttamente coinvolti nella sua attuazione.

Sulla base di tali riflessioni nell'ultima sezione del capitolo è stata sviluppata l'analisi delle potenzialità e dei limiti del Ptp, che rappresenta il primo passo nel processo di revisione del Piano. Lo studio è stato condotto a partire da una rilettura critica, a dieci anni dalla sua approvazione, dei contenuti del Ptp, nell'intento di sviluppare una valutazione della loro coerenza con le questioni delineate dalle nuove disposizioni in materia di paesaggio e di avanzare alcune considerazioni sull'efficacia del Piano nel governare le dinamiche di trasformazione intervenute nel territorio.

Analizzare i punti di forza e di debolezza dei contenuti e della forma del piano e comprendere gli effetti al suolo delle azioni di tutela e valorizzazione da esso delineate costituiscono i presupposti sui quali fondare l'adeguamento del Piano territoriale paesistico regionale a quanto richiesto dall'Accordo Ministro-Regioni del 2001 e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio in vigore dal primo maggio del 2004.

3.1. Nuovi indirizzi per la pianificazione paesaggistica

3.1.1. Una lettura comparata della Convenzione europea del paesaggio, degli Accordi tra Ministro e Regioni e tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali e del Codice dei beni culturali e del paesaggio¹

La firma a Firenze il 20 ottobre 2000 della Convenzione europea del paesaggio costituisce il punto di arrivo di un processo di confronto e di dibattito internazionale, che ha preso avvio nel 1994 con il *Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa*².

In base alle raccomandazioni sulla protezione della natura e dell'ambiente emanate da vari organi internazionali³ - e in funzione di una crescente domanda sociale - verso la metà degli anni novanta il Congresso ha proposto di elaborare una *Convenzione europea del paesaggio*, per lo studio della quale è stato costituito un apposito gruppo di lavoro di esperti. L'obiettivo prefissato è stato quello di riformulare le politiche sul paesaggio, al fine di adeguarle alle trasformazioni territoriali e di arrivare a un coordinamento giuridico in merito agli strumenti legislativi preposti a disciplinare la protezione, la gestione e la pianificazione del paesaggio stesso.

Negli stessi anni in Italia si è intensificata la riflessione sull'efficacia delle politiche e degli strumenti normativi relativi alla pianificazione paesaggistica: la prima *Conferenza Nazionale per il Paesaggio* è stata organizzata a Roma dal Ministero per i Beni e le attività Culturali nell'ottobre del 1999 (MBAC 2000a, b). Tra i temi presentati negli atti preparatori e discussi in sede di Conferenza le questioni della messa a sistema dei differenti atti legislativi, del riordino delle competenze e del coordinamento tra i diversi strumenti di pianificazione sono emersi come particolarmente rilevanti per il successivo dibattito nazionale⁴.

¹ Per un confronto dettagliato tra i contenuti dei documenti esaminati si rimanda alle tabelle allegate a questo capitolo.

² Nel marzo del 1994 il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, adottando la risoluzione 256/94, decide di "elaborare, in base alla Carta del paesaggio mediterraneo ... una convenzione-quadro sulla gestione e la tutela del paesaggio naturale e culturale di tutta l'Europa".

³ Riferimenti costanti per il lavoro preliminare di stesura della Convenzione sono stati alcuni testi normativi già elaborati a livello internazionale, specificamente elencati nella Relazione esplicativa che ne costituisce parte integrante e che saranno più dettagliatamente analizzati al paragrafo 3.1.2. La Convenzione nasce infatti come documento preposto a unificare le politiche in materia di paesaggio che saranno in futuro varate da tutti gli stati membri dell'Unione europea; politiche che fino a oggi hanno evidenziato la forte disomogeneità dei quadri legislativi e procedurali vigenti nelle diverse realtà nazionali e che ha costituito un freno all'avvio di fertili processi di cooperazione transnazionale. Il percorso di unificazione recentemente delineato trova esplicitazione anche nello Schema di Sviluppo spaziale dello Spazio europeo (1999), all'interno del quale si fa ripetutamente riferimento alla qualificazione del patrimonio naturale e culturale, inteso come risorsa da valorizzare al fine di promuovere lo sviluppo endogeno degli spazi rurali e delle città europee. A questi temi viene dedicato uno specifico capitolo ("Gestione prudente del patrimonio naturale e culturale"), i cui principali obiettivi sono la protezione delle risorse naturali (in particolare, dei siti naturali e delle risorse idriche), e la "gestione creativa" dei paesaggi culturali e del patrimonio culturale urbano.

⁴ Esaminati in dettaglio, i principi emersi dalla Conferenza nazionale sono riassumibili in alcuni punti principali. In primo luogo appare necessario assumere il paesaggio come risorsa e come fondamento dell'unità nazionale. Il paesaggio rappresenta infatti un patrimonio identitario il cui valore è continuamente definito dalla volontà di chi abita il territorio. Occorre inoltre accrescerne il ruolo all'interno di tutte le forme di pianificazione, dal momento che è soprattutto attraverso la pianificazione urbanistica che è possibile conseguire piena efficacia nella tutela e nella valorizzazione del paesaggio. A questo scopo si dovranno promuovere nuove forme di governo condiviso delle trasformazioni del paesaggio, delineando procedure innovative di cooperazione tra i diversi soggetti orientate a far convergere le strategie prefigurate su specifici obiettivi di qualità. Analogamente ci si deve impegnare per favorire le interdipendenze tra le politiche del paesaggio e dei beni culturali e quelle dell'ambiente, del territorio, delle opere pubbliche. Il paesaggio richiede, infatti, un approccio integrato e trasversale, in grado di reinterpretare i temi della città, dell'ambiente e del territorio. In quest'ottica occorre assegnare un'importanza prioritaria alla progettualità come strumento attraverso il quale assegnare valore e mettere a sistema le potenzialità offerte dal paesaggio (Cfr. Caravaggi 2002, pg. 53).

Un dibattito che nel 2001 ha portato alla stipula dell'*Accordo tra il Ministro e le Regioni*, attraverso il quale si è inteso “dare una prima applicazione in Italia, nei limiti della normativa vigente, ad alcuni dei principi fondamentali che connotano la Convenzione di Firenze” (Guido 2002, p. 11).

L'ultimo atto del processo di revisione avviato in ambito nazionale è a oggi costituito dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* che entrerà in vigore dal prossimo primo maggio. “L'obiettivo di fondo è quello di aumentare il coordinamento fra la pianificazione paesaggistica e quella urbanistica e di prevedere non solo un sistema di tutele delle zone di pregio ambientale ma anche meccanismi che ne permettano la riqualificazione e la valorizzazione” (Mazzei 2004), in questo prefigurando una più intensa attività di cooperazione tra il Ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali nella gestione del “patrimonio culturale”, inteso come insieme dei beni culturali e di quelli paesaggistici. La cooperazione tra Ministero e Regioni è all'origine di un ulteriore aspetto di rilievo introdotto dal Codice, ossia la rimozione del potere di annullamento dell'autorizzazione regionale che il testo unico 490/99 attribuiva al Ministero stesso. “Un ruolo cardine viene assegnato ai piani paesaggistici regionali, già previsti dalla Galasso, ma che il nuovo Codice rafforza rendendoli vincolanti per tutti gli altri strumenti urbanistici”. A ciò si aggiunge che, qualora “le Regioni scelgano la strada dell'accordo con il Ministero dei beni culturali, i piani ... potranno indicare le aree in cui la realizzazione di opere e interventi potrà avvenire senza autorizzazione paesaggistica anche se si tratta di zone tutelate o di notevole interesse pubblico. Sarà sufficiente la verifica della conformità alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico” (Ibid.).

Per quanto specificamente attiene all'ambito regionale, *l'Accordo siglato tra il Ministero, la Regione Emilia-Romagna e l'Associazione delle autonomie locali* nel 2003 segnala l'avvio tempestivo di procedure di cooperazione tra i diversi livelli di governo del territorio, improntate sulla volontà di delineare un quadro di riferimento strumentale e normativo unitario in materia di paesaggio, mediante la costruzione di forme di pianificazione condivisa. In particolare, recependo le disposizioni già contenute nella L.R. 20/00, l'Accordo specifica il ruolo assegnato ai Ptcp, che una volta adeguati al Ptpc costituiscono l'unico riferimento per gli strumenti comunali di pianificazione e per l'attività amministrativa attuativa. Per quanto attiene alle procedure di autorizzazione paesaggistica, la competenza al rilascio è attribuita ai Comuni (come già stabilito dalla L.R. 26/78). L'Accordo sancisce ancora il potere ministeriale di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica, approfondendo però le tematiche relative ai criteri e alle modalità preposti a orientare l'attività di valutazione degli interventi di trasformazione svolta dai Comuni e dalle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio (già istituite dalla L.R. 31/02). Questo al fine di giungere a una più chiara esplicitazione delle motivazioni addotte per il rilascio dell'autorizzazione stessa e quindi alla limitazione delle procedure di annullamento per vizio di legittimità da parte del Ministero.

Sulla base di tali considerazioni generali, l'analisi comparata svolta - e illustrata nel quadro sinottico riportato tra gli allegati - ha permesso di entrare nel merito dei principali temi introdotti dai testi della Convenzione, degli Accordi e del Codice e al contempo di evidenziare alcuni significativi slittamenti interpretativi. Slittamenti che evidenziano come l'assunzione in ambito nazionale dei temi delineati dalla Convenzione sia stata spesso viziata dall'intento di adattare la normativa vigente senza introdurre una visione strategica più ampia per il governo del paesaggio.

La domanda di ampliamento del concetto di paesaggio: dalla settorialità all'integrazione

Rispetto al quadro legislativo vigente nei diversi Stati e alle interpretazioni più diffuse ancora vicine a una visione estetico-percettiva del paesaggio, la *Convenzione* introduce alcune importanti innovazioni in merito alle valenze attribuite a questo concetto.

Valenze che dimostrano un importante ampliamento del suo campo di significati, laddove il paesaggio non è più limitato alle aree che hanno un valore estetico ma intende riguardare *tutto il territorio*, comprendendo gli "spazi naturali, rurali, urbani e periurbani", sia i "paesaggi che possono essere considerati eccezionali che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati" (art. 2). Alla concezione di giacimento di beni isolati da tutelare si sostituisce quello di *patrimonio e di sistema interconnesso di luoghi dotati di una propria specificità in quanto abitati dalle popolazioni locali che li investono di un particolare significato*. Al paesaggio è così *in primis* riconosciuto il ruolo di ambito di rappresentazione delle identità, di "componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità, del loro comune patrimonio culturale e naturale" (art. 5). Nell'individuazione dei diversi tipi di paesaggi le popolazioni locali assumono un peso rilevante: l'analisi delle caratteristiche del territorio, delle sue dinamiche, delle sue pressioni e delle trasformazioni deve avvenire - sottolinea ancora la Convenzione - "tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate". Da ciò deriva la necessità di *sensibilizzare la società civile* ("il paesaggio appartiene in parte ad ogni cittadino, che ha il dovere di averne cura. Ne deriva che la buona condizione dei paesaggi è strettamente connessa al livello di sensibilizzazione delle popolazioni") e *di formare nuovi specialisti* ("La salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi possono rivelarsi una questione complessa che comporta lavori pluridisciplinari di competenza di varie professioni") (Relazione esplicativa, art. 6).

Alle valenze identitarie si associa inoltre la funzione di "risorsa favorevole all'attività economica" (Premessa), che apre alla sperimentazione di nuove forme e processi di pianificazione, che siano in grado di *integrare il governo delle trasformazioni territoriali, le politiche di carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, e la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico*, rompendo così quell'aura di settorialità da cui fino a oggi è stato connotato e assegnando piuttosto all'attenzione per le tematiche del paesaggio un carattere di pervasività (art. 5). In questo non limitandosi alla messa in relazione di politiche che nascono con una logica autonoma, ma soprattutto promuovendo

azioni di trasformazione del territorio generate da una riflessione specificamente condotta sul paesaggio⁵.

A fronte dell'ampliamento di prospettiva richiesto dalla Convenzione, *l'Accordo Ministro-Regioni* (2001) limita il proprio campo di applicazione agli ambiti di interesse paesaggistico già individuati dalla L. 431/85 (artt. 1, 1-quater), ripresi dal D.L. 490/99 (artt. 146, 149). Pur affermando la necessità di conformarsi ai principi della Convenzione ripresi nel Preambolo, la lettura del paesaggio come rappresentazione dell'ambiente di vita e delle esigenze della popolazione sembra inoltre non assumere particolare rilievo, anche se l'esigenza di aprire un dialogo con le comunità locali si traduce nella previsione di *processi di consultazione pubblica* da organizzarsi durante la redazione del piano paesaggistico. Se nel caso della Convenzione l'individuazione e la lettura dei diversi paesaggi viene effettuata anche sulla base dei valori attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate, nell'Accordo ci si limita infatti al riconoscimento delle *specifiche caratteristiche storico-culturali, morfologiche ed estetico-percettive* (art. 2). Le dinamiche di trasformazione vengono inoltre prioritariamente lette come fattori di rischio e di vulnerabilità più che come espressione dell'evoluzione di un contesto il cui continuo mutamento è effetto delle pratiche di vita di chi lo abita.

Per quanto riguarda l'integrazione delle disposizioni relative alla salvaguardia e alla valorizzazione del paesaggio nel più ampio spettro di politiche per il governo e la programmazione dello sviluppo del territorio, si prevede il *ricorso ad accordi tra Regioni, Comuni e Ministero per la formazione dei piani paesaggistici e a forme di coordinamento con gli altri strumenti della pianificazione territoriale e settoriale* (art. 7), anche se le relazioni stabilite tra il piano paesaggistico e la pianificazione locale rispondono più riduttivamente a *criteri di conformità* (art. 7).

Una relativizzazione della valenza identitaria assegnata al paesaggio si riscontra anche nel *Codice* che lo definisce "una parte omogenea di territorio, i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni" (art. 131), sottolineando quindi il carattere di omogeneità e filtrando la lettura delle pratiche di vita attraverso i segni tangibili depositati al suolo. Il campo di applicazione della pianificazione paesaggistica viene però in questo caso potenzialmente esteso all'intero territorio regionale a comprendere, oltre agli "immobili e le aree di notevole interesse pubblico" (*ex lege* 1497/39 art. 1, così come recepito dal D.L. 490/99 art. 139) e alle "aree tutelate per legge" (*ex lege* 431/85 artt. 1 e 1-quater, così come recepiti dal D.L. 490/99 art. 146), anche ulteriori aree e beni individuabili dal piano stesso in relazione "al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici ... da quelli di elevato pregio paesaggistico a quelli significativamente compromessi o degradati" (artt. 134, 143). A fronte di un significativo allargamento del campo di operatività, trapela comunque una concezione del paesaggio improntata sulla delimitazione di singoli elementi o ambiti, che

⁵ Questa è probabilmente una delle sfide proposte dalla Convenzione che comportano il maggior impegno per i singoli Stati membri e soprattutto per l'Italia, paese in cui il tema della tutela dei beni ha assunto frequentemente la forma di una loro musealizzazione e ipostatizzazione a scapito di una conservazione connotata da un carattere maggiormente propositivo.

nel loro insieme individuano ancora una figura 'a macchie di leopardo' che si appoggia in forma discontinua sul territorio.

In riferimento a tale questione, *l'Accordo tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali* (2003) sottolinea d'altra parte che "la tutela del paesaggio ... deve avere primariamente carattere dinamico e gestionale, superando l'ottica meramente conservativa ed estetica delle 'bellezze naturali' individuate da provvedimenti amministrativi specifici e puntuali, per trovare più ampio respiro nel riconoscimento delle risorse paesistiche di vaste aree del territorio, per le quali dettare, attraverso la pianificazione paesaggistica, una normativa d'uso e di valorizzazione graduata e differenziata sulla base del riconosciuto valore ambientale e culturale, delle specificità dei luoghi, degli strumenti di tutela e controllo delle trasformazioni" (Allegato A, "Ambito di applicazione della tutela paesaggistica").

Sia *l'Accordo tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali*, sia il *Codice* sottolineano infine la necessità di pervenire a forme di "pianificazione condivisa" e di "cooperazione" tra gli enti preposti alla tutela, alla valorizzazione e alla gestione del paesaggio. In questo, l'Accordo sancisce in particolare il ricorso a forme di collaborazione che si sviluppino anche alla scala del governo locale: "Al fine di pervenire alla condivisione delle modalità e dei livelli di trasformazione del territorio, i Comuni, nell'elaborare gli strumenti di pianificazione a scala comunale che recepiscano la disciplina di tutela e valorizzazione del paesaggio, avviano speciali forme di collaborazione con la Regione e le Soprintendenze. ... Le Soprintendenze di settore competenti in materia vengono convocate ai sensi dell'art. 14 della L. R. 20/00 alla Conferenza di Pianificazione prevista dal procedimento di predisposizione dei piani comunali, e si impegnano a partecipare al fine di pervenire alla condivisione dei livelli di tutela e dei conseguenti obiettivi di qualità paesistica del territorio comunale" (art. 6).

Valori e obiettivi di qualità paesaggistica: verso un approccio prestazionale

Da quanto finora illustrato appare evidente come uno dei nodi interpretativi strutturanti la costruzione dei contenuti di nuove forme di pianificazione paesaggistica sia quello relativo alle modalità di individuazione degli ambiti di paesaggio. Un'individuazione che si fonda sul riconoscimento di differenti valori e che porta all'esplicitazione di specifici obiettivi di qualità da assumere come guida sia per la costruzione dei contenuti del piano stesso, sia per la valutazione delle trasformazioni del territorio da sottoporre ad autorizzazione paesistica.

La centralità assegnata al riconoscimento dei valori paesaggistici emerge con forza dalla *Convenzione*, laddove "individuazione e valutazione" sono intese come operazioni strettamente interrelate e fondate sul coinvolgimento attivo delle popolazioni locali. "Mobilitando i soggetti interessati ... e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a: individuare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio; analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano; seguirne

le trasformazioni; valutare i paesaggi individuati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate” (art. 6). A tali valori, sempre ricorrendo alla consultazione della popolazione interessata, è ricondotta l’esplicitazione degli obiettivi di qualità paesaggistica. “La definizione degli obiettivi deve esporre in maniera chiara le caratteristiche e le qualità particolari del paesaggio preso in esame, l’idea generale della politica relativa a detto paesaggio, gli elementi specifici del paesaggio interessati dalle misure di salvaguardia, di gestione o di pianificazione e deve quindi indicare quali sono gli strumenti che si intende utilizzare per conseguire gli obiettivi prefissati. Deve apparire una chiara relazione tra gli obiettivi, i risultati delle analisi di individuazione e di valutazione e i provvedimenti giudicati necessari per conseguire tali obiettivi” (Relazione esplicativa, art. 6). L’introduzione degli obiettivi di qualità paesaggistica ha quindi molteplici risvolti. Da un lato responsabilizza le autorità pubbliche esplicitando gli intenti che ci si propone di raggiungere e conferendo in tal modo una maggiore operatività alle politiche enunciate. Inoltre, essendo gli obiettivi di qualità espressione “delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita” (art. 1), avvicina le politiche relative al paesaggio alla rappresentazione e alle necessità di chi lo fruisce e lo vive. Ed, infine, dovendo articolare gli obiettivi di qualità in funzione dei paesaggi individuati e valutati in seguito alle consultazioni pubbliche radica le politiche alle condizioni e alle specificità del contesto e delle società locali.

Ancora una volta, negli *Accordi tra Ministro e Regioni* e tra *Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali* (2001, 2003) e nel *Codice* passa in secondo piano l’approccio dialogico nei confronti delle comunità locali sottolineato dalla Convenzione, mentre la definizione degli *obiettivi viene ricondotta a tre differenti gradi di intervento*: “il mantenimento delle caratteristiche, dei valori costitutivi e delle morfologie, tenendo conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi tradizionali; la previsione di linee di sviluppo compatibili con i diversi livelli di valori riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia delle aree agricole; la riqualificazione della parti compromesse o degradate per il recupero dei valori preesistenti ovvero per la creazione di nuovi valori paesistici coerenti ed integrati” (MBAC 2001, art. 4; anche in MBAC-RER 2003, Allegato B e in MBAC 2004, art. 143).

Appare evidente come gli obiettivi di qualità paesaggistica e le conseguenti tipologie di intervento prefigurabili siano l’esito di un percorso di lettura del territorio che dà risalto ai caratteri storico-culturali, naturali, morfologici ed estetico-percettivi e alle trasformazioni che possono comportare fattori di rischio e vulnerabilità, e non tanto a come il paesaggio viene realmente percepito e vissuto dalle popolazioni locali.

La scala degli obiettivi sembra inoltre darsi come deduttivamente riconducibile alla gradazione dei valori paesistici individuata attraverso l’insieme delle analisi contenute nel piano. Una gradazione che, se riduttivamente interpretata e pedissequamente ripresa,

potrebbe tradursi in una *netta separazione tra ambiti della conservazione e ambiti della trasformazione* che si contrappone alla visione integrata sancita dalla Convenzione.

Un elemento di interesse, che emerge in particolare dagli *Accordi tra Ministro e Regioni* e tra *Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali* (2001, 2003) è l'utilizzo degli obiettivi di qualità paesaggistica - insieme ai valori riconosciuti e alle prescrizioni contenute nei piani - come termini di riferimento per la valutazione degli interventi di trasformazione proposti e quindi per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da parte delle Amministrazioni competenti (MBAC 2001, art. 9; MBAC-RER 2003, Allegato B). In tale accezione, *gli obiettivi di qualità assumono il ruolo di requisiti prestazionali*, una forma normativa che lascia più ampio spazio all'interpretazione delle disposizioni contenute nel piano.

La forma del piano: verso la costruzione di un progetto per il paesaggio

L'intento di riportare le politiche per il paesaggio all'interno di una visione più ampia di sviluppo territoriale sostenibile guida le indicazioni contenute nella *Convenzione* in merito alle forme della pianificazione paesaggistica. Il testo intende nello specifico promuovere la definizione di politiche innovative, capaci di *riportare a sintesi l'esigenza della tutela con la necessità di gestire e progettare il paesaggio come un bene complesso e in taluni casi compromesso*. Concepire le politiche sul paesaggio come una combinazione di "salvaguardia", "gestione" e "pianificazione" (art. 3) implica in definitiva ricondurre allo stesso livello di priorità "le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi e caratteristici di un paesaggio", quelle "volte ... a garantir[ne] il governo ... al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi sociali, economici e ambientali" e quelle più "fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione dei paesaggi" (art. 1). Nell'ottica di un coinvolgimento attivo delle comunità locali, interpretare il progetto di paesaggio come una sintesi di queste tre famiglie di azioni non solo permette di restituire significato ad aree tradizionalmente non contemplate dalla pianificazione paesaggistica in quanto giudicate prive di valore, ma implica soprattutto l'attribuzione di un ruolo inedito a progetti collettivi tramite i quali "riprendere i discorsi paesistici interrotti dai processi di degrado", progetti di "innovazione conservativa" in cui cioè la tutela non si applichi tramite rigidi vincoli ma sia pensata in funzione del divenire delle cose (Gambino 2002, p. 56).

Dai testi dell'*Accordo tra Ministro e Regioni* (2001) e del *Codice* emerge d'altra parte la proposta di una vera e propria *metodologia per la formazione dei piani paesaggistici*, basata su una lettura attenta dei caratteri del territorio. Una lettura che, rispetto all'iter delineato in precedenza - e in particolare dalla legge Galasso -, testimonia dell'assegnazione alla *fase conoscitiva di un'importanza maggiore che in passato*. L'ampliamento del sistema delle conoscenze riveste così il ruolo fondamentale di supporto alle decisioni e di strumento attraverso il quale limitare la discrezionalità tecnica delle amministrazioni liberandole dal

rischio di assumere le proprie determinazioni in base a istanze generiche di tutela dei valori da preservare. Fondare le scelte su una lettura attenta e documentata dei beni paesaggistici permette inoltre il superamento di una concezione aggregante di paesaggio, portando al riconoscimento prima concettuale, poi giuridico, dell'esistenza di differenti paesaggi rispetto ai quali delineare diversi regimi normativi.

A fronte della carica innovativa che connota la Convenzione, le disposizioni contenute negli Accordi tra Ministro e Regioni e tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali (2001, 2003) e nel Codice appaiono tuttavia ancora viziate da un'interpretazione più tradizionale degli strumenti della pianificazione paesaggistica, improntata su una più netta separazione delle diverse azioni previste.

Nel Codice, in particolare, l'elaborazione del piano viene articolata *in una sequenza precostituita di fasi* che, dall'"analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni", si sviluppa attraverso la "conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare", l'"analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio" e "l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio", "l'individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità", per giungere infine alla costruzione di un apparato normativo di natura prescrittiva e propositiva improntato sul riconoscimento di singole aree e beni caratterizzati da un diverso valore. Da un lato è quindi la determinazione delle "misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge" e, ove necessario, dei "criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico", unitamente all'individuazione di eventuali categorie di immobili o di aree "da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione". Dall'altro sono gli "interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse e degradate" e le "misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione ... alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate" (art. 143)⁶.

Quella che manca è ancora una volta la costruzione di una visione integrata del governo del paesaggio, capace di costruire un progetto di insieme per la sua salvaguardia e valorizzazione.

Questo anche se all'interno degli Accordi tra Ministro e Regioni e tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali (2001, 2003) e del Codice si fa esplicito riferimento all'individuazione, all'interno del piano paesaggistico, di "progetti mirati" e "misure incentivanti e di sostegno per il recupero, la valorizzazione e la gestione finalizzata al mantenimento dei paesaggi" (MBAC 2001, art. 5), di "progetti prioritari per la conservazione,

⁶ Le fasi, sostanzialmente simili, delineate dall'Accordo (2001) sono: *un'indagine conoscitiva* del territorio, fondata sull'"analisi delle specifiche caratteristiche storico-culturali, naturalistiche, morfologiche ed estetico-percettive, delle loro correlazioni e integrazioni" per l'individuazione dei valori paesistici da tutelare (art.2, lettera a); l'individuazione dei *valori paesistici* e la loro graduazione; l'individuazione degli *ambiti di tutela* in base alla graduazione di tali valori (art.2, lettera c, art. 3); l'individuazione di specifici *obiettivi di qualità* differenziati a seconda dei vari ambiti riconosciuti (art. 2 lettera d) e che riguardano "il mantenimento delle caratteristiche, dei valori costitutivi e delle morfologie", "la previsione di linee di sviluppo compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti" e "la riqualificazione delle parti compromesse" (art. 4); la definizione di *prescrizione* e di *normative d'uso* per i diversi ambiti (art. 2, lettera f).

il recupero, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale” (MBAC 2004, art. 143) e dei relativi strumenti di attuazione, o ancora – e in termini più dichiaratamente operativi – di “progetti pilota rivolti alla realizzazione degli obiettivi di qualità fissati dalla Convenzione ... e [di] forme di pianificazione condivisa” direttamente promossi dalla Regione e dal Ministero (MBAC-RER 2003, art. 14).

A fronte dell’interesse che connota l’assunzione di un approccio progettuale al governo del paesaggio, la mancanza di una chiara identificazione del ruolo assegnato a tali strumenti apre verso *nuovi percorsi di sperimentazione*, all’interno dei quali mettere alla prova le istanze di integrazione già delineate dalla Convenzione e così facendo superare i rischi del permanere di un atteggiamento ancora di carattere settoriale alla pianificazione paesaggistica.

In tale ottica, assegnare valore a un ampio ventaglio di risorse costitutive del territorio e conferire alle loro relazioni una rilevanza prioritaria nel definire il paesaggio può portare a un ampliamento delle possibilità sulle quali basare i processi di valorizzazione. Analogamente l’ipotesi di mettere a sistema le risorse, insita nell’attribuzione al paesaggio stesso di una *valenza patrimoniale*, può contribuire alla definizione di un progetto di insieme che assegni un ruolo anche a elementi tradizionalmente considerati di scarso valore, ma strategici per la realizzazione di un disegno complessivo. Operare in questa direzione assume tuttavia un senso solo se alla salvaguardia dei beni di maggior qualità si associano progetti orientati alla fruizione del paesaggio e alla valorizzazione economica delle risorse presenti nel territorio. I rischi legati a operazioni che non tengano conto di tali fattori sono quelli di produrre progetti decontestualizzati, separati dalle aspirazioni e dalle aspettative degli abitanti e dei fruitori e per questo di difficile attuazione. Allo stesso modo, l’incapacità politica, il mancato coordinamento e l’assenza di una visione strategica ad ampia scala possono limitare la realizzazione del progetto di insieme tanto da renderlo inefficace.

3.1.2. Una lettura comparata delle strategie internazionali e delle direttive europee in materia di paesaggio⁷

Nella Relazione esplicativa che accompagna il testo della Convenzione europea del paesaggio si sottolinea il *ruolo a essa assegnato di complemento ad altri strumenti giuridici internazionali* (quali la Convenzione dell'Unesco per la tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale, 1972; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale, 1979; la Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia del patrimonio architettonico, 1985; la Convenzione del Consiglio d'Europa per la tutela del patrimonio archeologico, 1992) e *a iniziative internazionali* (quali la Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica, 1995) (Relazione esplicativa, "II. Obiettivi e struttura della Convenzione").

Viene in particolare evidenziata la necessità di un *coordinamento tra convenzioni* che, pur intervenendo su settori simili, si distinguono sul piano formale e su quello sostanziale, come ad esempio tra la Convenzione europea del paesaggio stessa e quella dell'Unesco per la tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale. In questo precisando come, a fronte della loro complementarità, le due Convenzioni siano di fatto diverse, sia sul piano delle vocazioni (regionale la prima, mondiale la seconda), sia sul piano dei contenuti, dal momento che la Convenzione del Consiglio d'Europa raggruppa tutti i paesaggi (anche quelli che non hanno un valore eccezionale), ma non comprende i monumenti del patrimonio culturale oggetto della Convenzione dell'Unesco. Mentre inoltre quest'ultima si prefigge di stabilire un elenco di beni che presentano un interesse eccezionale e universale, la Convenzione europea del paesaggio si propone di delineare una serie di principi in relazione ai quali stabilire un regime di salvaguardia, gestione e pianificazione per tutti i paesaggi (Relazione esplicativa, art. 12)⁸.

La necessità – evidenziata dalla Convenzione europea del paesaggio – di pervenire a un coordinamento tra disposizioni che intervengono su campi diversi ma di fatto contigui ha guidato l'analisi condotta in questa sezione della ricerca.

A partire dalla rilettura dei testi delle disposizioni internazionali citate dalla Convenzione europea, e integrandoli con altri documenti riguardanti tematiche complementari, è stato sviluppato uno studio comparato di diciotto tra strategie internazionali e direttive europee, selezionate per la loro specifica attinenza ai temi della tutela e della valorizzazione del paesaggio:

⁷ Per un confronto dettagliato tra i contenuti dei documenti esaminati si rimanda alle tabelle allegate a questo capitolo.

⁸ "Ognuno dei due testi possiede pertanto la propria specificità. Per coordinare l'azione complementare delle due convenzioni, si potrebbe prevedere una cooperazione scientifica tra il Comitato del patrimonio mondiale dell'Unesco e i Comitati di esperti di cui all'articolo 10 della Convenzione europea del paesaggio, mediante un accordo tra l'Unesco e il Consiglio d'Europa, in applicazione dell'articolo 13.7 della Convenzione dell'Unesco del 16 novembre 1972 e in base al suggerimento contenuto all'articolo 7 della presente Convenzione" (Relazione esplicativa, art. 12). "La Convenzione dovrebbe stimolare una maggiore presa in considerazione del paesaggio presso i diversi organismi internazionali come pure nei programmi internazionali. A tal scopo, le Parti specialmente sensibilizzate al problema del paesaggio dovrebbero svolgere un ruolo attivo, coordinando le loro riflessioni e le loro proposte in seno ai Comitati di esperti competenti ... Il Consiglio d'Europa dovrebbe inoltre organizzare una cooperazione particolare sul tema del paesaggio, in collaborazione con altri organismi internazionali, governative, in particolare l'Unesco, l'Unione europea e l'IUCN, e altre organizzazioni non governative" (Relazione esplicativa, art. 7).

1. Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici (Ramsar, 1971)
2. Convenzione Unesco per la tutela del patrimonio mondiale, naturale e culturale (Parigi, 1972)
3. Direttiva concernente la conservazione degli uccelli selvatici - Direttiva Uccelli (Lussemburgo, 1979)
4. Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (Berna, 1979)
5. Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico (Granada, 1985)
6. Convenzione per la tutela del patrimonio archeologico (La Valletta, 1992, rivista)
7. Direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche - Direttiva Habitat (Bruxelles, 1992)
8. Carta del paesaggio mediterraneo (St Malò, 1993)
9. Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile (Aalborg, 1994)
10. Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica (Sofia, 1995)
11. Direttiva europea sull'architettura e l'ambiente di vita (Parigi, 1997)
12. Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea (1998)
13. Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea (Postdam, 1999)
14. Carta europea del turismo sostenibile (2000)
15. Principi per la conservazione ed il restauro del patrimonio costruito - Carta di Cracovia (Cracovia, 2000)
16. Risoluzione sulla qualità architettonica dell'ambiente urbano e rurale (Bruxelles, 2001)
17. Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile - Proposta della Commissione Europea per il Consiglio europeo di Goteborg (Bruxelles, 2001)
18. Sesto programma comunitario d'azione in materia d'ambiente (Bruxelles, 2002)

Ai fini della comparazione sono state individuate alcune *parole chiave*, suddivise in tre gruppi che fanno riferimento:

- all'*oggetto* specifico trattato dalle singole strategie e direttive (nell'intento di evidenziare le risorse e i valori di volta in volta individuati);
- alle *politiche*, alle *azioni* e alle *misure* in esse prefigurate (nell'intento sia di segnalare l'eventuale compresenza di disposizioni relative non solo alla salvaguardia e alla tutela, ma anche alla pianificazione, alla valorizzazione e alla gestione delle risorse, sia di indagare il livello di integrazione con altre politiche territoriali);
- alle *disposizioni fornite in merito agli attori coinvolti* (nell'intento di restituire un quadro più articolato delle forme di interazione attivabili con i soggetti pubblici e privati, quali la partecipazione delle popolazioni locali, il partenariato e la cooperazione tra le istituzioni; l'informazione, la sensibilizzazione e l'educazione di abitanti e fruitori; la promozione della ricerca e la formazione del personale preposto alla gestione del paesaggio).

L'obiettivo è delineare possibili temi e profili di integrazione e di reciproca 'osmosi' tra le diverse forme di governo del territorio preposte alla conservazione della natura e alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio.

I temi emergenti dalla lettura comparata delle strategie internazionali e delle direttive europee non solo evidenziano alcuni significativi slittamenti nell'interpretazione del concetto di tutela e nella definizione degli ambiti assoggettati a specifiche politiche di salvaguardia e/o valorizzazione, ma anche un progressivo allineamento con le questioni sollevate dalle disposizioni in materia di pianificazione paesaggistica emanate in ambito nazionale già analizzate al paragrafo 3.1.1. Il riconoscimento di tali convergenze consente di esplicitare potenziali campi di sinergia tra politiche e strumenti che sono stati fino a oggi interpretati come separati, delineando nuovi scenari per un progetto integrato del paesaggio. Un paesaggio inteso come patrimonio e come sistema interconnesso di luoghi e valori differenziati, dalla cui messa in relazione possono derivare concreti percorsi di valorizzazione e riappropriazione identitaria del territorio.

Le risorse: dall'inventario e dal censimento di beni a una visione di insieme

Molte delle strategie e delle direttive esaminate assegnano a ciascuno Stato contraente il compito di individuare elenchi di risorse (zone umide di importanza internazionale, beni culturali e naturali di valore universale eccezionale, ecc.), mentre altre definiscono direttamente, riportandoli come allegati, elenchi finalizzati all'inventario e al censimento degli elementi da sottoporre a tutela (specie di flora e fauna selvatiche, specie animali e vegetali di interesse comunitario, ecc.). In entrambi i casi, la mappatura delle risorse soggette alle disposizioni rimanda a un *approccio ancora di carattere settoriale*. I documenti che ricorrono a tale formula focalizzano infatti la loro attenzione su oggetti ben definiti, la cui gestione in genere riguarda prioritariamente azioni di tutela e sorveglianza.

Tra le strategie di più recente emanazione si registra tuttavia un significativo cambiamento di orientamento. L'attenzione si sposta dai singoli beni al contesto di cui sono una componente, comprendendo anche i paesaggi urbani e quelli rurali. Il campo di azione si amplia a considerare *ambiti del territorio più articolati e complessi*, al fine di definire forme di gestione orientate allo sviluppo sostenibile e all'integrazione delle politiche. Si attua in definitiva il superamento di una concezione improntata sul riconoscimento di una sommatoria di oggetti connotati da peculiari caratteristiche, per interpretare il paesaggio come un sistema complesso di relazioni spaziali, funzionali, ambientali, simboliche, ecc. La domanda di qualità non viene più riservata ad alcuni elementi, ma diventa un diritto esteso a tutti gli ambienti di vita; insieme al concetto di diversità, essa contribuisce a delineare un'interpretazione del paesaggio inteso come risorsa comune e quindi intrinsecamente relazionata ai caratteri e alle potenzialità economiche e sociali di un dato territorio.

I valori: dall'eccezione al patrimonio

Nel loro insieme, le strategie e le direttive analizzate restituiscono un quadro articolato di valori attribuiti alle risorse paesaggistiche e culturali: da quelli ecologici ed estetici, a quelli storico-scientifici, storico-testimoniali e culturali, fino ai valori economici, identitari e sociali.

Se, però, nei testi dei documenti emanati fino ai primi anni novanta (dalla Convenzione di Ramsar del 1971 alla Direttiva Habitat del 1992) tali valori fanno riferimento a *elementi, aree e siti riconosciuti come dotati di un'eccezionale rilevanza*, in quelli successivi (dalla Carta del paesaggio mediterraneo del 1993 al Sesto programma comunitario d'azione in materia di ambiente del 2002) si assiste a un progressivo allargamento del concetto stesso di valore. Un allargamento a cui si accompagna non solo, come già sottolineato, l'estensione territoriale degli ambiti interessati, ma anche il tentativo di integrare uno *spettro più ampio di categorie di valutazione*.

Questo aspetto appare evidente se si confrontano le convenzioni e le direttive riguardanti la conservazione delle risorse naturali e del patrimonio architettonico e le più recenti disposizioni in materia di paesaggio costruito e non.

Nell'ambito delle convenzioni e delle direttive per la *conservazione delle risorse naturali* (Convenzione di Ramsar, 1971; Direttiva Uccelli, 1979; Convenzione di Berna, 1979; Direttiva Habitat, 1992) particolare attenzione è rivolta alle minacce di estinzione che interessano alcune specie animali e vegetali, unitamente alla necessità di preservare la biodiversità attraverso la conservazione degli habitat. L'attenzione si concentra quindi sui valori ecologici e biologici, in riferimento ai quali sono dettate disposizioni generalmente rivolte alla salvaguardia e alla tutela delle risorse puntuali e areali presenti nel territorio. Altre strategie sono invece inerenti ai *caratteri propri di siti o manufatti*, evidenziati per la loro valenza di *'emergenze'* (Convenzione per la salvaguardia patrimonio architettonico, 1992) e di *eccezionalità* (Convenzione dell'Unesco, 1972), e come tali oggetto di protezione particolare.

Ma già nella Carta del paesaggio mediterraneo (1993), precedente alla Convenzione europea (2000), è affermata la *pluralità delle valenze attribuibili al paesaggio*, inteso quale "risultato della combinazione di aspetti naturali, culturali, storici, funzionali e visivi. Questa combinazione può essere di ordine affettivo, identificativo, estetico, simbolico, spirituale o economico".

La successiva Carta di Cracovia, relativa ai principi per la conservazione e il restauro del patrimonio costruito (2000), fornisce spunti di riflessione in merito a un'interpretazione ancora più complessa del concetto di paesaggio. Un concetto che viene qui assimilato a quello di "patrimonio culturale, risultante dalla prolungata interazione nelle diverse società tra l'uomo, la natura e l'ambiente fisico [e che] testimonia del rapporto evolutivo della società e degli individui con il loro ambiente". La *relatività e la pluralità dei valori attribuibili al patrimonio culturale e la loro variabilità in relazione a momenti storici e contesti socio-culturali* emergono così come ulteriori aspetti connotanti i paesaggi insediati: l'identificazione di un'opera come patrimonio è esito di un processo di assegnazione di valori che non possono essere definiti in forma assoluta, ma solo relativamente alla specificità di ogni epoca e contesto. Ne consegue che ciascuna Comunità (intesa in senso lato, dal livello locale a

quello nazionale e sopranazionale), “attraverso la propria memoria collettiva e la consapevolezza del proprio passato, è responsabile dell’identificazione e della gestione del proprio patrimonio”.

L’introduzione delle tematiche connesse alla costruzione di processi identitari e all’attribuzione di valori simbolici apre così a nuove forme di intervento, che siano finalizzate in primo luogo alla salvaguardia delle specificità e delle differenze culturali e naturali. Obiettivo principale delle azioni sul paesaggio – come viene del resto ribadito anche nella Convenzione europea siglata sempre nel 2000 - non deve quindi essere quello di congelarlo in una condizione astrattamente giudicata come ottimale né tantomeno di ricondurlo a situazioni precedenti, bensì quello di guidarne le trasformazioni.

A fronte di queste considerazioni, i censimenti e gli inventari individuati nelle strategie e nelle direttive appaiono ancora più chiaramente connotati da un carattere di aleatorietà. Un carattere connesso *all'intrinseca mutevolezza e relatività del concetto di patrimonio culturale*, che può essere affrontata solo assumendo la trasformazione come componente integrante delle politiche per il governo di un paesaggio che vive in stretta simbiosi con l’ambiente culturale e di vita di chi lo percepisce e lo fruisce.

Le politiche, le azioni e le misure specifiche: dalla salvaguardia alla costruzione di nuove relazioni territoriali

La necessità di passare dalla salvaguardia di beni puntuali alla costruzione di nuove relazioni territoriali emerge nell’ambito sia delle principali disposizioni in materia di conservazione della natura e della biodiversità, sia di quelle per la conservazione del patrimonio culturale.

Di particolare rilievo è la Direttiva Habitat (1992), in cui si prevede la definizione a livello europeo di una *Rete ecologica coordinata e coerente*, costituita da aree destinate alla conservazione della diversità biologica e da una serie di habitat e specie definite di interesse comunitario. La costituzione della Rete ecologica è intesa come mezzo per ricucire la frammentazione degli spazi naturali connotante il territorio europeo, indotta dai processi di urbanizzazione, dallo sviluppo delle infrastrutture, da un uso agricolo intensivo, ecc. Questo al fine di assicurare alle specie la continuità degli spostamenti migratori, di consentire i flussi genetici e di preservare gli habitat naturali⁹. Da azioni mirate solo alla conservazione di singole specie minacciate si passa quindi a strategie *di più ampio respiro, rivolte alla tutela della biodiversità e alla valorizzazione di un sistema articolato di paesaggi naturali*¹⁰.

Un approccio che trova ulteriori sviluppi nella Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica (1995) laddove, nella costruzione di una Rete ecologica paneuropea, alla

⁹ La rete Natura 2000 è attualmente composta da Zone di Protezione Speciale (ZPS) previste dalla Direttiva Uccelli (1979) e dai Siti di Importanza Comunitaria proposti (SIC) previsti dalla Direttiva Habitat (1992).

¹⁰ Un sistema che, a partire dalla messa in relazione dei siti, delle aree e degli elementi sottoposti a tutela dalle Convenzioni di Ramsar (1971) e dell’Unesco (1972) e dalla Direttiva Habitat (1992), dovrebbe giungere a delineare una vera e propria infrastruttura ambientale, in riferimento alla quale definire politiche e strategie di sviluppo territoriale. Per conseguire tale obiettivo occorre tuttavia arrivare alla formulazione di nuove categorie, comprendenti al loro interno un insieme più ampio di paesaggi naturali e seminaturali. Paesaggi che rivestano il ruolo di elementi di connessione e valorizzazione anche in termini economici delle risorse presenti nel territorio e che, così facendo, contribuiscano attivamente alla costruzione di una rete territoriale di aree a valenza ambientale. Chiaramente gli stessi principi dovrebbero essere applicati alla tutela del patrimonio architettonico e culturale e, a un livello di integrazione superiore, alla costruzione di mutue relazioni tra i differenti tipi di paesaggi individuabili, in questo comprendendo anche i paesaggi della vita quotidiana così come sancito dalla Convenzione europea (2000).

protezione dei processi ecologici responsabili della sopravvivenza delle specie e degli habitat si associa l'adozione di misure suscettibili di incentivare un uso sostenibile delle risorse. Si aprono così nuovi *percorsi di integrazione tra salvaguarda, pianificazione e gestione*. Una gestione che deve assicurare l'utilizzo ottimale delle opportunità sociali ed economiche connesse a un uso responsabile del territorio, non più lette come minaccia al patrimonio paesaggistico bensì come valido supporto alla sua conservazione.

Sviluppi in parte simili possono essere registrati nella nuova procedura gestionale prevista per l'attuazione della Convenzione dell'Unesco, che sancisce il superamento dell'istanza di salvaguardare il patrimonio di valore eccezionale solo attraverso il controllo normativo e vincolistico di un piano di tutela. Dal 2004 è infatti prevista l'obbligatorietà, per tutti i Siti dichiarati Patrimonio dell'Umanità e ai fini dell'ammissibilità alla candidatura per l'inserimento nell'elenco mondiale, di uno specifico *piano di gestione* preposto all'individuazione di strategie e azioni specifiche di valorizzazione compatibili con la salvaguardia stessa.

Un ulteriore tema comune emergente nell'ambito delle strategie e delle direttive di più recente emanazione è quello relativo allo *sviluppo sostenibile*. Si tratta del concetto che forse meglio esprime la necessità di pervenire a una più forte relazione tra conservazione e sviluppo, attraverso la messa in campo di un'interpretazione integrata dei processi che legano produzione, consumo e salvaguardia delle risorse ambientali e paesaggistiche.

Nella Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile (1994) si afferma che le città svolgono un ruolo fondamentale nel processo di cambiamento degli stili di vita e dei modelli di produzione, di consumo e di utilizzo degli spazi. Occorre pertanto che ciascuna trovi la sua via alla sostenibilità, dandosi quest'ultima non come uno stato o una visione immutabili, ma come un *processo locale creativo, rivolto a raggiungere l'equilibrio in tutti i campi oggetto del processo decisionale locale*. Un processo che deve portare all'elaborazione di politiche e piani d'azione in cui i bisogni dei cittadini e la protezione dell'ambiente trovino un fertile punto di contatto senza con questo impedire lo sviluppo territoriale.

Nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (1999) si trova d'altra parte esplicitato l'invito alla *creazione di nuovi paesaggi* e a una "gestione più creativa del patrimonio culturale in grado di invertire la tendenza all'abbandono, al degrado e alla distruzione e a lasciare in eredità alle generazioni future un patrimonio culturale arricchito di realizzazioni contemporanee". Questo documento prevede inoltre la definizione di *strategie integrate di tutela e di valorizzazione dei paesaggi e del patrimonio naturale*, laddove "le aree meno sensibili andrebbero sfruttate economicamente compatibilmente con la loro funzione ecologica".

Nell'ottica di una maggiore *integrazione tra valorizzazione del paesaggio e sviluppo locale*, la Carta europea del turismo sostenibile nelle aree protette (2000) considera il miglioramento dell'offerta turistica uno strumento utile alla sensibilizzazione del grande pubblico al rispetto dell'ambiente e al sostegno delle attività tradizionali e, quindi, al miglioramento della qualità della vita delle popolazioni che abitano nelle aree protette. Si tratta chiaramente di un importante segnale, che denuncia la volontà di superare l'approccio settoriale che a tutt'oggi

caratterizza il governo delle aree protette per la costruzione di politiche finalizzate al sostegno dell'economia locale.

La Risoluzione sulla qualità architettonica dell'ambiente urbano e rurale (2001) evidenzia inoltre come l'architettura di qualità, migliorando il quadro di vita e il rapporto delle popolazioni con il loro ambiente, possa *contribuire in maniera efficace anche alla coesione sociale oltre che allo sviluppo economico*.

L'integrazione delle politiche e l'apertura agli attori: verso nuove forme di governo del paesaggio

La costruzione di nuove relazioni territoriali e la prefigurazione di scenari di sostenibilità presuppongono sia un quadro integrato di politiche, sia l'instaurarsi di un processo dialogico tra i numerosi attori - istituzionali e non - coinvolti nella definizione delle scelte e nella loro attuazione e gestione.

In relazione al primo tema, a fronte dei riferimenti ancora sommari all'integrazione delle politiche di tutela in quelle della pianificazione territoriale contenuti sia nella Convenzione dell'Unesco (1972) sia in quella di Berna (1979), indirizzi di carattere maggiormente operativo possono essere riscontrati nelle carte e nelle strategie improntate sui principi della sostenibilità emanate durante gli anni novanta. Nel Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile (1998) si sottolinea in particolare come la tutela e il miglioramento dell'ambiente urbano e degli ecosistemi possano essere meglio perseguiti attraverso sia l'integrazione verticale dei differenti livelli amministrativi a cui sono sottoposti gli interventi, sia l'integrazione orizzontale tra i vari organismi che operano a livello locale. Questo al fine di promuovere strategie di gestione che siano integrate, plurisettoriali e sostenibili dal punto di vista ambientale. Allo stesso modo, nello Schema di sviluppo dello spazio europeo (1999) l'attuazione di uno scenario complessivo è affidata all'integrazione di un ampio spettro di politiche, preposte a preservare e valorizzare gli ambiti di differente valore paesaggistico presenti nel territorio: siti protetti, zone ecologicamente sensibili, risorse idriche, zone esposte a calamità naturali, paesaggi culturali. Il Sesto Programma comunitario di azione in materia di ambiente (2002) ribadisce ulteriormente l'importanza di migliorare la *cooperazione e il partenariato interistituzionale*, di favorire la *comprensione delle tematiche ambientali* e la *partecipazione da parte della popolazione*. Esso assegna inoltre particolare risalto all'integrazione degli aspetti relativi alla conservazione e al ripristino dei valori del paesaggio nelle altre politiche territoriali e a quella di considerazioni in materia di biodiversità nelle politiche agricole al fine di promuovere uno sviluppo rurale sostenibile e un'agricoltura plurifunzionale.

Se le indicazioni fin qui richiamate rimandano più o meno direttamente alla costruzione di rapporti di cooperazione tra le istituzioni, il riferimento all'attivazione di processi che prevedono la *partecipazione diretta dei cittadini, degli attori economici e dei gruppi di interesse locali* si riscontra più frequentemente nelle strategie e nelle direttive improntate sui principi della sostenibilità. Principi che riconoscono nel coinvolgimento delle popolazioni un utile strumento, rivolto a incentivare l'impegno non solo delle istituzioni ma anche dei singoli

nella definizione di azioni 'dal basso'. Al riguardo, il Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile (1998) accoglie tra le proprie finalità quella di promuovere strategie innovative per rafforzare la democrazia, la partecipazione e la capacità di agire a livello locale, per incentivare lo sviluppo di forme di partenariato tra il settore privato, le associazioni e gli abitanti.

3.2. I punti di forza e di debolezza del Piano territoriale paesistico regionale

3.2.1. Questioni relative alla forma e ai contenuti del piano

La lettura critica del Ptptr viene svolta mettendo in evidenza i punti di forza e di debolezza dello strumento e delle tutele da esso applicate. La strategia utilizzata è stata quella di mettere a confronto in forma sintetica le potenzialità e le criticità insite nei contenuti e nella forma del piano a partire dalle indicazioni di carattere più generale desunte dall'analisi dei documenti elaborati in ambito nazionale ed europeo condotta nei paragrafi precedenti.

In particolare, i temi e gli elementi in rapporto ai quali appare necessaria l'integrazione e l'adeguamento del Ptptr vigente sono stati individuati rinviando ai contenuti della Convenzione europea del paesaggio (2000). Tale testo non solo ha costituito il principale riferimento per la redazione dell'Accordo tra Ministro e Regioni (2001), ma può essere interpretato come una sorta di sintesi dei contenuti del più ampio insieme di strategie e direttive internazionali emanate in materia.

Lo strumento

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
Non si tratta di un piano paesistico settoriale, bensì di un piano urbanistico-territoriale esteso all'intero ambito regionale, redatto con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali ¹¹ .	Piano tradizionale, che fornisce un'interpretazione della normativa come apparato direttamente attuativo solo per le componenti relative ai vincoli e alle salvaguardie. A titolo di esempio, i dispositivi specificamente individuati per la gestione e la valorizzazione (progetti di tutela, recupero e valorizzazione, Nta art. 32) non sono direttamente operativi, ma rimandano a ulteriori procedure e strumenti di attuazione esterni al Ptptr.
Il PTPR propone il superamento di un approccio alla tutela per beni isolati, per un'interpretazione del territorio come sistema complesso di valori paesaggistici, ambientali e storico-culturali.	Le componenti normative e gestionali del PTPR nel loro insieme non configurano un'immagine guida per il progetto di tutela e valorizzazione del territorio.
Il PTPR è inteso come matrice paesaggistica, ambientale e storico-culturale del PTR.	Le concezioni alla base dei due strumenti sono diverse: mentre il Ptptr si configura come un piano urbanistico-territoriale in senso stretto, i contenuti del Ptr riguardano l'esplicitazione di obiettivi programmatici in una forma 'ideogrammatica' volutamente non territoriale. Elementi di integrazione Integrazione del paesaggio nelle politiche di pianificazione urbanistica del territorio e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio ¹² .

¹¹ ("... le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, art. 1bis della L. 431/1985).

¹² La Convenzione Europea del Paesaggio sancisce la necessità di "tener conto sistematicamente del paesaggio nelle politiche nazionali in materia di pianificazione territoriale e di urbanistica, nelle politiche culturali, ambientali, agricole, socioeconomiche, come pure nelle altre politiche settoriali suscettibili di avere un'incidenza, diretta od indiretta, sul paesaggio, così come per esempio i trasporti. Alla base di questa disposizione c'è l'idea che il paesaggio non è un tema da prendere in esame in quanto settore specializzato di competenza degli affari. pubblici Il paesaggio può subire influenze positive o negative esercitate da interventi plurisettoriali. Ne deriva la necessità per i governi di vigilare affinché gli obiettivi connessi con il paesaggio siano presi in considerazione in tutti i settori pertinenti della vita pubblica" (Convenzione Europea del Paesaggio, "Relazione esplicativa", art. 5 – Provvedimenti generali).

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
<p>Il Ptptr delinea un rapporto di collaborazione e interazione con gli altri livelli della pianificazione territoriale (regionale ed infra-regionale, provinciale e comunale) e assume il ruolo di quadro di riferimento paesistico per la redazione di piani settoriali (Piani attività estrattive; Piani di sviluppo rurale; Piani di smaltimento dei rifiuti).</p> <p>Il Ptptr non intende configurarsi come uno strumento dato a priori, né come un quadro rigido e impositivo, quanto piuttosto orientare la redazione di Piani infra-regionali, Ptcp e Prg.</p> <p>In tale ottica, Ptcp e Prg sono specificatamente preposti a rideclinare i contenuti interpretativi, normativi e progettuali del Ptptr in funzione delle realtà locali interessate.</p>	<p>Nel corso dell'attuazione del PTPR sono emerse difficoltà, sia di coordinamento da parte della Regione, chiamata a mettere a punto un quadro di criteri per indirizzare l'azione dei livelli sottordinati; sia di assunzione da parte di quegli stessi livelli (in particolare delle Province) di un nuovo approccio progettuale.</p> <p>Elementi di integrazione Assunzione delle forme di cooperazione e concertazione nella pianificazione previste dalla L.R. 20/2000, quali conferenza di pianificazione (nella fase di elaborazione e approvazione del PTPR e di sue varianti), conferenza e accordo di pianificazione (nella fase di approvazione dei Ptcp) (art. 14, 25, 27).</p>
<p>Il Ptptr riveste, in particolare, un ruolo strutturale e di indirizzo rispetto ai Ptcp, in quanto strumento che definisce il quadro delle risorse storiche, culturali, paesaggistiche e ambientali e delle disposizioni generali per la tutela e la valorizzazione che i Ptcp hanno il compito di specificare¹³.</p>	<p>Il Ptptr si è di fatto configurato come un piano di salvaguardia, progressivamente sostituito da piani di settore (Piani di Bacino ...) o rideclinato da strumenti sottordinati (Ptcp)¹⁴.</p>
<p>Con l'introduzione di sistemi e unità di paesaggio come strumenti alternativi alla zonizzazione (e alla omogeneizzazione e frammentazione dell'assetto territoriale che ne possono derivare), il Ptptr propone l'articolazione dell'apparato normativo in funzione delle differenti configurazioni morfologiche e paesaggistiche riconosciute nella Regione.</p> <p>Le unità di paesaggio, in particolare, corrispondono a parti del territorio connotate da specifici caratteri e modalità di formazione ed evoluzione, assunte come ambiti di concertazione per le politiche di settore preposte alla tutela e alla valorizzazione.</p>	<p>Nel Ptptr permane un approccio normativo per zone ed elementi che non stabilisce relazioni chiare e dirette né con la disciplina dei sistemi né con le unità di paesaggio.</p> <p>I contenuti normativi di zone ed elementi di tutela agiscono uniformemente, senza cioè venire rideclinati in funzione dei diversi contesti di applicazione (tale riadattamento è demandato a Ptcp e Prg).</p> <p>I sistemi a loro volta di fatto ripropongono una logica di zonizzazione, seppure a maglie larghe.</p> <p>Le unità di paesaggio non assumono valenza prescrittiva; nel corso dell'attuazione del PTPR non è stato a esse effettivamente attribuito il ruolo di ambito di concertazione delle politiche locali.</p> <p>Elementi di integrazione Individuazione e valutazione delle dinamiche di trasformazione dei paesaggi, compresi quelli "della vita quotidiana", ed esplicitazione di obiettivi di qualità differenziati in funzione dei tipi di paesaggio riconosciuti¹⁵.</p>

¹³ (Questo aspetto è ribadito dalla L.R. 20/2000: "2. Il PTPR provvede all'individuazione delle risorse storiche, culturali, paesaggistiche e ambientali del territorio regionale ed alla definizione della disciplina per la loro tutela e valorizzazione", art. 24).

¹⁴ Questo aspetto è ratificato dalla L.R. 20/2000: "3. Dall'entrata in vigore della presente legge, i Ptcp che hanno dato o diano piena attuazione alle prescrizioni del PTPR, approvato con la deliberazione del Consiglio regionale 28 gennaio 1993, n. 1338, costituiscono, in materia di pianificazione paesaggistica, l'unico riferimento per gli strumenti comunali di pianificazione e per l'attività amministrativa attuativa.", art. 24).

¹⁵ ("... la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati", Convenzione Europea del Paesaggio, 2000, art. 2. La siglatura della Convenzione comporta l'impegno a: "individuare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio; analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano; seguirne le trasformazioni; valutare i paesaggi individuati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate. ... Ogni parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica", *Ibid.*, art. 6).

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
Nell'articolazione dell'apparato normativo, il Ptpa attua una separazione tra aspetti strutturali (tutele: sistemi, zone, unità di paesaggio) e aspetti strategici (gestione e valorizzazione: parchi, progetti e aree studio).	
Attraverso l'individuazione delle aree soggette a progetti di tutela, recupero e valorizzazione e delle aree studio, il Ptpa delinea i fondamenti per la costruzione di scenari progettuali finalizzati alla valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e culturali, tratteggiando un'armatura di parchi e spazi aperti che connette trasversalmente i sistemi.	Nell'attuazione del Ptpa ha di fatto predominato un atteggiamento passivo di salvaguardia. Un atteggiamento sancito dalla preminenza assegnata alla prescrittività di zone ed elementi da tutelare rispetto all'approccio gestionale e progettuale finalizzato alla tutela attiva del territorio prefigurato dall'individuazione di progetti di tutela, recupero e valorizzazione (ma anche, seppur meno esplicitamente, di sistemi e unità di paesaggio). Elementi di integrazione Definizione e attuazione di politiche paesaggistiche rivolte, in maniera integrata, alla protezione, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi ¹⁶ .
Oltre alla perimetrazione delle unità di paesaggio, quella degli ambiti territoriali da destinare a progetti di tutela, recupero e valorizzazione e ad aree studio corrisponde a una potenziale prefigurazione di strategie gestionali e progettuali integrate tra regioni, province e comuni; tra attori pubblici e privati.	L'individuazione degli ambiti da destinare a progetti di tutela, recupero e valorizzazione non è stata accompagnata dalla tempestiva individuazione né di risorse né di strumenti gestionali preposti alla loro attuazione.

Le tutele dell'identità paesaggistico-culturale

I sistemi

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
Il Ptpa articola e amplia le categorie di ambiti da tutelare forniti dalla L. 431/1985 in relazione agli specifici connotati del territorio regionale (ad es. sistema delle aree agricole, sistema collinare, sistema della costa).	Il PTRP individua sistemi areali di matrice fisico-geografica (sulla base dell'approccio sancito dalla L. 431/1985), anziché differenti tipi di paesaggio.
I sistemi sono individuati come caratteri strutturanti la forma del territorio: il piano non si limita all'individuazione di elementi naturalistici eccezionali, bensì comprende all'interno dei sistemi anche parti più ordinarie connotate da processi di antropizzazione.	Per i sistemi, il piano fornisce indirizzi esclusivamente orientati alla costruzione di politiche di salvaguardia, privilegiando la formula negativa a quella propositiva.

Le zone e gli elementi

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
Zone ed elementi definiscono un'armatura territoriale per la tutela del sistema ambientale ('natura') e dei segni antropici presenti sul territorio ('cultura').	L'applicazione di vincoli connessi all'identificazione di queste zone di tutela si relaziona solo per semplice sovrapposizione con le altre disposizioni normative vigenti sulla stessa area. Tali vincoli non si 'deformano' cioè in funzione dei caratteri connotanti il contesto.
Il Ptpa individua e articola differenti regimi di tutela in rapporto a differenti categorie di beni.	Zone ed elementi si configurano come ambiti di tutela nettamente definiti, senza gradazioni al proprio interno né in rapporto alle aree circostanti.

¹⁶ 'Salvaguardia dei paesaggi' riguarda i provvedimenti presi allo scopo di preservare il carattere e la qualità di un determinato paesaggio al quale le popolazioni accordano un grande valore ... Tale salvaguardia deve essere attiva ed accompagnata da misure di conservazione per mantenere gli aspetti significativi del paesaggio.

'Gestione dei paesaggi' riguarda i provvedimenti presi conformemente al principio dello sviluppo sostenibile per accompagnare le trasformazioni provocate dalle esigenze economiche, sociali o ambientali ... Mirano a garantire la cura costante di un paesaggio e a vigilare affinché evolva in modo armonioso, allo scopo di soddisfare i fabbisogni economici e sociali. La gestione dovrà essere dinamica e dovrà tendere a migliorare la qualità dei paesaggi in funzione delle aspirazioni delle popolazioni.

'Pianificazione dei paesaggi' riguarda il processo formale di studio, di progettazione e di costruzione mediante il quale vengono creati nuovi paesaggi per soddisfare le aspirazioni della popolazione interessata. Occorre elaborare autentici progetti di pianificazione, soprattutto nelle aree maggiormente colpite dal cambiamento e fortemente deteriorate (periferie, zone perturbate ed industriali, litorali). Tali progetti di pianificazione si pongono come obiettivo la radicale ristrutturazione dei paesaggi degradati" (Convenzione Europea del Paesaggio, "Relazione esplicativa", art. 1 - Definizioni).

Le tutele dell'integrità fisica

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
La mappatura della vulnerabilità del territorio e le direttive contenute nel Ptpi relative alla riduzione del rischio si danno come fattori strutturanti le scelte urbanistiche settoriali subordinate.	Tale mappatura non tiene in considerazione i connotati paesaggistici di zone ed elementi individuati (calanchi, conoidi, frane).
Il Ptpi definisce un quadro di insieme della tutela delle risorse idriche e dei caratteri ambientali ad esse connessi: le zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei si aggiungono a quelle di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua.	

Unità di paesaggio

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
Il Ptpi delimita le unità di paesaggio sulla base dell'individuazione di differenti tipi di paesaggio, delle loro componenti e invarianti ¹⁷ .	A fronte delle potenzialità sia in termini interpretativi sia progettuali e gestionali, scarsa è la chiarezza nelle relazioni tra unità di paesaggio e l'apparato normativo di tutela e gestione contenuto nel Ptpi. Le unità di paesaggio rispondono a una concezione areale e omogeneizzante degli ambiti territoriali individuati.
Le unità di paesaggio assumono il ruolo di quadro di riferimento per la formazione di strumenti della pianificazione subordinati, in particolare dei Ptcp.	Al riconoscimento delle unità di paesaggio non è associata l'esplicitazione di contenuti di carattere 'strategico' o comunque 'progettuale' riferiti alle specificità del territorio individuate.

Specifiche modalità di gestione e valorizzazione. Progetti di tutela, recupero, valorizzazione

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
La perimetrazione di questi ambiti ¹⁸ si configura come una proposta di progettualità da parte della regione. Una proposta finalizzata alla messa in relazione dei differenti strumenti e risorse attivabili ai differenti livelli di governo del territorio (regione, province, comuni; attori privati).	I progetti di tutela, recupero e valorizzazione di fatto non sono riusciti a dialogare con le altre forme normative del piano.
I progetti hanno un'estensione interprovinciale, configurandosi come potenziale elemento di connessione all'interno del territorio.	
Insieme ai parchi, alle riserve naturali e alle zone di tutela della rete idrografica, i progetti nel loro insieme configurano una potenziale armatura di ambiti trasversali all'andamento dei sistemi, non semplicemente preposta alla tutela, ma anche alla valorizzazione delle risorse culturali e paesaggistico-ambientali (progettualità vs tutela passiva).	

¹⁷ Nel Ptpi, per ogni unità di paesaggio, vengono individuati: inquadramento territoriale; province e comuni interessati; caratteristiche geografiche (altimetria, clivometria, geologia); capacità d'uso del suolo e uso del suolo; stato di fatto della strumentazione urbanistica e vincoli esistenti; componenti del paesaggio ed elementi caratterizzanti (fisici, biologici, antropici); invarianti del paesaggio; beni culturali di particolare interesse; programmazione.

¹⁸ Oltre ai parchi e alle riserve regionali, il piano individua differenti tipologie di progetti di tutela, recupero e valorizzazione: aree ed edifici delle colonie marine; parchi archeologici; parchi fluviali; parchi-museo didattici delle tecniche di coltivazione e della civiltà contadina, parchi-museo didattici dei sistemi idraulici e dell'archeologia industriale; complesso delle aree del demanio pubblico; recupero e valorizzazione delle aree di frangia urbana; riqualificazione dei vuoti urbani e programmi di ordinamento e incentivazione delle aree verdi.

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
Le tipologie di progetti individuate dal PTPR configurano un repertorio di differenti specie di parchi ad alta valenza non solo naturale ma anche economico-fruttiva che, insieme a parchi nazionali e regionali, mettono a sistema beni e ambiti di valore, prefigurando nuove modalità di fruizione del territorio (rete vs isole).	
Le tipologie di progetti individuate dal piano prefigurano una forte interazione con aree urbane, ambiti di frangia e ambiti della trasformazione.	

3.2.2. Questioni relative alle trasformazioni territoriali

La lettura delle trasformazioni territoriali effettuata sui sistemi di paesaggi del contesto regionale e sui territori scelti come casi campione, restituisce *un'immagine rilevante* delle dinamiche in atto in Emilia-Romagna, un'immagine che parte dal riconoscimento di parti connotate da un diverso livello di trasformabilità.

Una prima lettura porta ad individuare sul territorio, da est verso ovest, delle *fasce orizzontali* caratterizzate da fenomeni, più o meno intensi, di urbanizzazione. La fascia a ridosso della Via Emilia, comprendente le principali città capoluogo delle Province emiliano-romagnole, è quella che manifesta maggiore dinamicità, sia rispetto ai tempi della trasformazione, sia rispetto alle potenzialità rilevate nel guidare le dinamiche degli ambiti circostanti. Il grado e la velocità del cambiamento si smorzano in rapporto alla distanza dei vari territori da questa struttura alla quale viene così attribuito un ruolo morfogenetico per l'intero contesto regionale. La collina e la fascia della pianura a ridosso del sistema della Via Emilia sono influenzate direttamente dalla presenza di tale sistema insediativo (suburbanizzazione, decentramento di alcune funzioni, sviluppo insediativo lineare lungo le direttrici e le radiali in uscita dalle città maggiori). Più all'esterno la fascia intermedia tra la collina e l'alta montagna e la pianura fluviale sembrano risentire solo lievemente dallo sviluppo generato da tale sistema lineare. L'alta montagna risulta ancora essere la zona più integra della regione.

A questa differenziazione chiaramente leggibile su tutto il territorio, si sovrappone un'articolazione del livello di trasformazione in *ambiti trasversali*. Nel territorio che comprende le Province di Parma, Reggio Emilia, Modena e Bologna, sono riconoscibili dei fenomeni tipici delle conurbazioni più dense. Al contrario ad un estremo la Provincia di Piacenza, e dall'altro le Province di Ferrara e di Ravenna fanno emergere mutamenti più lenti e modalità di sviluppo più tradizionali.

Un discorso a parte merita la costa, ed in particolare la costa riminese nella quale le attività turistiche hanno prodotto trasformazioni significative sia nello sviluppo insediativo che nel rapporto intrattenuto con le aree agricole e le aree naturali presenti, anche se tali modificazioni si sono limitate alla linea costiera senza esercitare un'influenza rilevante sulle dinamiche dei territori dell'entroterra.

La valutazione dell'efficacia dello strumento di pianificazione paesistica rispetto agli effetti registrati al suolo nei territori campione, ha messo in evidenza alcune criticità del resto già

evidenziate anche nella lettura dei punti di forza e di debolezza dei contenuti e della forma del piano.

Una lettura dettagliata delle trasformazioni avvenute mostra come *le differenti tutele individuate dal piano raramente operino in una visione integrata*. Più spesso accade che le varie tutele siano pensate come sovrapposte o giustapposte, senza che la loro coesistenza porti ad individuare tipi di vincoli diversi, legati cioè non solo all'integrità dell'area ma anche alla salvaguardia delle relazioni tra gli elementi che la connotano. Questo discorso è particolarmente evidente per le fasce di tutela fluviale nella pianura. La loro articolazione non dipende mai dalle situazioni contermini ma dal valore –e/o pericolosità- attribuito all'elemento fluviale in sé. La presenza nelle vicinanze di zone ad elevato valore storico-testimoniale, di zone di interesse storico-archeologico o di aree di pregio naturalistico risulta quasi completamente ininfluyente rispetto alla delimitazione e ai contenuti normativi dell'art. 17 (zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua) applicati omogeneamente su tutte le aree perimetrate. Tutto ciò avviene a scapito del riconoscimento e del mantenimento delle regole costitutive che hanno determinato la configurazione dei vari territori.

Ad un'assenza di integrazione tra le diverse tutele, tipica di un piano che utilizza la zonizzazione come strumento normativo, si associa anche la difficoltà di regolamentare le trasformazioni nelle *aree di confine*. Il contatto tra zone con livelli di tutela differenti può indebolire o addirittura inficiare i livelli di tutela imposti. La costruzione di un insediamento all'interno del sistema delle aree agricole se avviene a ridosso di una zona di tutela naturalistica, aumenta la sua vulnerabilità pur non essendo compresa al suo interno. Analogamente la crescita degli insediamenti sorti a diretto contatto con gli ambiti fluviali potrebbe compromettere ulteriormente la qualità ambientale dei corsi d'acqua. All'utilizzo di un confine netto tra le zone potrebbe essere sostituito un "limite" capace di garantire una maggiore flessibilità per le aree di transizione, di passaggio tra tipi di tutela diverse.

In conclusione l'applicazione al paesaggio di una strumentazione tipica della pianificazione tradizionale si è dimostrata inadatta a perseguire gli obiettivi di integrazione che ci si era prefissati. Da un lato producendo una separazione netta tra ciò che viene conservato e ciò che può essere trasformato, dall'altro isolando le varie componenti la cui tutela risulta applicata con lo stesso grado e seguendo le medesime modalità, quasi indipendentemente dalle caratteristiche del territorio e dalla presenza di altre aree soggette a tutela.

Se le criticità sopra delineate sembrano dipendere dalla forma assunta dal piano, relativamente ai contenuti è possibile evidenziare alcune lacune che alla luce delle trasformazioni registrate appaiono particolarmente rilevanti per l'adeguamento del piano richiesto.

Le norme dettate per il sistema delle aree agricole non sono risultate efficaci nel regolamentare le trasformazioni. Tale sistema non è stato concepito né a partire dalla volontà di tutelare i caratteri connotanti –rimandando ai piani subordinati la definizione dei contenuti dell'art. 11- né tantomeno dall'intenzione di articolare il sistema in funzione del ruolo svolto dalle aree agricole nel configurare i paesaggi della Regione. Soprattutto quando

la stessa vaghezza ha caratterizzato anche i Ptcp, le trasformazioni nel sistema insediativo si sono distribuite seguendo logiche interne, riducendo il valore delle aree agricole a connettivo. L'approccio proposto dalla nuova legge regionale in materia di disciplina dell'uso del suolo (lr. 20/2000) va in direzione opposta, richiedendo ai Piani provinciali di articolare il territorio rurale in ambiti ad alta vocazione produttiva agricola, di rilievo paesaggistico e in ambiti agricoli periurbani. Anche alla luce di quanto proposto, l'adeguamento del piano dovrà considerare la diversità e la molteplicità di situazioni che caratterizzano le aree agricole, soprattutto in relazione ai rapporti che intrattengono con l'insediamento.

Il Ptp e le sue declinazioni nei Ptcp, non riconoscono valore paesaggistico alle infrastrutture che strutturano il sistema regionale, assegnando un livello di tutela solo alla viabilità storica e a quella panoramica. Le trasformazioni territoriali hanno, al contrario, messo in evidenza il ruolo morfogenetico di tali elementi nel determinare la struttura insediativa e ne hanno mostrato le potenzialità nel configurare nuovi paesaggi. Il riconoscimento di tale ruolo potrà avvenire solo a partire da un radicale mutamento nella concezione dell'infrastruttura: da asse in cui si svolge la funzione di collegamento tra centri a componente attiva nella fruizione e nella progettazione del paesaggio.

I paesaggi insediati non storici e connotati da un elevato grado di trasformabilità non sono oggetto dei contenuti del Ptp. L'elevato livello di urbanizzazione raggiunto diffusamente su tutto il territorio regionale, mette al centro dell'attenzione i paesaggi che sono più a diretto contatto con gli insediamenti. Così facendo sarà possibile sia controllare l'impatto ambientale esercitato sulle risorse naturali contigue all'urbanizzato, sia individuare i connotati dei nuovi paesaggi e comprendere le potenzialità derivanti da una loro riqualificazione. Alcuni centri localizzati sulle rive di un fiume hanno fatto registrare una crescita significativa lungo le rive del fiume: A fronte di questi fenomeni il piano non si pone nell'ottica di comprendere come il paesaggio fluviale possa dialogare con l'insediamento costituendo come in passato uno dei fattori costitutivi.

La regolamentazione e la riqualificazione dei "nuovi paesaggi", connotati da un elevato livello di trasformabilità, insieme alla conservazione e alla valorizzazione di quelli già riconosciuti di valore dal Ptp nel contesto regionale, dovranno diventare gli obiettivi principali dell'adeguamento del piano.

4. Adeguamento del Piano territoriale paesistico regionale

Le trasformazioni intervenute nel territorio regionale, unitamente ai nuovi indirizzi per la pianificazione dettati dalla più recente produzione normativa in materia di paesaggio, hanno permesso di evidenziare potenzialità e limiti dello strumento vigente, sulla base dei quali si intende qui delineare un possibile percorso per il suo adeguamento.

Se, da un lato, il Ptp (1993) ha sancito l'introduzione di dispositivi gestionali e normativi in grado di attivare processi di valorizzazione delle risorse paesaggistiche, d'altra parte il prevalere di un atteggiamento passivo di tutela e di un approccio ancora legato a una logica classificatoria delle componenti del paesaggio appaiono inadeguati ai *principi di integrazione e alla rinnovata domanda di progettualità* che permeano la Convenzione europea del paesaggio (2000), gli Accordi tra Ministro e Regioni e tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali (2001, 2003) e il Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004).

La volontà espressa da tali documenti di estendere la concezione di paesaggio a un più ampio spettro di *situazioni connotate da livelli di valore differenziati* pone al centro della riflessione la necessità di mettere a punto dispositivi innovativi per l'individuazione di ambiti in riferimento ai quali definire un più *articolato spettro di obiettivi e politiche*, dalla *conservazione dei paesaggi integri* alla *riqualificazione di quelli compromessi*.

Nella prefigurazione di un quadro per la "salvaguardia", la "gestione" e la "pianificazione" dei paesaggi, la Convenzione europea in particolare evidenzia l'importanza di un *coinvolgimento attivo delle popolazioni locali* nel restituire identità culturale alle risorse paesaggistiche. Il testo dell'Accordo tra il Ministero, la Regione Emilia-Romagna e l'Associazione delle autonomie locali sancisce inoltre la rilevanza di *un'integrazione tra i diversi livelli di governo del territorio* – non solo tra Stato e Regione, ma anche tra Regione, Province e Comuni secondo quanto previsto dal modificato ordinamento costituzionale - al fine di delineare logiche unitarie di intervento improntate sulla sussidiarietà e sulla collaborazione attiva.

Nel loro insieme, tali considerazioni costituiscono uno sfondo rilevante, a partire dal quale costruire una *proposta di revisione del Ptp vigente*, che sia in grado ricollocare contenuti conoscitivi e normativi di cui si riconosce l'attualità e la validità all'interno di un nuovo quadro coerente con le indicazioni emergenti in materia.

Tale proposta sarà di seguito illustrata in forma metodologica, nell'intento di delineare una nuova forma di piano improntata:

- sulla messa a punto di nuove categorie concettuali per l'interpretazione e il progetto del paesaggio che rispondano *agli ambiti d'azione del piano* (Sistemi locali di paesaggio, Contesti paesaggistici);
- sulla costruzione di *dispositivi* che permettano il riconoscimento di valori e linee di azione differenziati (Valutazione integrata, Obiettivi di qualità paesaggistica);

- sull'*articolazione dell'apparato normativo* (indirizzi, obiettivi, prescrizioni, strategie) e sulla *prefigurazione di un approccio progettuale e integrato* alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio (Progetti integrati e Progetti pilota)

A supporto della trattazione saranno illustrati - in forma di schede – riferimenti a esperienze recentemente elaborate in ambito nazionale nel campo della pianificazione regionale e provinciale, selezionate in quanto rappresentative dell'emergere di approcci innovativi al progetto di paesaggio.

Nella costruzione di questo repertorio di "*Better Practices*", la scelta di concentrarsi sul contesto italiano è stata dettata dall'intento di individuare casi studio sviluppati in ottemperanza a disposizioni legislative con cui anche l'adeguamento del Ptpd dovrà confrontarsi. L'ampliamento del campo d'osservazione a esperienze internazionali, seppur di grande interesse, avrebbe infatti portato a delineare un insieme di riferimenti di fatto lontani dalla specificità della situazione normativa italiana e quindi difficilmente applicabili al contesto d'azione della ricerca.

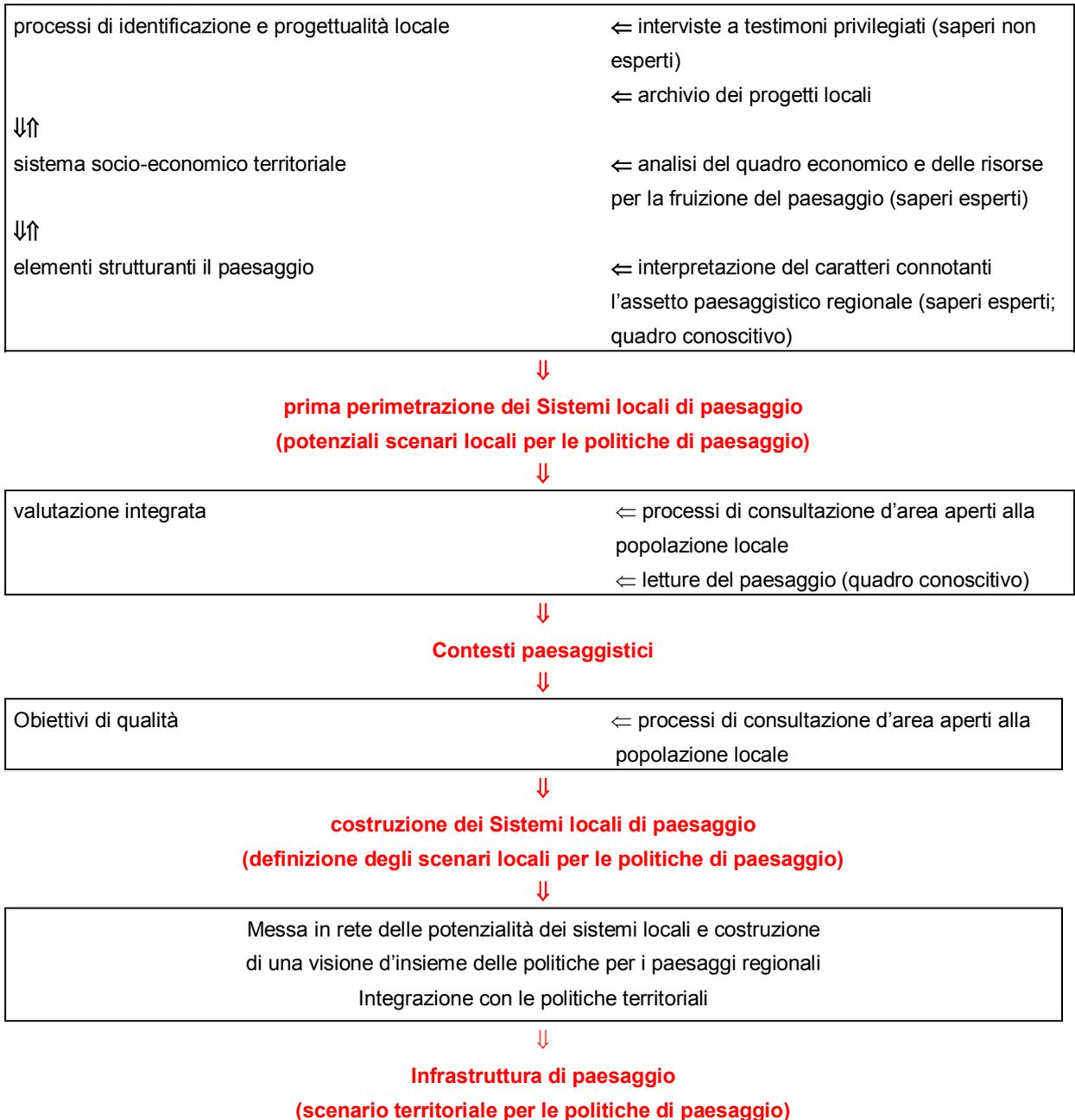
D'altra parte, la scelta di sottoporre a rilettura critica non solo piani paesaggistici, ma anche piani territoriali è connessa alla constatazione di come, nel corso degli ultimi anni, l'attenzione per le tematiche qui trattate abbia assunto un peso crescente nell'ambito degli strumenti della pianificazione urbanistica, portando a un fertile periodo di sperimentazione nel campo dell'interpretazione e del progetto del paesaggio.

4.1. La struttura del Piano

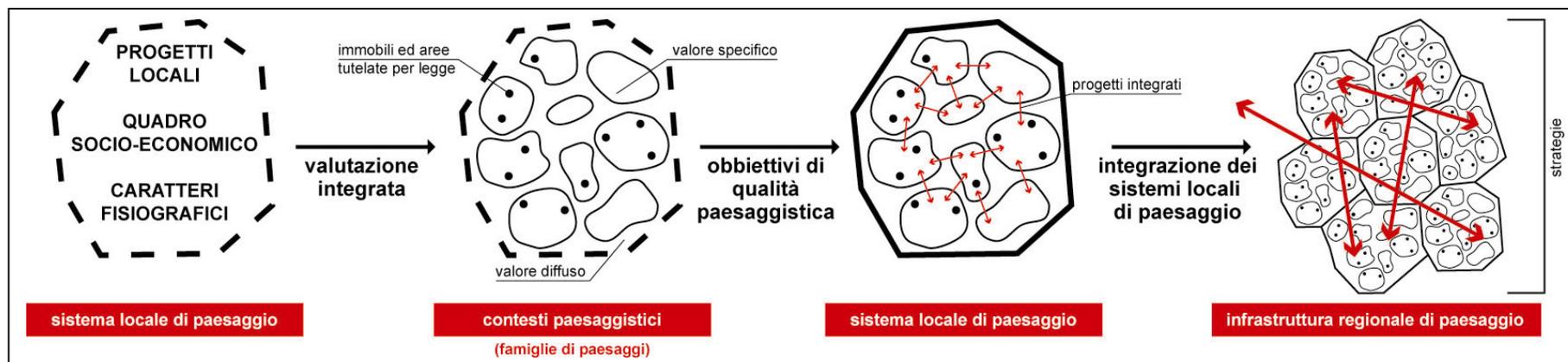
4.1.1. Forma e contenuti, metodo e processi

Il diagramma di seguito riportato illustra l'articolazione e i contenuti delle diverse fasi in cui può essere suddiviso il percorso di adeguamento del Ptp.

L'architettura del Piano



Il processo di costruzione del Piano



Nel loro insieme, le operazioni previste per la redazione del Ptpir rispondono all'intento di configurare il piano stesso come un processo, aperto all'interazione con gli attori locali.

Fase I: prima individuazione dei Sistemi locali di paesaggio

Il punto di partenza è la costruzione di uno sfondo definito a partire dai principali caratteri fisiografici del territorio, dal sistema socio-economico e dalle progettualità attivate per la tutela e la valorizzazione del paesaggio regionale, in base al quale individuare parti riconosciute come ambiti unitari dalle popolazioni locali e connotate da peculiari dinamiche di sviluppo orientate alla fruizione del paesaggio.

In questo, il mosaico delle Unità di paesaggio ricostruito dall'integrazione delle informazioni già contenute nel Ptpir vigente e dalle specificazioni e articolazioni introdotte nei Ptcp, unitamente agli ambiti interessati dai progetti di tutela e valorizzazione in parte finanziati dalla Regione e attuati a livello interprovinciale, potranno costituire un valido supporto interpretativo.

Il risultato sarà una prima identificazione di areali dai confini ancora sfumati (Sistemi locali di paesaggio-Slp), quali potenziali scenari rappresentativi di caratteri identitari e strutturali e di potenzialità di sviluppo, sui quali attivare ulteriori processi di valutazione del valore delle risorse paesaggistiche presenti nel territorio, attraverso lo svolgimento di nuove analisi e la rilettura dei sistemi delle tutele così come declinati nei Ptcp.

Fase II: Valutazione integrata, individuazione dei Contesti paesaggistici

La Valutazione integrata costituisce lo strumento attraverso il quale giungere alla gradazione dei valori riconosciuti all'interno dei Slp.

I valori individuati costituiranno la base per un'ulteriore differenziazione degli ambiti costitutivi dei Slp, orientata alla definizione di areali più circoscritti – Contesti paesaggistici (Cp) –, che per le loro caratteristiche sollevano la necessità di definire specifiche prescrizioni e indirizzi di tutela e valorizzazione.

Fase III: Obiettivi di qualità paesaggistica, definizione delle politiche e dei progetti che concorrono alla definizione dei Sistemi locali di paesaggio

Al quadro di valori così ricostruito sarà affiancata l'esplicitazione dei relativi Obiettivi di qualità da assumere come guida per la definizione delle strategie e delle azioni delineate dal Piano. Esse saranno rivolte ad una più precisa definizione dei Slp, intesi come scenari locali che riportino a coerenza un insieme articolato di politiche sul paesaggio.

Nello specifico, questa fase sarà rivolta alla declinazione degli Obiettivi di qualità paesaggistica in funzione dei caratteri connotanti i Cp e alla definizione delle azioni integrate rivolte alla messa in rete dei Contesti paesaggistici al fine di configurare il Sistema locale di paesaggio.

Fase IV: progetto di un'infrastruttura regionale di paesaggio

L'integrazione dei Slp all'interno di un quadro più ampio di relazioni capaci di mettere a sistema le specificità locali a formare uno scenario complessivo per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi regionali rappresenta uno dei compiti prioritari del Piano. Tale scenario è chiamato a definire le strategie e a delineare – attraverso

l'elaborazione contestuale al Piano di Progetti pilota - le priorità di azione promosse dalla Regione.

Da quanto esposto emerge come il metodo delineato per la redazione del Piano risponda a un *approccio adattivo-incrementale*.

La sistematizzazione e il continuo aggiornamento del quadro analitico già contenuto nel Ptp e nei Ptcp costituirà la base conoscitiva per la costruzione di un'interpretazione dei caratteri del paesaggio regionale e per la definizione e l'articolazione delle scelte di piano. In questo l'individuazione di ambiti, valori, obiettivi di qualità paesaggistica, azioni e strategie si dà come esito di un percorso che vede una continua interazione, da un lato, tra individuazione di parti del territorio connotate da uno specifico assetto paesaggistico e definizione di specifiche modalità di intervento rivolte alla loro tutela e valorizzazione; dall'altro, tra letture esperte e letture non esperte.

Nello specifico, l'assunzione di un approccio incrementale alla costruzione del Piano trova in primo luogo riscontro nelle modalità di definizione dei Sistemi locali di paesaggio e dei Contesti paesaggistici, laddove da una prima ipotesi interpretativa di carattere generale si procederà - tramite la messa in campo di reiterati processi di consultazione pubblica - alla definizione di specifiche politiche per il paesaggio e alla costruzione di una visione integrata per la salvaguardia, la pianificazione e la gestione dell'insieme dei paesaggi regionali (infrastruttura di paesaggio).

I diversi passaggi del processo di costruzione del Piano prevedranno un coinvolgimento attivo degli attori istituzionali, economici e sociali, attraverso la promozione di occasioni diversificate di dialogo e di costruzione comune delle scelte. In questo, la questione connessa alla definizione di una *strategia per la comunicazione e la partecipazione* costituirà un tema di rilievo nell'ideazione del Piano.

Nello specifico, se nella prima fase la consultazione sarà rivolta a una selezione di attori privilegiati attivi sull'intero territorio (amministrazioni pubbliche e soggetti privati promotori e/o attuatori di politiche e progetti di trasformazione) al fine di ricostruire un primo quadro delle risorse socio-economiche e identitarie presenti; nelle fasi successive il coinvolgimento degli attori locali sarà più specificamente rivolto a sondare sia le potenzialità e le domande di sviluppo emergenti in ogni singolo Cp e Slp, sia a ricostruire sistemi comuni di valori da assumere come fondamento per la definizione di strategie e azioni locali condivise.

4.1.2. Ambiti d'azione

Il processo di adeguamento del Ptp si fonda sulla definizione di nuove categorie concettuali, delineate nell'intento di integrare la lettura dei caratteri fisico-morfologici dei paesaggi regionali e il riconoscimento dei processi di trasformazione in atto, alla costruzione di strategie e azioni specificamente rivolte alla loro tutela, valorizzazione e progettazione.

In tale ottica, i Sistemi locali di paesaggio e, al loro interno, i Contesti paesaggistici assumono il duplice ruolo di ambiti preposti al riconoscimento di parti del territorio e di differenti paesaggi in relazione ai quali declinare e articolare le disposizioni contenute nel Piano. Se, inoltre, l'insieme dei Slp copre tutto il territorio regionale e corrisponde all'esplicitazione di *obiettivi e indicazioni progettuali da applicarsi all'intero sistema*, i Cp individuano porzioni peculiarmente connotate, per le quali si intendono fornire *prescrizioni di salvaguardia e indirizzi di progetto declinati in funzione dei caratteri dei luoghi*.

Sistemi locali di paesaggio

I Slp sono da intendersi come areali caratterizzati da un insieme identificabile e condiviso di valori, da una sostanziale omogeneità economica e da un insieme di attori collettivi che li rappresentino.

La definizione dei Slp procede da un primo riconoscimento e integrazione delle informazioni riferite a tre ambiti tematici.

1) Processi di identificazione e progettualità locale.

L'attenzione assegnata dalla Convenzione europea, dall'Accordo Ministro-Regioni (2001) e dal Codice alla valenza identitaria del paesaggio comporta la necessità di riconoscere le differenze connotanti il territorio a partire dalla costruzione di processi di interazione e consultazione diretta degli attori locali (istituzionali e non)¹. Tra le prime operazioni per l'adeguamento del Ptp è perciò da prevedersi l'organizzazione di *incontri con gli enti pubblici territoriali* (Province e Comuni, Comunità montane, Autorità di bacino, Camere di commercio) *e con le associazioni di categoria*.

Attraverso tali incontri si perverrà sia all'individuazione di eventuali *reti di soggetti* già attive sul territorio, sia alla ricostruzione del quadro delle progettualità promosse da attori pubblici e privati, attivate o in corso di attivazione e specificamente riferibili alla valorizzazione del paesaggio. La loro descrizione e catalogazione saranno sistematizzate nella forma di un *Atlante dei progetti locali*, implementabile nel tempo e facente parte integrante del Sistema informativo territoriale della Regione.

2) Sistema socio-economico territoriale.

I contenuti della Convenzione europea, degli Accordi tra Ministro e Regioni e tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali e del Codice² delineano

¹ Tra i "Provvedimenti generali" esplicitati dalla Convenzione è il riconoscimento giuridico del "paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità" e l'avvio di "procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche" (art. 5).

Anche nel Codice dei beni culturali e del paesaggio si sottolinea che "la tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili" (art. 131).

Nell'Accordo Ministro-Regioni (2001) un articolo è specificamente dedicato alla "consultazione pubblica": "Nei procedimenti di redazione della pianificazione paesistica sono assicurate la concertazione istituzionale e le più ampie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti privati interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi" (art. 6).

² Un ulteriore obiettivo generale definito dalla Convenzione è quello di "pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente", a partire dalla constatazione che "il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro" (Premessa). A tal fine assume rilevanza l'integrazione del "paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio" (art. 5).

inoltre la necessità di *integrare le azioni sul paesaggio nel più ampio quadro di politiche territoriali a carattere culturale e ambientale, agricolo, sociale ed economico*. Una necessità che assegna rilevanza alla ricostruzione del quadro relativo sia allo scenario economico e ai fattori trainanti lo sviluppo locale, sia alla rete dei servizi e delle attrezzature ricettive rivolti a promuovere la fruizione del territorio.

L'assunzione di tali fattori come componenti rilevanti per la definizione di strategie di valorizzazione socio-economica del paesaggio sottintende infatti un'interpretazione dei Slp come ambiti definiti anche in relazione alle loro potenzialità di sviluppo, sul modello ad esempio dei Sistemi turistici locali prefigurati dalla l. 135 del 2001³.

3) *Elementi strutturanti il paesaggio.*

Si tratta di una rappresentazione cartografica preposta a costituire lo sfondo su cui collocare le informazioni relative ai processi di identificazione e ai fattori di sviluppo del sistema socio-economico. Il suo compito è quello di individuare *le invarianti di lungo periodo e gli elementi connotanti i paesaggi regionali*, quali le principali strutture geomorfologiche e idrografiche, la struttura insediativa e infrastrutturale, il sistema dei beni storico-testimoniali, il sistema delle aree naturali e a valenza ambientale, il sistema delle aree agricole.

L'esito di questa prima fase del processo di adeguamento del Ptp sarà una perimetrazione ancora sfuocata dei Slp, che costituirà la base per il successivo processo di Valutazione integrata, finalizzato all'individuazione al loro interno di ambiti connotati da un differente valore (Contesti paesaggistici).

In sostanza, il riconoscimento dei Slp è orientato allo sviluppo di un modello economico-gestionale integrato (inteso nell'accezione di "milieu locale"⁴), che abbia come finalità:

Se nell'Accordo Ministro-Regioni del 2001, pur essendo previste misure di coordinamento con la pianificazione territoriale e settoriale, le relazioni tra il piano paesaggistico e gli strumenti della pianificazione locale rispondono più riduttivamente a criteri di conformità (art. 7), nell'Accordo tra Ministero, Regione Emilia Romagna e Associazione delle autonomie locali (2003) allo "sviluppo di un rapporto collaborativo e paritario tra gli Enti preposti alla tutela del paesaggio" (art. 3, si accompagna l'indicazione di forme di "pianificazione condivisa" tra Comuni, Regione e Soprintendenze. Nello specifico, "le Soprintendenze di settore competenti in materia vengono convocate ai sensi dell'art. 14 della L. R. n. 20/2000 alla Conferenza di Pianificazione prevista dal procedimento di predisposizione dei piani comunali, e si impegnano a partecipare al fine di pervenire alla condivisione dei livelli di tutela e dei conseguenti obiettivi di qualità paesistica del territorio comunale" (art. 6).

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio sancisce ulteriormente il principio di "cooperazione" - "Le amministrazioni pubbliche cooperano per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio e di gestione dei relativi interventi" (art. 132) - ribadendo che "i piani paesaggistici prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con gli strumenti nazionali e regionali di sviluppo economico" (art. 145).

³ "Si definiscono sistemi turistici locali i contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate. Gli enti locali o soggetti privati, singoli o associati, promuovono i sistemi turistici locali attraverso forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell'offerta turistica, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati" (art. 135).

⁴ "... il passaggio da una concezione funzionalista e astratta del territorio come 'supporto di funzioni' ad una concezione del territorio come 'patrimonio da valorizzare' (Magnaghi 1998), richiedono profonde modificazioni nei riferimenti teorici e nelle metodologie di analisi del territorio e delle sue specificità. In questa prospettiva, si inserisce l'interpretazione del territorio in termini di *milieu* (Dematteis 1994; Governa 1997). Il concetto di *milieu* denota, in prima approssimazione, un insieme localizzato e specifico di condizioni naturali e socio-culturali che, sedimentandosi in un luogo nel corso del tempo, definiscono le proprietà specifiche del luogo stesso. Secondo G. Dematteis (1994, 15), il milieu è 'un insieme permanente di caratteri socio-culturali sedimentatisi in una certa area geografica attraverso l'evolvere storico di rapporti intersoggettivi, a loro volta in relazione con le modalità di utilizzo degli ecosistemi naturali locali'. Questa definizione mette in evidenza alcuni aspetti importanti, in particolare: la dimensione socio-culturale, lo svolgersi di un processo nel periodo storico, il ruolo dei soggetti e del rapporto fra gli stessi, il richiamo al concetto di ecosistema".

Un'ulteriore interpretazione del concetto di milieu -che appare particolarmente fertile per comprendere il ruolo attribuito ai Slp - è quella che nello specifico sottolinea, oltre agli aspetti già ricordati, il suo darsi "come un insieme di componenti, localizzate in

- la valorizzazione del patrimonio naturale, storico-culturale e paesaggistico;
- la creazione di nuovi valori paesaggistici in aree compromesse e degradate;
- il coinvolgimento degli attori locali nella valorizzazione e progettazione del paesaggio.

In questo, i Slp si configurano come scenari per lo sviluppo economico di ambiti dotati – in potenza o in atto – di un'immagine riconoscibile definita anche a partire dalla rilettura del mosaico delle Unità di paesaggio. Ciascun Sistema locale di paesaggio potrebbe infatti svolgere “una funzione analoga a quella generalmente riconosciuta alle unità di paesaggio, ovvero di restituire le identità territoriali significative ai fini delle politiche di pianificazione e gestione del paesaggio”. Può essere perciò anch'esso inteso “come una rete dinamica di relazioni tra quadri ecologico-ambientali, matrici storico-culturali, forme insediative, forme sociali e immaginari simbolici che danno corpo a riconoscibili e significative identità locali”, calcandone però il carattere di “*struttura che evolve nel tempo e nello spazio, assumendo confini mutevoli e sfumati, e che si configura come un nucleo identitario aperto a differenti percorsi evolutivi, determinati dalle condizioni di contesto e dalle strategie dei soggetti locali e sovralocali*”. [Esso] riflette dunque una minore propensione a derivare i caratteri del paesaggio dall'incrocio fortemente strutturato (talvolta fin troppo deterministicamente strutturato) dei diversi sistemi di relazione che lo compongono, a favore di una interpretazione più aperta a far emergere i caratteri di senso che meglio simbolizzano i paesaggi trattati, utilizzando al tempo stesso dati sia oggettivi che soggettivi. In questo senso i suoi stessi criteri di individuazione possono variare secondo i caratteri dominanti che servono a nominarlo, attribuendo ai toponimi una importante funzione catalizzatrice nei confronti della identità complessiva e soprattutto lasciando spazio all'ascolto delle immagini e delle percezioni della società locale” (Clementi 2002b, p. 40)⁵.

Il processo che porta all'individuazione dei Slp è in sostanza di natura fortemente interpretativa e progettuale. I Sistemi non si configurano come ambiti omogenei per qualità e valore paesaggistico, si tratta piuttosto di un insieme eterogeneo di elementi e parti riconosciuti come appartenenti a un ambito unitario, laddove le componenti dotate di maggior pregio acquistano il ruolo di fattori trainanti la valorizzazione e la riqualificazione dei contesti più degradati. Intento ultimo è giungere alla definizione di sistemi comprendenti ambiti connotati da diverse categorie di valori, ma concepibili come campi integrati per la definizione di indirizzi, regole e azioni rivolti alla messa in atto del sistema stesso.

un certo luogo e specifiche del luogo stesso, che costituisce contemporaneamente il fondamento territoriale di una specifica identità collettiva e il substrato locale dei processi dello sviluppo” (Governa 2001, 315-317).

⁵ Roberto Gambino sottolinea ancora il rilievo che esplorazioni del territorio fondate sul riconoscimento di “unità di paesaggio” potrebbero assumere, una volta interpretate nei termini di descrizioni delle “forme significative di caratterizzazione, coesione e solidarietà paesistica”. A tal fine, esse dovrebbero integrare letture più “oggettive” (individuazione delle unità idrogeomorfologiche, delle unità ambientali, degli ambiti storico-culturali), a interpretazioni di natura più “soggettiva” (quali l'individuazione delle relazioni e dei legami tra sistemi o contesti insediativi, o il riconoscimento di ambiti paesistico-percettivi e di distretti visivi). A tali fattori si dovrebbero inoltre aggiungere il riconoscimento di “sistemi territoriali locali” (connotati da specifiche dinamiche economiche, politiche e culturali, oltre che ecologiche ed estetiche) e l'articolazione istituzionale-amministrativa del territorio. Il confronto di questo insieme articolato di componenti farebbe emergere le interazioni generatrici dei potenziali modelli di gestione validi per le diverse parti del territorio (Gambino 2002, p. 67).

Contesti paesaggistici

I Contesti paesaggistici sono areali perimetrati all'interno dei Sistemi locali di paesaggio, riconosciuti come omogenei per valore attraverso l'applicazione di procedure di Valutazione integrata.

La loro individuazione risponde alle richieste specificamente formulate per gli strumenti della pianificazione paesaggistica dagli Accordi tra Ministro e Regioni e tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali (2001, 2003) e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, laddove le indicazioni contenute in questi testi sottolineano la necessità di modulare le disposizioni del Piano in funzione di un'articolazione dei valori del paesaggio corrispondente al riconoscimento di specifici ambiti territoriali⁶.

Se le porzioni di territorio comprese all'interno dei Slp corrispondono al valore generalmente attribuito a ciascun sistema, i Cp indicano parti che significativamente si discostano da esso, comprendendo sia ambiti connotati da maggior valore sia ambiti che versano in particolari condizioni di degrado. Ai Cp sono quindi da riferirsi Obiettivi di qualità che significativamente si discostano da quelli individuati per il Slp nel suo insieme. Differentemente dal resto del territorio comunque compreso all'interno dei Sistemi, i Contesti sono preposti a individuare parti che necessitano di specifici interventi di tutela e/o valorizzazione.

Pur partendo dal riconoscimento del sistema dei beni paesaggistici da sottoporre a tutela e valorizzazione così come indicato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio⁷, i Cp non si limitano alla perimetrazione di tali aree e beni, bensì delimitano porzioni più ampie di territorio che ne costituiscono - in termini storici, morfologici e percettivi - l'ambito paesaggistico di riferimento. In quest'ottica la tutela del paesaggio non si attua unicamente con la salvaguardia e la qualificazione dell'elemento paesistico in sé, ma anche con la salvaguardia del suo contesto, inteso come spazio necessario alla sua sopravvivenza, leggibilità ed identificabilità⁸.

⁶ Nell'Accordo si legge: "La pianificazione paesistica regionale disciplina le forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio in funzione del livello di integrità e rilevanza dei valori paesistici. A tal fine la pianificazione individua i differenti ambiti territoriali, da quelli di elevato pregio paesistico fino a quelli compromessi o degradati" (art. 3). Una definizione pressoché uguale si ritrova nel Codice, dove però si sottolinea ulteriormente l'omogeneità degli ambiti individuati: "In base alle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, il piano ripartisce il territorio in ambiti omogenei" (art. 143).

L'Accordo tra Ministero, Regione Emilia Romagna e Associazione delle autonomie locali (2003) sancisce inoltre la necessità di superare "l'ottica meramente conservativa ed estetica delle 'bellezze naturali' ... per trovare più ampio respiro nel riconoscimento delle risorse paesistiche di vaste aree del territorio, per le quali dettare, attraverso la pianificazione paesaggistica, una normativa d'uso e di valorizzazione graduata e differenziata sulla base del riconosciuto valore ambientale e culturale, delle specificità dei luoghi, degli strumenti di tutela e di controllo delle trasformazioni" (Allegato A, "Ambito di applicazione della tutela paesaggistica").

⁷ Nel Codice, i beni paesaggistici da sottoporre a tutela e valorizzazione comprendono, oltre agli "immobili" e alle "aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici", le categorie elencate nel d.l. 490/99 (artt. 139, 146, 149) in recepimento delle disposizioni già contenute nella l. 1497/39 e l. 431/85, quali: "immobili ed aree di notevole interesse pubblico" ("cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica", "ville", "giardini", "parchi", "complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale", "bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze"); "aree tutelate per legge" ("i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri"; "i territori contermini ai laghi", "i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua", "le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole"; "i ghiacciai e i circhi glaciali"; "i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi"; "i territori coperti da foreste e da boschi ... e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento"; "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici"; "le zone umide"; "i vulcani"; "le zone di interesse archeologico") (artt. 134, 136, 142).

⁸ "... i beni culturali tendono così ad evolvere verso la nozione più complessiva di *patrimonio culturale*. Questa contiene in sé l'insieme delle interdipendenze tra le diverse opere ed elementi che strutturano dinamicamente il paesaggio, abbandonando la

Con tale operazione si intende inoltre dare risposta all'esigenza – espressa dal Codice stesso⁹ – di superare una visione settoriale del paesaggio, fino ad oggi supportata dal doppio regime di gestione, di fatto instauratosi nel nostro paese per l'impossibilità di integrare il sistema vincolistico di impostazione statale con la pianificazione paesaggistica regionale¹⁰. I Cp non rappresentano solo il riassorbimento nel Piano di vincoli e categorie di tutela assunti come dati con cui passivamente confrontarsi, ma intendono conferire loro il ruolo di componenti attive nella costruzione di un più ampio e complesso sistema paesistico regionale.

Sulla base di tali premesse e alla luce delle indicazioni contenute nella Convenzione europea, i Cp sono riconducibili a *famiglie di paesaggi*, di volta in volta connotati dalla preminenza di valori e/o problematiche connessi alle loro valenze naturali, storico-culturali, socio-economiche, percettive e fruttive, ecc.¹¹. Famiglie che andranno declinate localmente a nominare specifiche parti del territorio.

La definizione di Cp qui delineata comporta quindi in primo luogo una reinterpretazione, riarticolazione ed eventuale ampliamento in rapporto al contesto territoriale interessato degli *ambiti già sottoposti a tutela dal Ptp*. Tale operazione sarà finalizzata alla loro assunzione come base per il riconoscimento di famiglie di paesaggi e delle loro specifiche declinazioni locali.

Di seguito si riporta una prima rilettura di tali ambiti, laddove le articolazioni al loro interno sono da intendersi come puramente indicative, dovendo essere tradotte in funzione dei paesaggi effettivamente identificabili nel territorio regionale:

- *paesaggi della conservazione dell'ambiente* (connotati da peculiari assetti geomorfologici, quali quelli della costa, fluviali, della collina, dei crinali, ecc.)¹²;

sterile concezione di giacimenti o di accumulazione di risorse tramandate nel tempo che orienta tuttora le politiche istituzionali della tutela quanto quelle della catalogazione" (Clementi 2002b, p. 22). "Al centro dell'attenzione si situano così i processi anziché i prodotti, mentre il contesto, da sfondo passivo e indifferente ... diventa il legante necessario dei singoli eventi culturali, stretto ad essi in una prospettiva intrinsecamente coevolutiva. Mediazione simbolica tra società e territorio, il patrimonio organizza e qualifica il paesaggio, legando dinamicamente la coscienza storica alle attese, ai progetti e ai 'disegni territoriali' ... della società contemporanea" (Gambino 2002, p. 58).

⁹ In particolare, "Il codice opera ... una modifica sostanziale della disciplina del controllo sulle autorizzazioni paesaggistiche, oggi soggette all'annullamento ministeriale (per soli motivi di legittimità) previsto dal Testo unico. Tale procedimento, infatti, viene mantenuto in vigore soltanto in via transitoria, nelle more dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Le motivazioni di tale scelta sono anzitutto legate ai limiti manifestati dal vigente istituto nei 18 anni di sua applicazione perché il controllo ministeriale è solo di legittimità e non di merito, interviene solo dopo il rilascio dell'autorizzazione e determina, infine, un notevole contenzioso che vede il ministero ... spesso soccombente. In definitiva, in materia paesaggistica è stata operata [un'importante trasformazione], nella direzione del superamento della impasse amministrativa dovuta al continuo conflitto con le istanze regionali e locali di pianificazione del territorio, al fine di pervenire a una pianificazione e gestione del paesaggio maturata nell'accordo con le realtà territoriali" (Urbani 2004).

¹⁰ "Tra le tante un'esigenza non più procrastinabile è quella di eliminare il doppio regime di gestione del paesaggio che si è instaurato di fatto nel nostro paese per l'impossibilità di integrare il sistema vincolistico di impostazione statale con la pianificazione paesistica regionale. E' necessario che il Piano paesistico diventi, per tutti i soggetti preposti alla tutela, l'unico strumento di riferimento per la gestione del paesaggio e che i vincoli e le categorie di derivazione statale vengano 'assorbiti' nel piano paesistico assumendo un ruolo, una visibilità ed un nuovo significato dettato dall'esigenza di salvaguardare i tratti caratteristici dei paesaggi di rilievo nazionale, distinguendoli da quelli di interesse regionale o locale" (Poli 2003).

¹¹ La definizione di paesaggio fornita dalla Convenzione amplia notevolmente il campo di riflessione: "Paesaggio' designa una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni" (art. 1). "La presente Convenzione si applica a tutto il territorio ... e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati" (art. 2).

¹² Il riferimento è a "Zone di riqualificazione della costa e dell'arenile", "Zone di salvaguardia della morfologia costiera", "Zone di tutela della costa e dell'arenile", "Zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua", "Invasi ed alvei di laghi,

- *paesaggi della conservazione della storia* (connotati da valori archeologici, storico-testimoniali, laddove una concezione patrimoniale potrà essere estesa anche alla storia più recente, ecc.)¹³;
- *paesaggi dell'instabilità* (connotati da problematiche di instabilità idrogeologica o di permeabilità dei terreni)¹⁴

Una particolare attenzione sarà d'altra parte rivolta *all'identificazione di paesaggi tradizionalmente non contemplati all'interno della pianificazione paesaggistica*. Nel percorso di adeguamento del Ptpi qui delineato, la loro individuazione risponde all'intento di colmare alcune delle lacune rilevate nella verifica dello strumento a oggi vigente sia rispetto ai contenuti di Convenzione, Accordi e Codice sia in riferimento alle trasformazioni rilevate nel territorio regionale. La definizione di nuove famiglie di paesaggi (e quindi di nuove categorie di Cp) procederà dallo svolgimento delle operazioni di Valutazione integrata, costituendone - insieme alla gradazione dei valori paesaggistici sul territorio - l'esito principale.

4.1.3. Dispositivi

La Valutazione integrata dei Sistemi locali di paesaggio riconosciuti nella prima fase del lavoro rappresenta un passaggio nodale dell'intero processo di adeguamento del Ptpi. Si tratta infatti del dispositivo attraverso il quale si perviene al riconoscimento e alla gradazione dei valori paesaggistici presenti all'interno dei Slp e alla conseguente identificazione dei Cp. Questo attraverso il ricorso a un'ulteriore fase di lettura del territorio, orientata da specifiche domande rispondenti al sistema di valori e di criteri di seguito illustrato. Ma non solo, la valutazione costituisce lo strumento che permette di esplicitare gli specifici obiettivi di qualità rivolti alla salvaguardia e alla pianificazione dei valori riconosciuti, e quindi di orientare e definire le disposizioni del Piano. Si viene così in sostanza a delineare una sorta di cortocircuito, in cui valori, obiettivi e azioni sono definiti contestualmente alla lettura e alla valutazione dei caratteri e delle potenzialità dei luoghi.

Valutazione integrata

Nel testo della Convenzione europea si fa esplicito riferimento al ricorso a operazioni di valutazione, sottolineandone non solo il ruolo di strumento attraverso il quale pervenire a un'interpretazione sintetica e critica dei valori presenti nel territorio, ma anche quello di momento in cui le informazioni derivanti dalle letture esperte possono trovare un confronto diretto con le aspettative della popolazione locale¹⁵. Sulla base di tali considerazioni, questa

bacini e corsi d'acqua", "Zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale", "Zone di tutela naturalistica", "Parchi nazionali e regionali", ex artt. 13, 14, 15, 17, 18, 19, 25, 30 e relative appendici alle Nta del Ptpi, così come recepiti e rideclinati nei Ptcp.

¹³ Il riferimento è a "Colonie marine", "Zone ed elementi di interesse storico-archeologico", "Insediamenti urbani storici e strutture insediative storiche non urbane", "Zone di interesse storico-testimoniale", "Elementi di interesse storico-testimoniale", ex artt. 16, 21, 22, 23, 24 e relative appendici alle Nta del Ptpi, così come recepiti e rideclinati nei Ptcp.

¹⁴ Il riferimento è a "Zone ed elementi caratterizzati da fenomeni di dissesto e instabilità", "Zone ed elementi caratterizzati da potenziale instabilità", "Zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei", "Abitati da consolidare e trasferire", ex artt. 26, 27, 28, 29 del Ptpi, così come recepiti e rideclinati nei Ptcp.

¹⁵ L'azione di valutazione "deve essere sostenuta da una conoscenza approfondita delle particolarità di ogni paesaggio, del suo processo di evoluzione e del valore che la popolazione interessata gli accorda. La valutazione potrebbe venir effettuata senza

fase del percorso di adeguamento del Ptp si configura come una sequenza di operazioni in cui, a un primo momento dedicato all'approfondimento conoscitivo dei caratteri del territorio e a una prima identificazione dei valori e delle parti a essi corrispondenti, fa seguito l'organizzazione di processi di consultazione (*Consultazioni d'area*), aperti alle amministrazioni, alle popolazioni e alle differenti forme di rappresentanza degli interessi locali, da quelle istituzionalizzate (associazioni industriali, artigiani, agricoltori, sindacati, ecc.) a quelle associative (culturali, ambientaliste, ecc.). Esito di tali processi sarà l'identificazione di una scala - qualitativa prima ancora che quantitativa - di valori condivisi, che contribuiranno a fare emergere anche luoghi di identificazione collettiva investiti da pratiche d'uso quotidiano e ambiti in cui convergano politiche di valorizzazione socio-economica promosse dagli attori locali privati ancorché pubblici¹⁶.

La procedura di valutazione proposta si fonda in primo luogo sull'individuazione di *categorie di valore* che rimandano a peculiari campi di indagine, dalla cui *integrazione* deriva appunto il riconoscimento della gradazione di valori attribuiti ai differenti paesaggi. Laddove l'individuazione di *valori diffusi* contribuisce all'identificazione dei Sistemi locali di paesaggio, mentre quella di *valori puntuali* concorre alla definizione dei singoli contesti paesaggistici facenti parte di ogni sistema. La "matrice di valutazione" è articolata in un set di *criteri* riconducibili a ciascuna categoria di valore; criteri che a loro volta rimandano a specifici *livelli di analisi del paesaggio*. Le categorie di valore riguardano, nello specifico:

- *Rilevanza*. Valore testimoniale o documentario ratificato e non da specifiche disposizioni di tutela; peculiarità ed espressione delle specificità e delle rarità che contraddistinguono il paesaggio.

che si proceda necessariamente a stabilire una scala precisa di valori ... Obiettivo di tale valutazione è quello di fornire una base che consenta di determinare quali elementi, nel paesaggio di una zona determinata, sono preziosi al punto da doverli proteggere, quali caratteristiche richiedono una gestione volta a preservare la qualità del paesaggio e quali elementi o quali zone meritano che se ne preveda la valorizzazione. E' un processo che deve tener conto del parere della popolazione interessata e degli interessi legati alle politiche settoriali; si tratta di punti di vista che possono rivelarsi estremamente vari e soggettivi. Per questo sarebbe forse saggio cominciare la valutazione basandosi su dei criteri obiettivi, e poi raffrontare i risultati con i diversi valori che la popolazione attribuisce al paesaggio e ad interessi di altro tipo. Se del caso, tale confronto potrebbe essere oggetto di un'indagine pubblica nell'ambito della quale i soggetti interessati potrebbero esprimere il loro parere. La partecipazione dei cittadini a questo tipo di processo potrebbe venir incoraggiata mediante l'informazione del pubblico, la consultazione di tutti gli enti rappresentativi o ricorrendo ai mass media e alle campagne di sensibilizzazione condotte a tutti i livelli" (Relazione esplicativa, 2000, art. 6).

¹⁶ L'attivazione di processi di partecipazione delle popolazioni locali alla definizione dei contenuti del Ptp consente il superamento del "gap tra Piani Paesistici, percepiti come strumenti 'lontani' e in larga parte sconosciuti, e sistema di vincoli e di procedure autorizzative, che generano invece conflitti e polemiche, e che proprio perché non conosciuti appaiono in larga parte discrezionali e vengono vissuti come un freno allo sviluppo. Ampliare la cultura del paesaggio, coinvolgere attori locali e popolazioni nelle decisioni rappresenta una strada obbligata per determinare le condizioni di consenso e la realizzabilità degli obiettivi del Piano, gli scenari condivisi di tutela e intervento ... La sfida proposta dalla Convenzione è quella di costruire le politiche del paesaggio attraverso il confronto e la partecipazione. Comprendere il patrimonio di risorse ma anche il senso e la percezione che viene data dalle popolazioni ai valori del paesaggio, il ruolo che hanno nelle pratiche di vita e nell'immaginario luoghi, spazi, percorsi. Riuscire ad affrontare, attraverso confronto e partecipazione, temi nuovi e complessi, di scontro (pensiamo all'abusivismo edilizio, alla diffusione insediativa, ai nuovi interventi edilizi e al degrado del paesaggio urbano) e capire come vengono visti da differenti attori e dall'opinione pubblica, per trovare una sintesi e una risposta attraverso il Piano. I temi di riflessione riguardano proprio la capacità di costruire un coinvolgimento reale e di comprendere le aspirazioni delle comunità locali rispetto al territorio superando una idea per cui la pianificazione del paesaggio è compito esclusivo degli esperti, tenendo inoltre conto del quadro articolato di attori istituzionali, economici e sociali. L'obiettivo è di non limitare il confronto all'informazione sui valori identificati e alle soluzioni proposte dal Piano ma individuare un ruolo attivo dei diversi interlocutori rispetto alle scelte nella direzione di un sistema di decisioni condivise" (Zanchini 2002, pp. 292-293).

- *Identità*. Riconoscibilità che rinvia al grado di condivisione dei significati del patrimonio paesaggistico anche da parte delle società locali; leggibilità dei sistemi di permanenze; valore percettivo e valore d'uso collettivo del paesaggio.
- *Integrità*. Compiutezza nelle trasformazioni subite nel tempo; chiarezza delle relazioni storico-paesistiche; conservazione degli habitat naturali e dei beni puntuali.
- *Vulnerabilità*. Esposizione a fattori in grado di alterare irreversibilmente i caratteri del paesaggio; capacità di adattamento dei sistemi paesaggistici.
- *Potenzialità*. Presenza e interazione tra politiche, risorse e fattori capaci di promuovere lo sviluppo economico, la valorizzazione e la fruizione del paesaggio.

Se, da un lato, le zone già individuate dal Ptpv vigente come preposte alla tutela dell'identità paesaggistico-culturale e dell'integrità fisica saranno rideclinate - come precedentemente illustrato - in *paesaggi della conservazione dell'ambiente, paesaggi della conservazione della storia, paesaggi dell'instabilità*, la procedura di valutazione integrata consentirà di comprendere nei Cp nuove *famiglie di paesaggi* preposte a registrare le *trasformazioni intervenute nel territorio*, le *peculiarità dei processi locali di sviluppo socio-economico* e gli *ambiti di valore così come riconosciuti dalle comunità locali*, unitamente ai relativi *problemi e potenzialità di sviluppo*.

Ciascuna di tali famiglie sarà connotata da *valori dominanti* come illustrato nella tabella di seguito riportata, in cui è stato delineato un primo quadro di tipi di paesaggi e delle loro possibili declinazioni dedotte dalla lettura delle trasformazioni intervenute nel contesto regionale (par. 2.1.).

Matrice di Valutazione

VALORI	CRITERI	LETTURE
Rilevanza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valore istituzionale (elementi e ambiti sottoposti a tutela) ▪ Densità e varietà delle risorse naturali, storico-culturali e paesaggistiche tutelate e non (integrazione di differenti tipologie di risorse, contiguità tra beni di diversa natura) ▪ Rarità (elementi naturali, paesaggistici, geologici rari) ▪ Specificità (endemismi delle risorse biotiche ed abiotiche) ▪ ecc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Censimento dei beni sottoposti a tutela ▪ Censimento e localizzazione delle risorse ▪ ecc.
Identità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Emergenze formali e percettive ▪ Persistenza fisica ▪ Memoria, immagini e significati ▪ Usi collettivi ▪ ... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analisi dei caratteri estetico-percettivi e delle strutture segniche del paesaggio ▪ Analisi morfologica diacronica dell'assetto antropico e ambientale (assetto insediativo, usi del suolo, caratteri geomorfologici) ▪ Analisi delle fonti letterarie e iconografiche ▪ Analisi dell'uso culturale del territorio ▪ ...
Integrità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stato di conservazione e grado di trasformazione del sistema ▪ Consistenza degli habitat naturali ▪ Relazioni tra risorse naturali, storico-culturali e paesaggistiche tutelate e non e contesto ▪ ecc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analisi morfologica diacronica dell'assetto antropico e ambientale (assetto insediativo, usi del suolo, caratteri geomorfologici) ▪ Censimento dei beni sottoposti a tutela ▪ Censimento e localizzazione delle risorse ▪ ecc.
Vulnerabilità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Resistenza agli impatti alteranti dovuti a fattori esogeni (sviluppo insediativo; frammentazione degli ecosistemi; sviluppo economico; mercificazione delle risorse; usi impropri; dissesti idrogeologici ed eventi sismici; ecc.) ▪ Resistenza agli impatti alteranti dovuti a fattori endogeni (degrado del patrimonio edilizio di valore storico-testimoniale; degrado del patrimonio paesaggistico di valore storico-testimoniale) ▪ Resistenza (o flessibilità) alle trasformazioni d'uso senza perdita delle proprietà strutturali ▪ ecc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analisi morfologica diacronica dell'assetto antropico e ambientale (assetto insediativo, usi del suolo, ecc.) ▪ Analisi delle criticità ambientali ed ecosistemiche ▪ Analisi dello stato di conservazione del patrimonio storico-architettonico e paesaggistico ▪ Analisi dei fattori di flessibilità ecologica, insediativa, d'uso, ecc. ▪ Analisi della vulnerabilità sistemica urbana (fattori di ordine fisico, funzionale ed economico-sociale) ▪ Analisi della vulnerabilità edilizia (fattori di ordine fisico) ▪ ecc.
Potenzialità	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interazione tra le politiche di valorizzazione e mobilitazione degli attori locali ▪ Densità di risorse socio-economiche rivolte alla valorizzazione e alla fruizione del paesaggio ▪ Accessibilità ▪ ecc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quadro delle reti di cooperazione tra progetti e attori locali ▪ Analisi delle "infostrutture" territoriali (rete immateriale per la comunicazione e la divulgazione delle risorse) ▪ Presenza di attrezzature ricettive e turistico-culturali ▪ Produzione tipica e di pregio ▪ Analisi dell'assetto infrastrutturale ▪ ecc.

Valori dominanti, famiglie di paesaggi, declinazioni

Valori	Famiglie di paesaggi	Declinazioni
Integrità	Paesaggi della rinaturalizzazione <i>(ambiti caratterizzati dall'emergere di processi di espansione e diffusione della naturalità in aree agricole o urbanizzate)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paesaggi della naturalità riconquistata ▪ Paesaggi della naturalità diffusa ▪ ecc.
Integrità Rilevanza	Paesaggi nascosti <i>(ambiti spesso sconosciuti perché non direttamente visibili)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paesaggi sotterranei ▪ Paesaggi sottomarini ▪ ecc.
Rilevanza	Paesaggi d'eccezione <i>(ambiti caratterizzati da elementi singolari dotati di valore naturale e culturale, che non sono stati ancora sottoposti a particolari regimi di tutela)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paesaggi geologici ▪ Paesaggi rari e/o specifici ▪ Paesaggi delle emergenze naturali ▪ Paesaggi delle emergenze storico-architettoniche e testimoniali ▪ ecc
Identità	Paesaggi riconosciuti <i>(ambiti riconosciuti dalle popolazioni locali come dotati di valore identitario, culturale e d'uso)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paesaggi della memoria ▪ Paesaggi della tradizione ▪ Paesaggi dell'arte e letterari ▪ Paesaggi del tempo libero ▪ ecc.
Identità Vulnerabilità Potenzialità	Paesaggi rurali <i>(ambiti caratterizzati dalla presenza di colture e tecniche agricole locali, spesso sottoposti a trasformazioni che rischiano di intaccare le caratteristiche identitarie ma che al contempo testimoniano dell'emergere di nuovi processi di sviluppo socio-economico)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paesaggi dell'agricoltura intensiva ▪ Paesaggi dell'agricoltura estensiva ▪ Paesaggi dell'agricoltura del periurbano ▪ Paesaggi della produzione tipica ▪ ecc.
Identità Vulnerabilità Potenzialità	Paesaggi del lavoro <i>(ambiti plasmati da attività economiche ancora attive o dimesse, che se da un lato possono apparire connotati da un forte potenziale connesso alla loro caratterizzazione e alla memoria della produzione locale, dall'altro spesso presentano rilevanti problematiche connesse al loro impatto ecologico, funzionale e percettivo sul territorio circostante)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paesaggi del patrimonio industriale ▪ Paesaggi della dismissione ▪ Paesaggi feriti ▪ Paesaggi della produzione ▪ ecc.
Vulnerabilità Potenzialità	Paesaggi insediati <i>(ambiti connotati da dinamiche di crescita insediativa recenti, che rischiano di intaccare le componenti agricole e naturali, ma che al contempo testimoniano dell'emergere di paesaggi innovativi sia dal punto di vista estetico-percettivo sia da quello della fruizione del territorio)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paesaggi delle infrastrutture ▪ Paesaggi della diffusione insediativa ▪ ecc.

Obiettivi di qualità paesaggistica

La specificazione degli obiettivi di qualità riferiti alle declinazioni locali delle famiglie di paesaggi già descritte costituisce un importante passaggio interpretativo del Piano, preposto a *relazionare il riconoscimento dei valori* (e quindi la delimitazione di SIp e Cp) *alla prefigurazione dei contenuti e degli strumenti normativi* rivolti alla loro salvaguardia, gestione e pianificazione.

Tale aspetto è in particolare sottolineato dalla Convenzione europea, unitamente all'importanza assegnata alla *consultazione della popolazione interessata* nella definizione degli obiettivi stessi e delle politiche ad essi connesse¹⁷. Gli Accordi tra Ministro e Regioni e tra Ministero, Regione Emilia-Romagna e Associazione delle autonomie locali (2001, 2003) e il Codice dei beni culturali e del paesaggio, d'altra parte, articolano gli obiettivi secondo tre campi generali d'azione:

- “il mantenimento delle caratteristiche, dei valori costitutivi e delle morfologie, tenendo conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi tradizionali;
- la previsione di linee di sviluppo compatibili con i diversi livelli di valori riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia delle aree agricole;
- la riqualificazione della parti compromesse o degradate per il recupero dei valori preesistenti ovvero per la creazione di nuovi valori paesistici coerenti ed integrati” (MBAC 2001, art. 4; MBAC-RER 2003, Allegato B)¹⁸.

Sulla base di queste indicazioni, intento ultimo del percorso di adeguamento del Ptp qui proposto è giungere alla definizione di un *sistema normativo di carattere strategico*, all'interno del quale gli obiettivi di qualità prenderanno forme diverse (regimi di tutela, indirizzi progettuali e prestazionali, indicazioni procedurali riferite a politiche e accordi) e saranno specificamente declinati in relazione alle *risorse e agli attori preposti all'attuazione del Piano*. In questo, “... le caratteristiche differenti del territorio porteranno a soluzioni specifiche e concertate, dove a paesaggi delicati e irrinunciabili saranno associate politiche di tutela e intervento pubblico, a territori agricoli programmi di sostegno e qualificazione, a paesaggi da riqualificare interventi complessi pubblico-privati. Un quadro di politiche fondate sull'obiettivo di legare la qualità del paesaggio alla capacità-disponibilità di costruire ricchezza economica in forme compatibili, alla individuazione di programmi e incentivi, interventi pubblici e contropartite fiscali più adatti alla specificità delle situazioni” (Zanchini 2002, p. 298).

¹⁷ “Prima di adottare qualsiasi provvedimento di salvaguardia, gestione e pianificazione di un paesaggio, è essenziale dare al pubblico una definizione chiara degli obiettivi che si vogliono conseguire. Gli obiettivi devono essere definiti, presentati e pubblicati dall'autorità competente, previa consultazione del pubblico e tenendo conto di tutti gli interessi in gioco. Gli obiettivi possono essere stabiliti nell'ambito più generale di una politica condotta dagli enti territoriali o centrali interessati. La definizione degli obiettivi deve esporre in maniera chiara le caratteristiche e le qualità particolari del paesaggio preso in esame, l'idea generale della politica relativa a detto paesaggio, gli elementi specifici del paesaggio interessati dalle misure di salvaguardia, di gestione o di pianificazione e deve quindi indicare quali sono gli strumenti che si intende utilizzare per conseguire gli obiettivi prefissati. Deve apparire una chiara relazione tra gli obiettivi, i risultati delle analisi di individuazione e di valutazione e i provvedimenti giudicati necessari per conseguire tali obiettivi (Relazione esplicativa, art. 6).

¹⁸ Quanto riportato nel codice si discosta solo in merito all'ultimo punto: “il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati con quelli” (art. 143).

A tal fine, oltre all'attivazione di nuove procedure di consultazione delle amministrazioni, delle popolazioni e dei rappresentanti degli interessi locali e all'assunzione critica delle informazioni raccolte nell'Atlante dei progetti (par. 4.1.2.), la definizione degli obiettivi di qualità potrà prevedere l'organizzazione di *workshop*. Essi vedranno il coinvolgimento degli interlocutori diretti delle decisioni e dei soggetti coinvolti nella loro attuazione e gestione, siano essi pubblici o privati, nell'intento di costruire un quadro condiviso di politiche territoriali.

Di seguito si riportano a titolo esemplificativo due schemi tratti da (Zanchini 2002, pp. 302, 303). Nel primo l'individuazione degli obiettivi di qualità ("Politiche") si relaziona strettamente sia ai caratteri delle famiglie di paesaggi riconosciuti sia alla definizione delle tematiche e dei quadri procedurali da assumere come guida nella redazione dell'apparato normativo del Ptp. Nel secondo schema è affrontato il tema del coinvolgimento dei diversi attori nella realizzazione degli obiettivi di qualità paesaggistica, laddove la complessità e l'articolazione dei temi mostra la necessità di prefigurare il ricorso a differenti strumenti e tipologie di intervento.

Paesaggi – Politiche		
<i>Paesaggi</i>	<i>Politiche</i>	<i>Tem e Interventi</i>
<i>Della conservazione</i>	Tutela, manutenzione, valorizzazione e fruizione. Sostegno economico per conservazione caratteri.	Risorse fisico-ambientali, beni storici, eccellenza e tipicità agricola. Contributi pubblici legati a progetti e accordi di gestione e valorizzazione.
<i>Della eccellenza agricola</i>	Tutela, manutenzione, fruizione controllata. Sostegno economico per tutela e gestione caratteri agricoli e paesaggistici.	Qualità agricole e paesaggistica, mantenimento colture. Accordi per produzioni di qualità, conservazione caratteri paesaggio e controllo qualità interventi insediativi. Valorizzazione turistica (prodotti tipici, ricettività agrituristica, ecc.).
<i>Della produttività agricola</i>	Indirizzo e controllo trasformazioni del paesaggio. Sostegno economico per obiettivi di qualità.	Qualità e produttività agricola, caratteri paesaggistici. Incentivi legati ad accordi per produzioni di qualità, controllo qualità interventi recupero e nuova edificazione.
<i>Paesaggi del degrado</i>	Riqualificazione paesaggistica e ridefinizione identità. Intervento in sostegno ad attività e funzioni compatibili e innovative, inserimento nuovi elementi di qualità paesaggistica.	Abbandono agricolo, degrado, dismissione produttiva. Programmi di finanziamento e recupero, accordi per interventi. Concorsi di idee per valutazione interventi.
<i>Paesaggi della contemporaneità urbana (ridefinizione qualità e identità)</i>	Riqualificazione e ridefinizione qualità e identità paesaggistica. Intervento in sostegno ad attività e funzioni innovative, inserimento nuovi elementi di qualità paesaggistica (artistica, architettonica, ecc.).	Degrado urbani e paesistico, ruolo aree agricole periurbane, identità sociale, integrazione e connessione. Programmi di finanziamento e recupero, accordi per interventi. Concorsi di idee per valutazione interventi.

Risorse – Attori				
	<i>Istituzionali</i>	<i>Enti di servizio (Comunicazioni, energia, ecc.).</i>	<i>Economici (Agricoltori, imprenditori, ecc.).</i>	<i>Associazioni (Culturali, di tutela, ecc.).</i>
Risorse storico-architettoniche	Definizione programmi e individuazione fondi per restauri beni. Indicazioni di qualità, linee guida per interventi. Definizione di procedure autorizzative semplificate.	Accordi per interventi nella direzione della qualità e tutela paesaggistica.	Incentivi legati ad accordi per manutenzione e fruizione pubblica.	Coinvolgimento in studi e definizione linee guida interventi di recupero e inserimento paesaggistico. Convenzione e accordi per manutenzione e valorizzazione beni e aree.
Risorse fisico-ambientali	Istituzione di aree protette, forme di gestione comune. Programmi comunitari per interventi (Life, Leader +).	Accordi per tutela qualità e tutela paesaggistica.	Incentivi legati ad accordi per manutenzione e riqualificazione (manutenzione vegetazione rive e pulizia, forestazione).	Convenzioni e accordi per manutenzione e valorizzazione (aree, percorsi, ecc.).
Paesaggi agricoli	Indirizzare programmi e fondi comunitari verso qualità paesaggi (Agenda 2000 Marchi di qualità DOP, ecc.).	Accordi per tutela qualità paesaggistica.	Incentivi legati ad accordi per manutenzione e gestione (qualità usi e caratteri agricoli e del paesaggio).	Studio e diffusione storia, caratteri agricoli sperimentazione forme fruizione (musei, centri informativi, percorsi ecc.).

Gli schemi sopra riportati illustrano alcuni dei possibili nessi istituibili tra famiglie di paesaggi, obiettivi di qualità, temi e procedure di azione, simulando un percorso che potrebbe essere assunto come riferimento per il processo di adeguamento del Ptp.

La stretta relazione che dovrà intercorrere tra paesaggi, obiettivi e politiche non consente tuttavia di definire in questa sede, con maggior dettaglio e in astratto, un quadro di obiettivi di qualità.

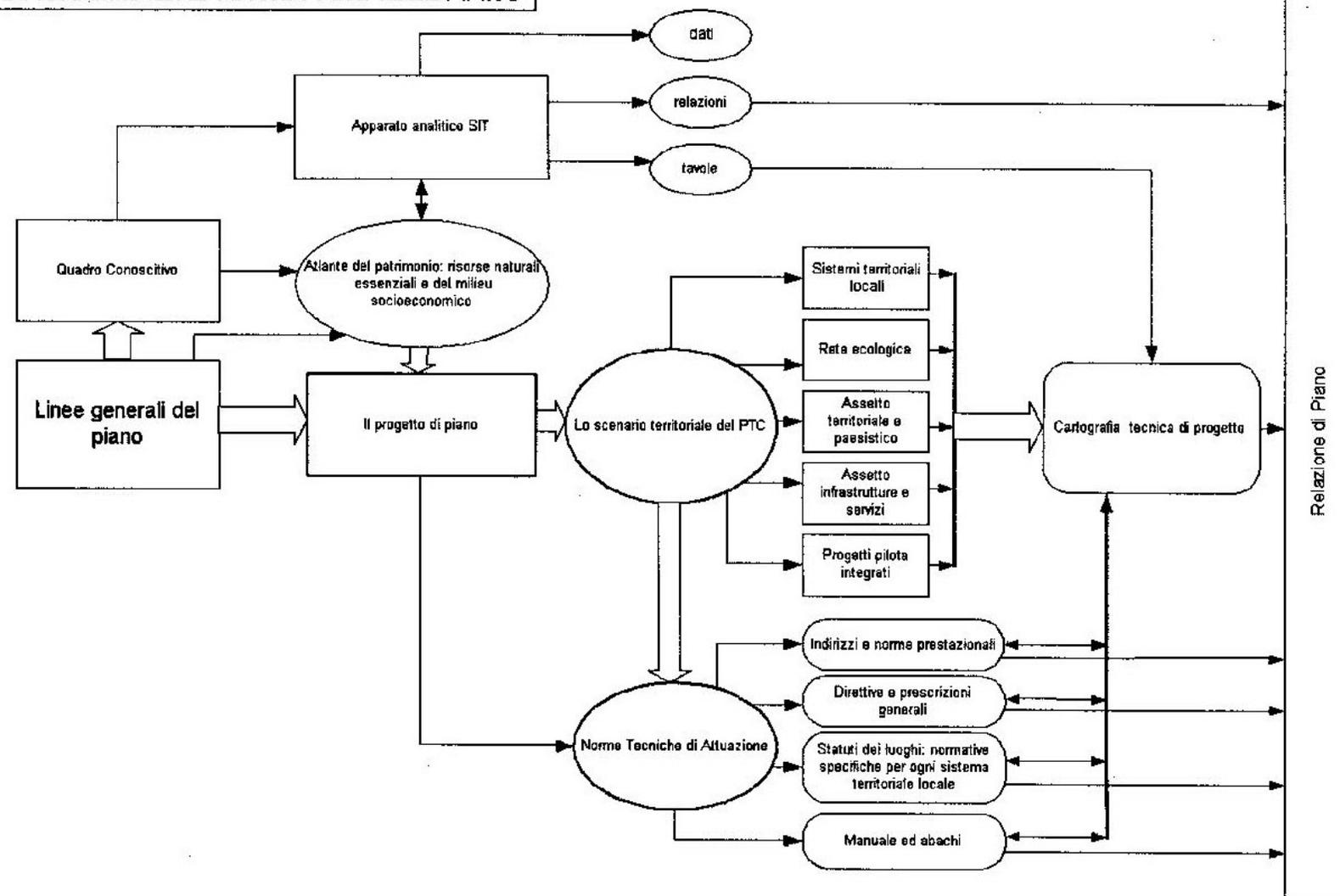
Tale quadro dovrà piuttosto emergere dal percorso di lettura, valutazione e consultazione degli attori locali che strutturerà la redazione del Piano. Inoltre, se all'interno del Ptp gli obiettivi potranno essere specificati per quanto riguarda ciascun Slp, per quanto attiene ai Cp il Piano si limiterà ad esprimere gli obiettivi più generalmente riferibili alle famiglie di paesaggi, mentre alla loro specificazione saranno preposte le amministrazioni locali (Province e Comuni) nella fase di attuazione. Questo proprio a partire dal carattere strettamente contestuale e condiviso che dovrà connotare la definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica per i singoli Contesti, e dalla funzione strategica che connota d'altra parte gli obiettivi riferiti ai Sistemi locali di paesaggio.

Più in generale, criteri di valutazione e obiettivi di qualità concorrono a definire una nuova forma di pianificazione, all'interno della quale il linguaggio normativo si allontana da formule che rimandano a un controllo di conformità (ad es. vincoli e tutele) per declinarsi piuttosto in termini prestazionali. Termini che, nella fase di attuazione e gestione del Piano, lasciano più ampi margini di azione ai soggetti attuatori, permettendo al contempo di verificare la coerenza e l'adeguatezza di quanto proposto agli obiettivi strategici prefissati.

Se, infatti, la Valutazione integrata fornisce un quadro delle risorse al "tempo 0" di redazione del Piano, gli obiettivi di qualità sono chiamati a esplicitare i risultati a cui le azioni in attuazione del Piano dovranno tendere. Essi rappresentano quindi i sistemi di riferimento in relazione ai quali sarà possibile, da un lato, valutare la congruenza degli interventi via via proposti da attori pubblici e privati, dall'altro, verificare l'efficacia del Piano stesso e l'eventuale necessità di un adeguamento dei propri contenuti alle trasformazioni in atto.

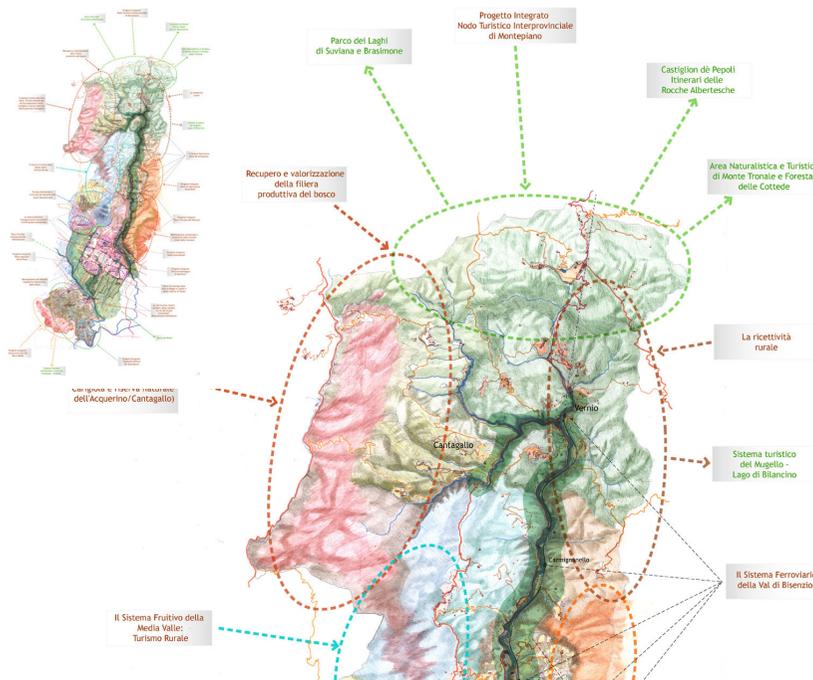
Quella che emerge è in sostanza una forma di piano più flessibile (ossia capace di rispondere con maggiore tempestività alle nuove dinamiche territoriali) e aperta (ossia capace di sviluppare la creatività locale).

DIAGRAMMA 2: LA STRUTTURA DEL PIANO



Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Prato (2003)

Coord. Alberto Magnaghi



Lo scenario territoriale

RETE STRADALE



TERRITORIO APERTO



INSEDIAMENTI



Il PTC come strumento di pianificazione strategica

“E’ stato scelto e sviluppato un modello di pianificazione strategica (*strategic planning*), capace di delineare uno scenario di trasformazione di largo respiro temporale mediante:

- gli **scenari strategici** e il “*visioning*”, quali strumenti non operativi o vincolistici, ma utili per la costruzione delle scelte collettive di futuro del territorio;
- le **rappresentazioni “celebrative”** dei valori territoriali e ambientali (patrimonio in senso esteso, “*risorse naturali ed essenziali del territorio*” riferendosi alla terminologia della legge LR 5/95 e del PIT) come strumenti per selezionare le risorse che si ritengono attivabili per la realizzazione dello scenario strategico;
- la costruzione delle **conferenze d’area** per subsistemi territoriali locali, costitutivi della “regione urbana” di Prato: come strumenti per la costruzione di scenari condivisi e per l’individuazione e la mobilitazione (con tecniche di partecipazione strutturata) degli attori per la loro gestione...
- l’azione per **progetti integrati**: i vincoli e le destinazioni d’uso saranno, quando possibile, accompagnati da un progetto integrato che ne sostanzia in modo attivo la realizzazione; il progetto integrato (multisettoriale e multifunzionale) esplicita i soggetti, le azioni, i finanziamenti necessari per la sua realizzazione;
- lo sviluppo del **carattere statutario** della LR 5: gli statuti del territorio sono riferiti alle peculiarità e vocazioni dei sistemi territoriali individuati; l’interpretazione del concetto di “invarianti strutturali” come regole della trasformazione coerenti con la valorizzazione delle identità territoriali;
- la costruzione di **strumenti di valutazione polivalenti e multisettoriali** riferiti allo scenario strategico e ai progetti integrati (valutazione ex ante, oltre la VIA e la VAS)” (Provincia di Prato 2001, pp. 5-6).

Il Sistemi territoriali locali

“... la costruzione del Piano è guidata da uno **scenario progettuale**, articolato nei diversi **sistemi territoriali locali**, costruito attraverso la partecipazione” (Ibid., p. 10).

“L’introduzione del modello STL [Sistema Territoriale Locale] consente di rendere più congruente la lettura congiunta di fenomeni fisici, socio-economici, storici ed ambientali e di poter formulare ipotesi progettuali adeguate rispetto ad un modello di sviluppo integrato e sostenibile del territorio. ... L’individuazione dei STL della Provincia di Prato avviene in base al riconoscimento di peculiari insiemi di relazioni fondate sulla sovrapposizione ed interazione fra: *caratterizzazione storico culturale; reti socio-economiche locali; milieu socio-culturale locale* (senso di appartenenza, saperi contestuali); *patrimonio territoriale di lunga durata* (ambiente costruito, reti ecologiche, geomorfologia, etc.) ... In tale senso il STL *non è mai riconducibile ad un ‘dato’ oggettivo* ma rappresenta un ‘costrutto progettuale’ fondato sulla ‘territorialità attiva’ che si sviluppa nella relazione fra società e territorio e che comunque si costruisce a partire da qualcosa che esiste nella realtà ...

I STL non sono dunque realtà necessariamente di tipo “areale” o caratterizzati da precisi confini (tantomeno amministrativi) ma piuttosto modelli analitico-progettuali di tipo relazionale rappresentativi della capacità della società locale di ‘fare progetti in comune’ in un dato territorio utilizzando, riproducendo ed innovando le stesse risorse del Patrimonio territoriale ... Nel PTC di Prato i STL sono stati dunque riconosciuti ed individuati preliminarmente a partire da:

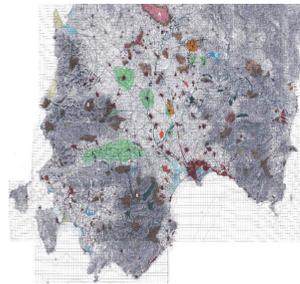
- *caratteri geomorfologici ed ambientali;*
- *patrimonio storico-culturale ed economico (capitale sociale);*
- *reti socio-economiche e modelli di sviluppo locale in atto;*
- *progettualità socio-economica locale.*

Tale operazione ha prodotto la definizione di tre sub-sistemi provinciali (o distretti) (Provincia di Prato 2002).

Piano urbanistico della Provincia di Cagliari (2002)

Coordinamento scientifico Giovanni Maciocco

Conoscenza di sfondo. Mondi percettivi



Legenda

I luoghi della natura

- 1 fiumi
- 2 laghi
- 3 zone umide
- 4 dune e spiagge
- 5 aree boschive
- 6 sistema delle giare
- 7 sistemi e rilievi montuosi

I luoghi dell'urbano

- 8 centri e aree urbane

I luoghi della storia

- 9 aree archeologiche
- 10 patrimonio storico-architettonico
- 11 aree minerarie dismesse

I luoghi della produzione

- 12 aree agricole ad uso estensivo
- 13 aree agricole ad uso intensivo
- 14 aree produttive
- 11 aree minerarie dismesse
- 15 Linee di frattura
- 16 Linee di cerniera

I **mondi percettivi** sono rappresentati dai luoghi significativi, dalle dominanti ambientali, dai valori non negoziabili, dagli elementi di lunga durata che da sempre hanno presieduto all'organizzazione dello spazio delle società locali del territorio provinciale, e che le interviste ai testimoni privilegiati hanno esplicitato. Per ogni società locale esistono rappresentazioni dello spazio territoriale nelle quali sono contenuti i luoghi del proprio spazio vitale e le relazioni tra essi; sono rappresentazioni variabili in funzione delle esperienze percettive collettive. Ricostruire gli spazi simbolici, le trame di relazioni, il sistema dei "luoghi", giungere cioè ai mondi percettivi di una società, alle sue *immagini spaziali*, significa riuscire ad instaurare un dialogo con la stessa, attraverso modalità adeguate alle sue dinamiche e al suo sapere comune. Le interviste ai sindaci hanno consentito così di individuare il sistema dei luoghi che costituiscono gli elementi intorno ai quali si organizza la vita della società locale - le dominanti ambientali, le centralità territoriali - ricostruibile attraverso l'elicitazione dei luoghi più rappresentativi dello spazio insediativo (sia in senso positivo che negativo), dei luoghi dell'orientamento, dei luoghi da valorizzare, delle risorse, con l'ausilio delle mappe mentali che l'intervistato si costruisce in relazione al proprio ambito territoriale.

I mondi percettivi rappresentano una prima elaborazione cartografica, ottenuta in parte utilizzando i concetti della corematica, in cui sono evidenziati:

- 1 i **luoghi significativi** - connotabili sia positivamente che negativamente - (luoghi della naturalità, luoghi della produttività, luoghi del patrimonio storico-architettonico, luoghi del patrimonio archeologico) che esprimono la selettività delle comunità d'ambito nei confronti del proprio territorio di riferimento, l'attribuzione di senso e di valore agli spazi della vita quotidiana attraverso cui passa il processo di identificazione collettiva;
- 2 le **linee di cerniera** che rappresentano l'apertura al territorio esterno o l'appartenenza a realtà territoriali differenti tra le quali si stabiliscono gradienti, flussi, sia positivi che negativi e che, in qualche modo, si riferiscono ad una identità in evoluzione;
- 3 le **linee di frattura o partages**, intese come elementi di separazione fisicamente non superabili e come barriere psicologiche che influiscono sui modi di appropriazione e di attribuzione di valore agli spazi degli insediamenti da parte delle comunità. Possono quindi presentarsi sia come segni fisici visibili - per esempio fiumi, complessi montuosi - sia non visibili (chiusura culturale).

"Il piano si configura come un processo di elaborazione che si costruisce attraverso un insieme di attività correlate:

Creazione di una **conoscenza di sfondo** orientata a definire un quadro delle risorse e delle compatibilità, che si costruisce attraverso un processo di confronto tra rappresentazione dello spazio da parte dei pianificatori e autorappresentazione dei luoghi e dei concetti spaziali da parte degli abitanti, su cui far leva per innescare un processo collettivo di costruzione delle prospettive della vita spaziale. È

questa la parte dell'attività che ha prodotto le **Geografie**:

geografia delle immagini spaziali; geografia della popolazione e dell'economia delle attività; geografia ambientale; geografia storica; geografia dell'organizzazione dello spazio.

Per cui una prima azione è stata la costruzione di una **geografia delle dominanti ambientali** della vita insediativa di un territorio, un'idea che unisce luoghi e concetti spaziali densi di natura e di storia, il riferimento durevole su cui avviare la rigenerazione del progetto del territorio;

Costruzione di un quadro interpretativo ecosistemico del territorio attraverso un dispositivo di **Ecologie**:

geo-ambientali; agrarie; insediative; interpretazione del patrimonio culturale.

Un dispositivo di base, che rappresenta le matrici, le "cellule staminali", i precursori da cui partire per un difficile processo di costruzione di una nuova prospettiva urbana, di **nuove ecologie territoriali**, situazioni in cui popolazione e forme-processo dell'ambiente interagiscono e concorrono a realizzare un assetto spaziale ed un'economia strutturale con un eminente orientamento ambientale. Il ruolo del piano è - in questo senso - quello di costruire una prima individuazione del campo e degli attori, di presentare un ventaglio di soluzioni possibili e di costituire gli accordi di campo ovvero l'insieme di meta-regole e regole condivise per realizzare attraverso il progetto ambientale nuove ecologie territoriali;

Elaborazione delle linee guida per i **sistemi di organizzazione dello spazio**: allestimenti infrastrutturali e servizi che alimentano le dimensioni autorganizzative delle ecologie territoriali;

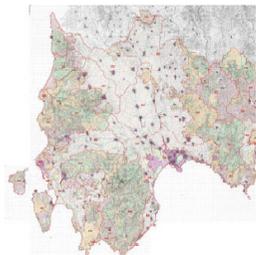
Rappresentazione dei campi di problemi e dei campi di vitalità, **campi del progetto ambientale**, e prima definizione di regole procedurali che favoriscano un processo comunicativo che conduca a statuti condivisi di comportamenti;

Definizione progressiva attraverso **processi di campo** di nuove figure spaziali e figure socio-territoriali, entità che si definiscono progressivamente durante il processo di costruzione degli accordi di campo e che rappresentano, in senso lato, unità di riferimento del progetto del territorio;

Costruzione di **accordi di campo** intermunicipali necessari per dar corso all'attuazione del piano, che produrranno "effetti di trascinamento" per altri campi problematici, altri soggetti, altri accordi, per altre modalità operative, ecc. (Provincia di Cagliari 2002a, pp. 8-9)

"I campi del progetto ambientale stanno alla base del processo comunicativo del piano e indicano aree territoriali caratterizzate da risorse, problemi e potenzialità comuni cui si riconosce una precisa rilevanza in ordine al progetto del territorio... Hanno come finalità la conclusione di accordi di campo su specifici ambiti o campi problematici da cui prende il nome. Il campo potrà descrivere una nuova figura territoriale, espressione del processo progettuale del tipo collaborativo (il processo di campo) in quanto luogo in cui si dispiega l'azione collettiva per un progetto di territorio. È l'unità spaziale di base la cui individuazione scaturisce dall'analisi dei processi, attraverso la descrizione delle risorse coinvolte, delle potenzialità e delle problematiche la cui gestione si realizza attraverso un progetto unitario orientato da linee guida definite dal PUP" (Provincia di Cagliari 2002b, art.4).

Ecologie agrarie-forestali



Modello della naturalità delle aree vegetazionali



Naturalità elevata I*

- Boschi a *Quercus ilex* (leccio), con locali ingressioni di *Quercus pubescens* (roverello), e a boschi a *Quercus suber* (sughera)
- Bosciaglie litoranee a *Juniperus phoenicea* (ginepro fenicio) ed *Euphorbia dendroidea* (euforbia arborea)
- Bosciaglie litoranee a *Juniperus oxycedrus* ssp. *Macrocarpa* (ginepro coccolone)
- Pinete a *Pinus halepensis* (pino d'Aleppo) dell'isola di S. Pietro e pinete a *Pinus halepensis* e *Quercus calliprinos* (quercia di Palestina) del promontorio di Porto Pino
- Vegetazione psammofila e rupicola costiera



Naturalità elevata II*

- Macchia-foresta e macchia alta ad *Arbutus unedo* (corbezzolo), *Phillyrea latifolia* (lillatro) e *Quercus ilex*.
- Vegetazione ripariale a *Tamarix africana* (tamerice), *Nerium oleander* (oleandro), *Alnus glutinosa* (ontano nero) e *Salix* sp. Pl.; vegetazione acquatica ad *Apium nodiflorum*, *Nasturtium officinale* e *Ranunculus aquatilis*
- Mosai di vegetazione degli stagni costieri e dei bacini salini



Naturalità media I*

- Macchia a *Olea europea* var. *sylvestris* (olivastro) e *Pistacia lentiscus* (lentisco) e relative facies di derivazione



Naturalità media II*

- Cisteti a *Cistus* sp. Pl., *Lavandula stoechas*, con locali dominanze di *Calicotome villosa* (ginestrone), *Genista ephedroides* (ginestro di Gasparrini)
- Garighe e mosaici di vegetazione basso-arbustiva
- Mosai di vegetazione erbacea caratterizzati da *Brachypodium distachyum*, *Cynara cardunculus*, *Aspodelus microcarpus*; fratelli effimeri a *Tuberaria* sp. pl., *Trifolium* sp. pl.



Rimboschimenti



Naturalità scarsa

- Colture specializzate
- Seminativi cerealicoli e erborati

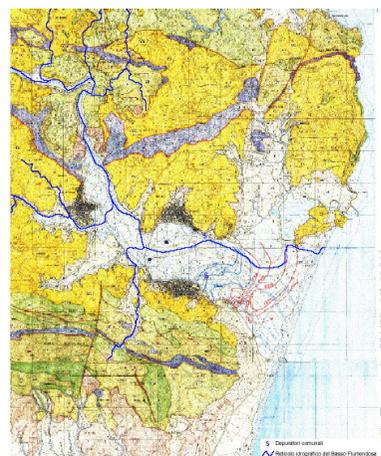


Aree urbanizzate



Ecologie agro-forestali

Campo della rete fluviale basso-Flumendosa



PROPOSTE DI LINEE GUIDA E SCENARI POSSIBILI

Linee guida da sottoporre ai processi di campo, valutazione preliminare delle priorità, scenari, etc

In zone come quella di Ballao, dove l'ambiente fluviale ha una forte valenza ambientale, vanno impostate azioni di salvaguardia quali:

- una corretta opera di vigilanza onde evitare che vengano depositati rifiuti di qualsivoglia genere con eventuale ripristino e controllo dello stato degli alvei mediante interventi di bonifica che possano coinvolgere anche il territorio circostante,
- monitoraggi programmati ed adeguamenti di impianti di depurazione e di ogni altra infrastruttura fognario-depurativa tale da permettere al fiume di non subire alcun danno dall'immissione di acque trattate tenendo anche presente l'utilizzo potabile delle acque stesse;
- progetti atti a valorizzare il sistema fluviale (salvaguardia, tutela del paesaggio, ricreatività), peraltro già programmati, rischiano di essere strettamente limitati alla sola porzione di territorio nel quale è stato eseguito l'intervento. E' indispensabile considerare il fiume in maniera dinamica approfondendo le differenti problematiche a monte e a valle affinché gli interventi siano coordinati e non strettamente localizzati.

Il problema della gestione del nuovo invaso e delle opere ad esso connesse appare centrale rispetto alla risoluzione dei processi di crisi sin qui delineati. Anche considerando le valutazioni espresse dallo studio di impatto ambientale del serbatoio di Monte Perdosu, l'attuale regime di emungimento e la costruzione dell'opera stessa possono apparire incompatibili. Bisogna tener conto, tuttavia, che contestualmente alla realizzazione dell'opera dovrà essere realizzata la rete infrastrutturale che potrà, in linea teorica, garantire lo svolgimento delle attività agricole rinunciando allo sfruttamento della risorsa sotterranea.

Un accordo di campo i cui attori siano i Comuni interessati e la Provincia, che svolgerebbe azione di coordinamento, potrebbe riguardare la realizzazione di una rete di monitoraggio della falda attraverso stazioni per il controllo automatico che permetterebbe di definire il reale impatto della nuova opera rispetto agli equilibri tra acque dolci e salate. L'accordo di campo dovrebbe, inoltre, contemplare l'azione di controllo e garanzia affinché le opere di infrastrutturazione siano realizzate in tempi e modi tali da non creare alcun danno economico agli agricoltori i quali, come contropartita, limiterebbero lo sfruttamento della risorsa sotterranea.

Vanno, inoltre citati i progetti di alcuni Comuni dell'area quali Villaputzu, Castiadas, Villasalto e San Vito miranti a una migliore gestione della risorsa idrica. In particolare progetti quali la realizzazione di una rete estesa di laghetti collinari testimoniano l'attenzione di queste aree nei confronti della risorsa idrica. Anche in questo caso, è auspicabile che si instaurino azioni di coordinamento e cooperazione affinché lo sfruttamento della risorsa non crei situazioni di squilibrio.

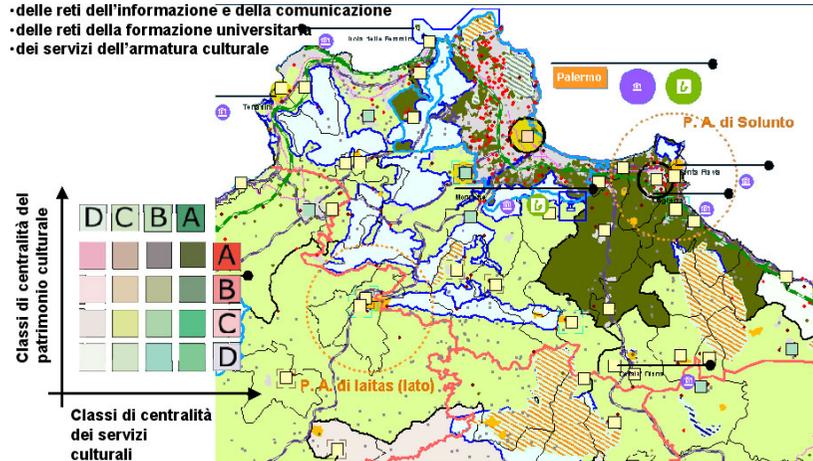
Ricerca sui Sistemi culturali locali – Piano territoriale urbanistico della Regione Sicilia (2000-2003)

Responsabile scientifico Maurizio Carta

La valutazione complessa delle centralità culturali

Dalla tutela dei valori storici al più complesso "dominio culturale", operando nei campi:

- delle reti di tutela e di valorizzazione
- delle reti dell'informazione e della comunicazione
- delle reti della formazione universitaria
- dei servizi dell'armatura culturale



La ricerca è relativa "all'interpretazione delle identità e delle opportunità del sistema culturale regionale" e al "loro utilizzo come risorse e strumenti per l'attivazione di politiche di sviluppo fondata sulla dimensione culturale" (Carta, a cura di, 2003, p. 7).

Il primo passo è stato costituito dall'individuazione di "sistemi culturali locali, intesi come aggregazioni territoriali caratterizzate dal riconoscimento dell'appartenenza ad una cultura locale specifica, connotate da un preciso tema nel dominio culturale. Il sistema culturale locale è innanzitutto un 'sistema culturale', che trova nel palinsesto dell'evoluzione storica la sua connotazione e nello spazio delle geografie locali la sua configurazione. Non si tratta di un'aggregazione di territori che si aggettiva della dimensione culturale, ma è invece un vero e proprio sistema caratterizzato da specifiche componenti, ben identificati valori e strette relazioni che agiscono profondamente nel palinsesto culturale ... Nell'accezione territorialista che proponiamo, le caratteristiche di un sistema culturale locale che ne consentono l'identificazione sono quindi l'*identità* storica che ne connota il tema, l'*appartenenza* culturale che ne connota le relazioni, la *permanenza* che ne esprime la potenza, la *prossimità* che ne configura lo spazio e l'*esclusività* che ne configura i confini ...

Nell'ottica dello sviluppo territoriale che anima la ricerca, dopo l'individuazione ... dei sistemi culturali locali è stata avviata una fase di interpretazione e valutazione delle potenzialità dei sistemi di costituire **distretti culturali**. Si è proceduto quindi alla predisposizione di indicatori specifici che hanno riguardato sia alcune caratteristiche tipiche della *cluster analysis*, sia alcune componenti specifiche del tema in questione:

- la *centralità culturale*, interpretata rispetto alla concentrazione, distribuzione e specificità del patrimonio culturale e naturalistico posseduto;
- la *flessibilità*, interpretata rispetto alla specializzazione culturale dei comuni;
- la *prossimità e l'accessibilità*, valutate rispetto al sistema delle infrastrutture di trasporto e in relazione alle 'infrastrutture' territoriali, cioè alla rete immateriale delle comunicazioni digitali, delle reti tematiche di valorizzazione e divulgazione, degli itinerari promossi, etc.;
- la *dimensione delle attività economiche* connesse al dominio culturale (conservazione e restauro del patrimonio, formazione e ricerca scientifica, valorizzazione, comunicazione, attività turistiche ed alberghiere, etc.);
- la *cooperazione*, valutata in funzione della opportunità offerta dalla progettualità locale (patti territoriali, prusst, parchi naturalistici, archeologici e letterari, progetti integrati territoriali e programmi di iniziativa comunitaria) di attivare azioni nei confronti del patrimonio culturale o della produttività culturale;
- la *competitività*, valutata in relazione all'offerta di servizi di rango elevato (es. il sistema della formazione universitaria e della specializzazione post lauream) ed alla valorizzazione delle eccellenze territoriali (es. la promozione di itinerari tematici, di parchi letterari, etc.) (Ibid. pp. 18-19).

Le componenti dell'interpretazione del dominio culturale



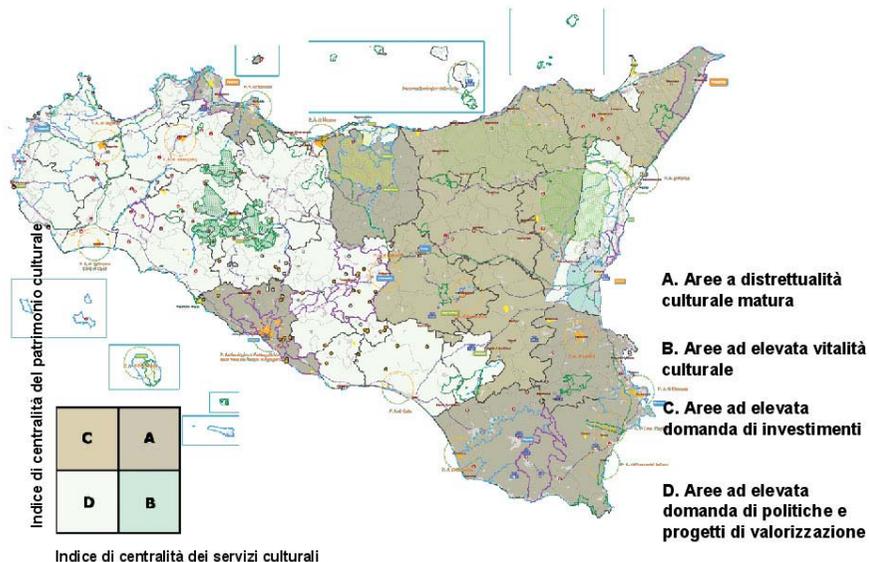
A queste prime fasi di lavoro e a partire dallo sfondo interpretativo da esse delineato, ha fatto seguito un ulteriore sviluppo della ricerca, direttamente orientato alla **valutazione** delle componenti, dei valori e delle relazioni connotanti il sistema regionale e alla definizione di un **quadro strutturale** di riferimento alla formulazione di **strategie nel dominio culturale**, da integrare con gli altri settori del Piano territoriale urbanistico regionale.

Nello specifico, questa sezione della ricerca si è articolata in tre fasi:

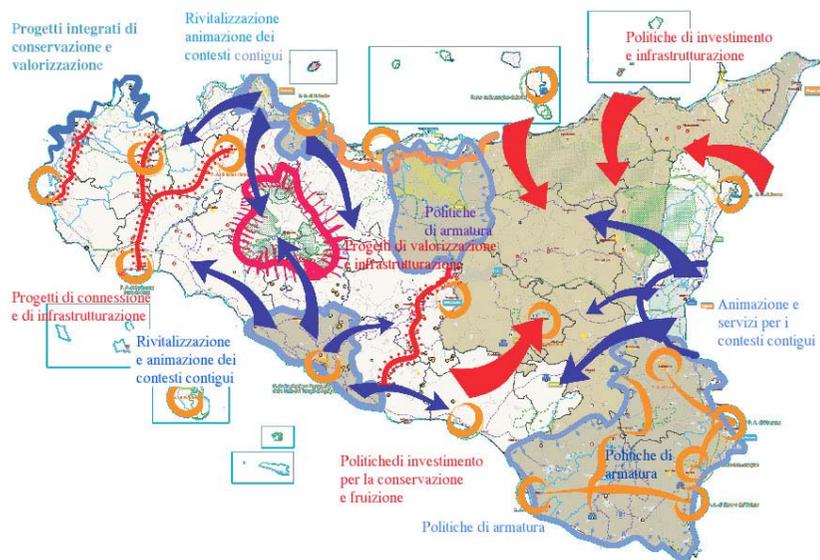
"la definizione delle **componenti della struttura fisica** dell'armatura culturale, cioè la rappresentazione degli elementi 'configuranti' la dimensione culturale dello sviluppo: i siti archeologici, i centri storici, il patrimonio architettonico extraurbano ..., la rete ecologica delle aree naturalistiche protette;

la definizione delle **politiche di tutela e dei progetti di valorizzazione del patrimonio culturale**,

La valutazione delle opportunità nella dimensione culturale dello sviluppo



Indirizzi dal dominio culturale per lo sviluppo locale



cioè la rappresentazione degli elementi 'connotanti' della sostenibilità culturale dello sviluppo, declinati attraverso la rete della formazione universitaria decentrata, il sistema dei parchi archeologici regionali, la rete dei parchi letterari e i siti appartenenti alla World Heritage List dell'Unesco;

infine si è proceduto alla redazione della **interpretazione strutturale** attraverso l'esplicitazione dei 'ruoli' delle componenti dell'armatura culturale, delle 'gerarchie' dei sistemi culturali locali e delle componenti dell'armatura territoriale, dei 'pesi' delle unità territoriali e delle 'relazioni' territoriali tra le componenti dell'armatura culturale;

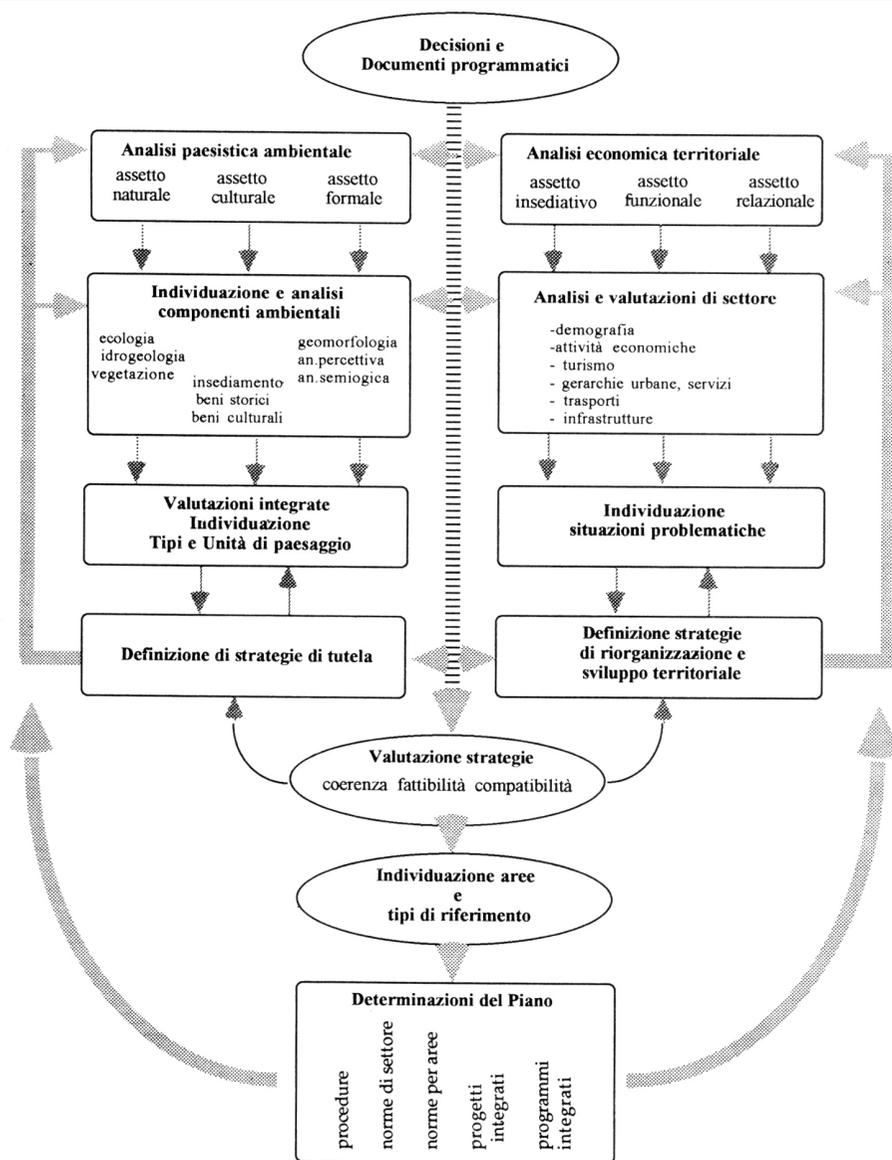
dalle interpretazioni strutturali derivate dalle prime tre carte tematiche è stata prodotta una carta di interpretazione delle **centralità e dei temi dell'armatura culturale**, finalizzata a fornire al Ptur strategie e politiche per l'armatura culturale regionale" (Ibid., p. 113).

Ne è risultata l'articolazione del territorio regionale in quattro classi:

Classe	Definizione	Caratteri	Politiche
A	Sistemi culturali locali ad elevato indice di centralità culturale	Aree a distrettualità culturale matura	Attivazione di politiche di distrettualizzazione e rafforzamento della coerenza della progettualità attivata
B	Sistemi culturali locali con indice di centralità del patrimonio culturale medio-basso a fronte di un elevato indice di centralità dei servizi per la fruizione: musei, biblioteche, etc.	Aree ad elevata vitalità culturale	Politiche di fertilizzazione dei sistemi contigui a partire dalla messa in rete dei servizi
C	Sistemi culturali locali ad elevato indice di centralità del patrimonio culturale e insufficiente offerta dei servizi per la fruizione	Aree ad elevata domanda di investimenti	Incremento di offerta e di qualità di servizi alla fruizione culturale a partire dalla valutazione dei temi dell'identità culturale
D	Sistemi culturali locali con indice di centralità culturale medio-basso a fronte di una presenza di risorse di specializzazione culturale di elevato valore	Aree ad elevata domanda di politiche e progetti di valorizzazione	Progetti di valorizzazione delle eccellenze presenti sul territorio e politiche di rete delle identità comuni

Piano territoriale paesistico della Valle d'Aosta (1996)

Coordinamento scientifico Roberto Gambino



Una sequenza interattiva analisi-progetto: Valutazione integrata

“Nella prima fase di costruzione del Piano la complessità è stata affrontata non tanto giustapponendo la specificità di diversi ‘assetti’ di lettura, quando cercando di far emergere da ciascuna indagine settoriale le strutture latenti della regione: mosaici di ecosistemi che connettono le componenti ambientali, sistemi insediati in cui si raccolgono le testimonianze dell’antropizzazione, paesaggi ricostruiti in quanto ‘testi’, sistemi di segni, reti di centralità e di flussi che descrivono gli aspetti economici, occupazionali e turistici del territorio. Per passare alla fase progettuale, da quella iniziale di autonomia dei singoli assetti di indagine ... si sono compiute sintesi ed integrazioni prefissate, codificate in **criteri di valutazione** e in ipotesi di lettura ‘a priori’ di strutture ambientali e paesistiche comprensive, situazione per situazione, degli aspetti presi in esame analiticamente nelle indagini separate” (RAVA 1997, pp. 23-24).

Le condizioni delle valutazioni

Le condizioni prese in esame nell’ambito delle valutazioni sono:

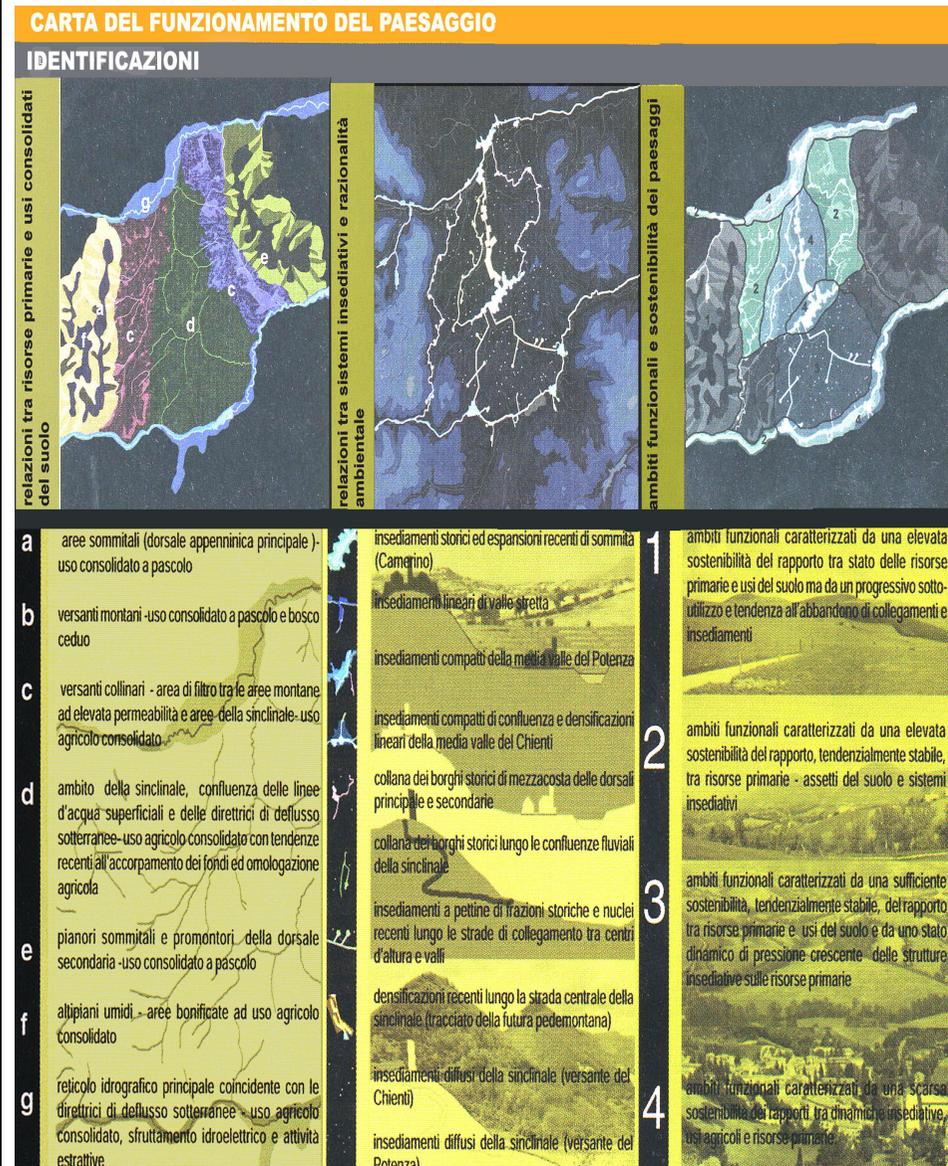
- *stato*, che sintetizza quelle riguardanti: *degrado fisico*, considerato rispetto ad una condizione teorica di manutenzione; *qualità funzionale*, considerata nell’efficienza interna, nel ruolo di attrezzatura per il territorio circostante, nell’accessibilità ai poli di servizio; *conservazione della testimonianza*, considerata nella riconoscibilità (o nell’alterazione) dei segni che indicano la storia del componente;
- *tendenza dei processi in atto*, che sintetizza quelle riguardanti: *processi di investimenti sul territorio*, considerati nella dimensione e nell’oggetto degli investimenti recenti; *processi di trasformazione attesi*, considerati nei piani e nei programmi che inducono nel breve-medio periodo trasformazioni dell’assetto fisico;
- *vulnerabilità*, che sintetizza quelle riguardanti: *sensibilità alle modificazioni d’uso*, considerata come resistenza (o flessibilità) alle trasformazioni d’uso senza perdita delle proprietà strutturali; *sensibilità alle modificazioni fisiche*, considerata come resistenza dei caratteri tipizzanti o specifici in presenza di modificazioni;
- *leggibilità*, che sintetizza quelle riguardanti: *incidenza sulla fruizione*, che considera l’emergenza in confronto all’intorno rispetto alla fruizione visiva da luoghi frequentati, *complessità e disturbo della fruizione*, che considera l’intensità informativa e gli impatti rispetto alla fruizione visiva da luoghi frequentati;
- *importanza*, che sintetizza quelle riguardanti: *rarietà e specificità*, in cui si valutano i caratteri di eccezionalità o di rilevanza per rarità dei siti o della morfologia dell’impianto insediativo; *esemplarità*, considerata come appartenenza a tipi rappresentativi di aspetti peculiari del paesaggio insediativo regionale;
- *criticità*, che sintetizza le valutazioni del degrado, della vulnerabilità, della leggibilità e dei processi.

In riferimento alla **valutazione integrata delle condizioni del paesaggio** (qualità segnica), “specifici criteri ... sono stati individuati con riferimento ad alcuni **obiettivi strategici**, che si traducono nelle **azioni** che interessano il paesaggio normale dal piano:

- **tutela e valorizzazione** delle immagini di più interessante identità formale del paesaggio, in quanto aspetti riconosciuti significativi del proprio territorio dagli abitanti ed emblematici per i visitatori;
- **identificazione delle strutture segniche con più alta intensità di informazione**, delle loro relazioni e delle pertinenze visuali di ogni elemento, per definire i limiti e i vincoli che il mantenimento del loro equilibrio impone;
- **riconoscimento delle relazioni** che costituiscono l’importanza della struttura segnica di specifici luoghi e attenzione alla loro vulnerabilità;
- **recupero e minimizzazione delle trasformazioni** che già hanno recato impatti alteranti l’aspetto dei luoghi o visuali di valore, definizione delle regole di attenzione o di gestione per diminuire l’intensità trasformativi del paesaggio consolidato da parte di singoli interventi;
- **valorizzazione di luoghi di importante fruizione visiva di grandi panorami**, utilizzabili come risorsa per diminuire l’intensità di pressione su poli già assestati o per diversificare flussi turistici” (p. 85).

Interpretazioni del paesaggio nel territorio di Camerino (ricerca SIU per MBAC, 2002-2003)

Responsabile scientifico Lucina Caravaggi



La ricerca è stata redatta con la finalità di mettere a punto un metodo per l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio, articolandosi come di seguito illustrato.

A. Identificazioni

1. Risorse identitarie

1.1. *Risorse storico-culturali* (valori culturali intesi come documento della storia dei luoghi e delle trasformazioni nel tempo leggibili attraverso sistemi di permanenze)

- *Interpretazione morfologica.* Riconoscimento olistico del paesaggio di Camerino (lettura di insieme: caratteristiche idrogeologiche e geomorfologiche; insediamenti e infrastrutture viarie, sequenze fotografiche)
- *Matrici storiche.* Insediamenti e collegamenti: elementi di lunga durata (schemi diacronici relativi a diverse epoche di costruzione del paesaggio; stratigrafie: lettura delle permanenze al 1892; trasformazioni negli usi del territorio 1892-1950)
- *Sistemi di permanenze significative* (riconoscimento di differenti tipi di paesaggio in rapporto ai livelli di permanenza di strutture insediative, infrastrutture, usi del suolo e trame agricole)

1.2. *Risorse fisico-naturalistiche* (valori connessi alla naturalità e alla biodiversità del territorio come elementi costitutivi della forma e del funzionamento del paesaggio)

- *Lecture fitosociologiche.* Carta della vegetazione
- *Habitat faunistici.*
- *Interpretazioni ecologiche.* Il riferimento è alla Landscape Ecology. Sono utilizzati due modelli di interpretazione: modello a frammentazione (analisi e valutazione degli elementi strutturali che compongono il mosaico ambientale, quali geomorfologia, pedologia e associazioni vegetali ⇒ modello statico, ecotipi e unità territoriali omogenee); modello variegato o specie-specifico (modello dinamico, variabile nel tempo in funzione della percezione di alcune specie animali)

1.3. *Risorse sociali e simboliche* (valori sociali, attitudini e saperi delle società locali, pratiche di utilizzazione dello spazio; valori estetici, forme di percezione e immaginari simbolici)

- *Universi di significato.* Luoghi dell'identificazione collettiva (stereotipi di tipo culturale e di tipo naturale, ricavati attraverso il rilievo dei comportamenti dei soggetti e questionari strutturati); luoghi della produzione locale (luoghi della produzione tipica e di qualità); luoghi epici e mitici (connotati da eventi particolari significativi per la storia locale e sovralocale); dominanti di senso che conferiscono identità ai luoghi (interpretazione)
- *Caratteri percettivi del paesaggio.* Capi-saldi e landmarks, aperture visive; punti e strade panoramiche.

2. Funzionamento del paesaggio

Interpretazione della sostenibilità dei paesaggi; lettura integrata dei rapporti tra risorse paesistiche e risorse primaria (aria, acqua, suolo).

2.1. *Relazioni tra risorse primarie, usi del suolo, configurazioni ecologiche* (evidenziazione di diverse parti omogenee)

2.2. *Relazioni tra risorse primarie e sistemi insediativi* (classificazione degli insediamenti)

2.3. *La sostenibilità ambientale (ambiti di funzionamento del paesaggio)* (interpretazione sintetica, in cui sono evidenziati diversi ambiti funzionali, riconosciuti in base all'interazione tra i due sistemi di relazioni precedenti, caratterizzati da diversi gradi di sostenibilità del rapporto tra risorse primarie, assetti agro-forestali, configurazioni ecologiche e sistemi insediativi)

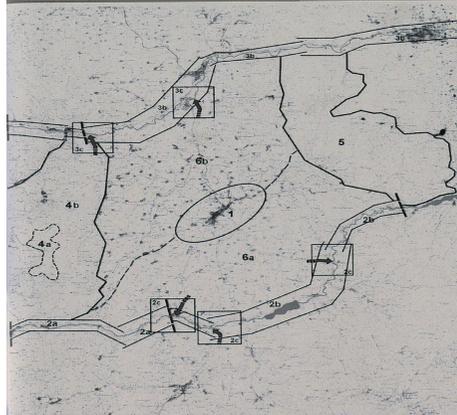
3. Contesti paesistici locali

Riconoscimento di ambiti caratterizzati da differenti sistemi di relazioni tra valori di identità, sistemi di permanenze storico-culturali, risorse fisico-ambientali, assetti funzionali, risorse sociali e simboliche. Contesto inteso come campo di relazioni: "Tale definizione suggerisce una modalità di indagine e di interpretazione che appare del tutto coerente con la natura del testo paesistico; in

CARTA DEL PATRIMONIO PAESAGGISTICO

CONTESTI PAESISTICI LOCALI

IDENTIFICAZIONI



1 - Camerino

2 - Alta valle del Chienti

- 2a - l'attraversamento storico di alta valle;
- 2b - la fascia produttiva della media valle;
- 2c - le confluenze urbanizzate e storicamente presidiate.

3 - Alta valle del Potenza

- 3a - l'alta valle stretta e fortificata;
- 3b - la media valle coltivata e urbanizzata;
- 3c - le confluenze presidiate.

4 - Montagna di Camerino

- 4a - le conche intermontane bonificate;
- 4b - le cime appenniniche.

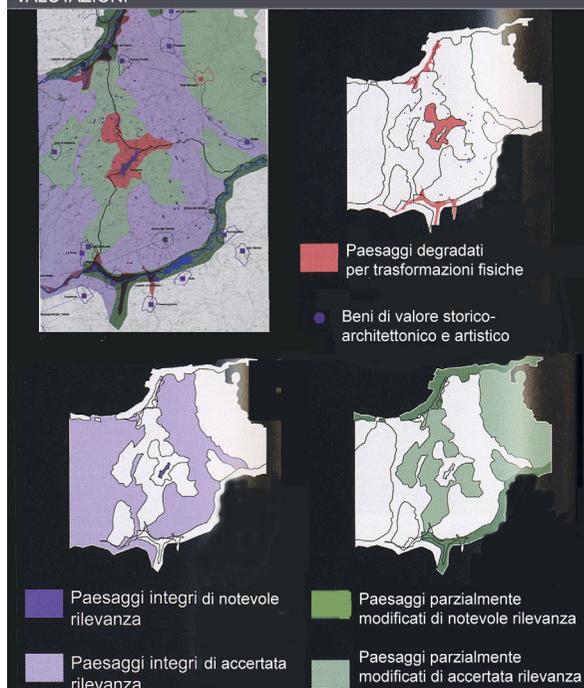
5 - Dorsale secondaria

6 - Sinclinale

- 6a - i versanti del Chienti e le confluenze di Gelagna, Muccia e Sfercia;
- 6b - i versanti del Potenza

CARTA DEI VALORI

VALUTAZIONI



primo luogo affermandone i legami sia con la dimensione temporale del presente (tutte le osservazioni muovono necessariamente dallo stato contemporaneo) che con quella del passato (la situazione che si osserva è il risultato specifico e inimitabile di un processo evolutivo di tipo storico); in secondo luogo evidenziano i rapporti di reciprocità tra contesto e soggetti co-autori delle trasformazioni" (Caravaggi 2002, p. 318).

L'interpretazione dei contesti presuppone l'integrazione tra le seguenti elaborazioni:

- culturali
- Configurazioni ecologiche del paesaggio, come sintesi delle indagini rivolte alle risorse fisico-ambientali
- Ambiti funzionali, come sintesi delle modalità di funzionamento del paesaggio in rapporto al grado di sostenibilità
- Risorse sociali e simboliche

B. Valutazioni

L'attribuzione dei valori avviene incrociando giudizi sul livello di integrità (compiutezza nelle trasformazioni subite nel tempo, chiarezza delle relazioni storico-paesistiche, leggibilità dei sistemi di permanenze, grado di conservazione dei beni puntuali) e sulla rilevanza (valore testimoniale o documentario, peculiarità ed espressione delle specificità che contraddistinguono il paesaggio con riferimento anche al suo valore estetico, riconoscibilità che rinvia al grado di condivisione dei significati del patrimonio paesaggistico anche da parte delle società locali).

Si definisce così la scala di valori:

- Paesaggi integri di notevole rilevanza
- Paesaggi integri di accertata rilevanza
- Paesaggi parzialmente modificati di notevole rilevanza
- Paesaggi parzialmente modificati di accertata rilevanza
- Paesaggi degradati per trasformazioni fisiche

C. Previsioni (scenari)

1. Processi

Individuazione dei principali processi di mutamento all'opera in grado di produrre pressioni sul paesaggio:

- Dinamiche di evoluzione degli assetti insediativi tenendo conto delle tendenze di sviluppo dell'economia e della società locale (tendenze nelle coltivazioni agricole; sviluppo del turismo rurale; sviluppo di distretti industriali)
- Programmi e progetti in corso o in lista di attesa (infrastrutture, attrezzature, ...)

Dalla lettura incrociata delle dinamiche di evoluzione e delle azioni in corso emergono le pressioni sul paesaggio strutturate secondo l'intensità:

- Processi di mutamento dell'assetto insediativo-ambientale intenso
- Processi di mutamento dell'assetto insediativo-ambientale debole.

2. Piani

Ricostruzione dello stato della pianificazione e dei vincoli sul territorio, suddivisione del territorio in ambiti caratterizzati da tre diversi livelli di trasformabilità:

- Ambiti di conservazione
- Ambiti di trasformazione controllata
- Ambiti ad elevata trasformabilità

3. Rischi

La ricostruzione delle dinamiche del mutamento e dello stato delle pianificazioni definisce lo scenario futuro, in cui i valori paesistici riconosciuti sono esposti con gradi diversificati a rischi di compromissione. Per valutare il grado di rischio, le carte dei processi e dei piani sono state messe a confronto con quella delle valutazioni: sono così emerse situazioni di rischio non soltanto per gli ambiti di riconosciuto valore, ma anche per quegli ambiti nei quali i valori paesaggistici sono già

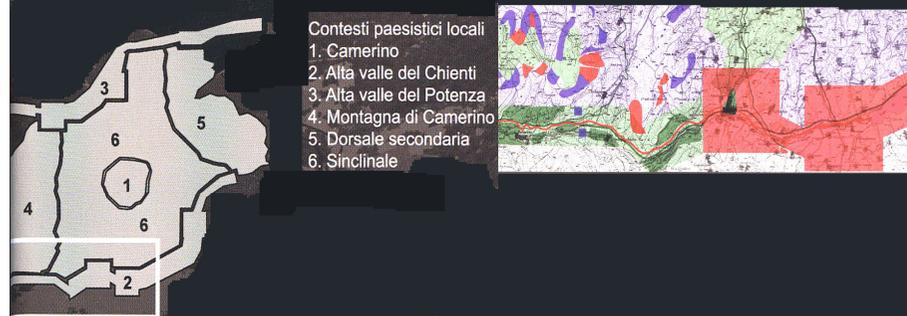
CARTA DEGLI OBIETTIVI DI QUALITÀ

D

B – Combinazione locale delle strategie

QUALIFICAZIONI

Contesto Alta valle del Chienti. (Stralcio)



CONSERVAZIONE ATTIVA

Aree agricole collinari: mantenimento e incentivazione economica delle pratiche colturali tradizionali estensive, manutenzione e potenziamento degli elementi di microconnessione (siepi e alberature a bordo campo, fasce di vegetazione ripariale lungo fossi e torrenti, scarpate boscate, etc.)

aree boscate: mantenimento e ristrutturazione ambientale dei versanti boscati; recupero e nuovo impianto di fasce arbustive ai margini delle aree a bosco

insediamenti fortificati (torri, rocche, etc.): restauro e recupero funzionale degli edifici, realizzazione di allestimenti didattici stabili, centri servizi al turismo; ristrutturazione degli spazi di pertinenza, valorizzazione dei punti panoramici, ristrutturazione e messa in sicurezza delle strade di accesso

SVILUPPO COMPATIBILE

Aree agricole di valle: incentivazione delle produzioni agro-alimentari tipiche; realizzazione di servizi specializzati per gli operatori del settore agro-alimentare, (strada dei parchi mercato proposta nel PTCP di Macerata)

pascoli sommatali: incentivazione delle pratiche di sfalcio tradizionali, regolazione del turnaggio delle superfici pascolative

viabilità storica di fondovalle: riqualificazione funzionale e messa in sicurezza della SS77, adeguamento dimensionale e infrastrutturazione turistica (aree di sosta attrezzate, strutture informative, etc.)

viabilità storica di collegamento tra aree vallive e centri d'altura: messa in sicurezza, adeguamento e ristrutturazione dei tratti stradali ad elevata tortuosità e pendenza

centri storici: valorizzazione e potenziamento delle strutture ricettive

RIQUALIFICAZIONE

Versanti montani: nuova realizzazione di impianti vegetazionali con specie arboree e arbustive autoctone ai fini del consolidamento di aree tendenzialmente instabili e del potenziamento ambientale del territorio

aree di pertinenza fluviale: risanamento e rimodellamento di sponde e letti fluviali, recupero ambientale delle aree utili per l'invaso di piena, nuova realizzazione di impianti arborei e arbustivi di minimizzazione degli impatti ambientali in prossimità delle aree produttive e della viabilità di valle

aree industriali e commerciali: riqualificazione urbanistica degli spazi di pertinenza, degli accessi e delle aree di sosta

degradati (secondo quanto riportato dalla Convenzione europea del paesaggio che estende l'attenzione a tutti i paesaggi).

Sono state identificate 5 situazioni di rischio:

- Rischio alto di alterazione/compromissione dei caratteri di senso
- Rischio medio di alterazione/compromissione dei caratteri di senso
- Rischio alto di alterazione/compromissione dei caratteri fisici/funzionali
- Rischio medio di alterazione/compromissione dei caratteri fisici/funzionali
- Rischio di omologazione delle colture agrarie

D. Obiettivi di qualità

La carta degli obiettivi di qualità propone gli obiettivi e le prestazioni da ottenere con riferimento ai diversi contesti paesaggistici locali, specificando in particolare gli ambiti da sottoporre a regimi di tutela e i luoghi da valorizzare attraverso progetti mirati alla riqualificazione paesaggistica.

In riferimento all'Accordo Stato-Regioni, gli obiettivi di qualità riguardano:

- Conservazione attiva
- Sviluppo compatibile
- Riqualificazione

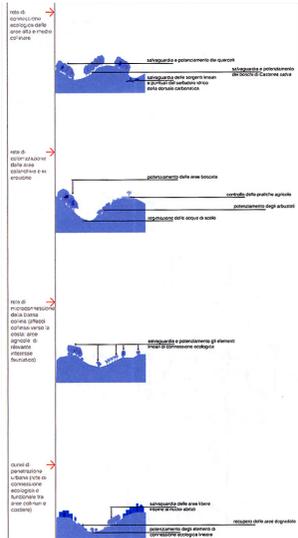
(cfr. Caravaggi 2002a).

Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Macerata (1999)

Coordinamento tecnico-scientifico Lucina Caravaggi con Cristina Imbroglini e Dana Vocino

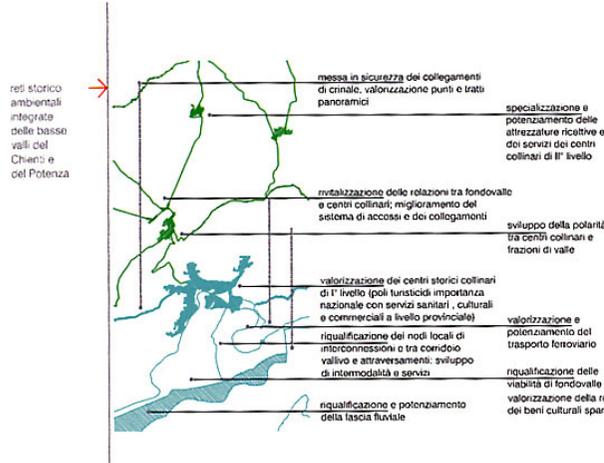
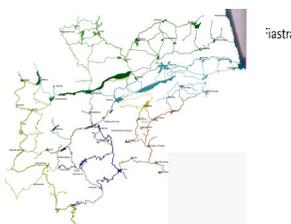
Progetto della rete delle interconnessioni ambientali ("rete azzurra")

-  grandi connessioni interambientali: fasce complesse di scambio tra specie animali e vegetali d'ambienti umidi
-  connessioni umide interambientali: linee di spostamento e di scambio locale tra specie animali e vegetali d'ambienti umidi
-  altipiano umido di Colfiorito
-  crinali appenninici primari e secondari: source principale di specie animali forestali e rupicole
-  connessioni di crinale della dorsale secondaria: source di possibile espansione di specie animali forestali e rupicole
-  connessioni di crinale della dorsale di Cingoli: source di possibile espansione di specie forestali e rupicole
-  rete di connessione ecologica delle aree agricole alte e medie collinari
-  rete di colonizzazione delle aree calanchive e in erosione
-  rete di microconnessione della bassa collina: aree agricole di rilevante interesse naturalistico
-  cunei di penetrazione urbana
-  varchi costieri



Progetto della rete degli insediamenti locali, dei beni culturali e dei servizi turistici ("rete verde")

-  rete storico-ambientale integrata della bassa valle del Chienti
-  rete storico-ambientale integrata della valle del Potenza
-  rete costiera
-  alta valle del Chienti
-  dorsale di Cingoli: itinerario turistico-culturale (geologico e archeologico)
-  Abbazia di Fiastra-Urbisaglia-Castello della Rancia
-  corridoio appenninico Esanotoglia-Visso
-  asse pedemontano Matelica-Muccia



Struttura normativa e articolazione del piano

"La disciplina del Ptc è ordinata e articolata nei **sistemi ambientale, insediativo e socioeconomico**, individuati rispetto alle prevalenti vocazioni delle diverse parti del territorio provinciale e alle azioni da intraprendere, espresse, secondo la loro natura e portata, per mezzo di direttive, indirizzi e prescrizioni. La disciplina del Ptc è ordinata inoltre per settori e per progetti attraverso la definizione, rispettivamente, di linee di intervento relative a settori specifici, del **'progetto intersettoriale ed integrato delle reti'** e di **approfondimenti tematici** dedicati ai nuovi significati delle connessioni stradali e ai nodi della centralità" (Caravaggi, Gigli, Viviani 2000, p. 19).

Nella costruzione dei contenuti del piano – e in particolare di quelli di carattere progettuale – assume rilevanza l'immagine della **rete** come fattore di *connessione all'interno e tra i differenti contesti* (ambientali, insediativi e sociali) e come *dispositivo di integrazione dei progetti di infrastrutturazione produttiva, insediativa e ambientale*.

"... la prospettiva di integrazione e sostenibilità ha guidato [un']interpretazione del progetto infrastrutturale ... sinteticamente definita **infrastruttura ambientale**. Con questa definizione si intende affermare che l'ambiente non è più considerato un supporto passivo, compromesso dalla trasformazione o salvaguardato attraverso processi di sottrazione, protagonista soprattutto di conflitti in contrapposizione allo sviluppo, ma è assunto come motore di trasformazioni razionali in quanto sostenibili, durature in quanto strettamente integrate con le specificità dei contesti. Le infrastrutture ambientali muovono dall'affermazione del ruolo delle reti ecologiche nel progetto territoriale, in altre parole dal riconoscimento del funzionamento ecologico di un determinato contesto ... Attraverso il progetto delle reti ecologiche si perseguono obiettivi di interconnessione, ottimizzazione, compatibilità/recupero, garantendo le prestazioni proprie della rete ambientale. Il progetto delle infrastrutture ambientali è collocato all'interno della più complessa 'rete di infrastrutture' del territorio, e diventa un riferimento costante nella redazione di progetti integrati" (Ibid, p. 18).

Il progetto intersettoriale e integrato delle reti

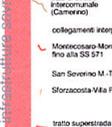
Mentre per i sistemi i contenuti normativi – espressi in forma di direttive, indirizzi e prescrizioni – sono rivolti alla manutenzione e agli interventi sostenibili sulle strutture ambientali e storico-paesistiche di lunga durata presenti nel territorio, i progetti intersettoriali e integrati delle reti riguardano specifici paesaggi dell'abitare contemporaneo, dove la domanda di mutamento appare più forte (i nodi di integrazione delle reti infrastrutturali, della produzione e dei servizi, delle interconnessioni ambientali e dei corridoi ecologici).

"I progetti tentano di dare risposte alla domanda di trasformazione; trattano quindi solo alcune parti del territorio, quelle in cui la domanda è più forte e quelle dove appare necessaria una sua attivazione. I progetti hanno un carattere argomentativo, e contengono indicazioni tecniche a carattere prestazionale. I progetti sono rivolti, oltre che ai soggetti pubblici responsabili della gestione del territorio, anche ai soggetti sociali attivi nei processi di trasformazione territoriale" (Ibid., p. 23).

Alla definizione dei progetti integrati fa da sfondo la rappresentazione delle **tre reti di riferimento**:

- **rete rossa**, della infrastrutturazione primaria, delle zone di concentrazione produttiva, dei collegamenti veloci, ecc.
 - **rete verde**, dei sistemi insediativi locali, del turismo, della cultura, dello scambio, dell'incontro, ecc.
 - **rete azzurra**, delle interconnessioni ambientali, dei corridoi ecologici, dello scambio biologico ...
- All'articolazione tematica (ovvero il potenziamento delle 'razionalità settoriali' delle diverse reti) si accompagna il progetto intersettoriale e integrato delle reti, attraverso il quale viene esplorata

Tavola sinottica degli interventi relativi alle tre reti

<p>infrastrutture ambientali</p> <ul style="list-style-type: none"> area di sbrata periferia fluviale (avvio e arco idroclivale inferiori a valle di zona) fasce di vegetazione ripariale casce di ripariane (laghi di zona e aree bionne in prossimità delle conche) altipiani umidi (aree coltivare pascoli) aree agricole di fito fluviale canali, valati canali 	<p>interventi di recupero ambientale delle linee d'acqua</p> 	<p>interventi di recupero e potenziamento ambientale delle microconnessioni collinari</p> 	<p>interventi di recupero e potenziamento ambientale delle microconnessioni collinari</p> 	<p>interventi di recupero e potenziamento ambientale delle microconnessioni collinari</p> 	<p>interventi di recupero e potenziamento ambientale delle microconnessioni collinari</p> 
<p>aree boscate su aree in dissesto, boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p> <p>arbusti su aree in dissesto</p> <p>elementi lineari di connessione ecologica: boschi residui, aree e filari campenti e lungo le strade</p> <p>reti di deflusso superficiale</p>	<p>aree boscate su aree in dissesto, boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p> <p>arbusti su aree in dissesto</p> <p>elementi lineari di connessione ecologica: boschi residui, aree e filari campenti e lungo le strade</p> <p>reti di deflusso superficiale</p>	<p>aree boscate su aree in dissesto, boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p> <p>arbusti su aree in dissesto</p> <p>elementi lineari di connessione ecologica: boschi residui, aree e filari campenti e lungo le strade</p> <p>reti di deflusso superficiale</p>	<p>aree boscate su aree in dissesto, boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p> <p>arbusti su aree in dissesto</p> <p>elementi lineari di connessione ecologica: boschi residui, aree e filari campenti e lungo le strade</p> <p>reti di deflusso superficiale</p>	<p>aree boscate su aree in dissesto, boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p> <p>arbusti su aree in dissesto</p> <p>elementi lineari di connessione ecologica: boschi residui, aree e filari campenti e lungo le strade</p> <p>reti di deflusso superficiale</p>	<p>aree boscate su aree in dissesto, boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p> <p>arbusti su aree in dissesto</p> <p>elementi lineari di connessione ecologica: boschi residui, aree e filari campenti e lungo le strade</p> <p>reti di deflusso superficiale</p>
<p>canali di penetrazione urbana arco collinare a vegetazione naturale</p> <p>aree in dissesto, aree incolte</p> <p>varchi costieri, aree coltivate e vegetazione naturale</p> <p>laghetti</p> <p>filari, siepi e fasce arboree e arbustive</p>	<p>canali di penetrazione urbana arco collinare a vegetazione naturale</p> <p>aree in dissesto, aree incolte</p> <p>varchi costieri, aree coltivate e vegetazione naturale</p> <p>laghetti</p> <p>filari, siepi e fasce arboree e arbustive</p>	<p>canali di penetrazione urbana arco collinare a vegetazione naturale</p> <p>aree in dissesto, aree incolte</p> <p>varchi costieri, aree coltivate e vegetazione naturale</p> <p>laghetti</p> <p>filari, siepi e fasce arboree e arbustive</p>	<p>canali di penetrazione urbana arco collinare a vegetazione naturale</p> <p>aree in dissesto, aree incolte</p> <p>varchi costieri, aree coltivate e vegetazione naturale</p> <p>laghetti</p> <p>filari, siepi e fasce arboree e arbustive</p>	<p>canali di penetrazione urbana arco collinare a vegetazione naturale</p> <p>aree in dissesto, aree incolte</p> <p>varchi costieri, aree coltivate e vegetazione naturale</p> <p>laghetti</p> <p>filari, siepi e fasce arboree e arbustive</p>	<p>canali di penetrazione urbana arco collinare a vegetazione naturale</p> <p>aree in dissesto, aree incolte</p> <p>varchi costieri, aree coltivate e vegetazione naturale</p> <p>laghetti</p> <p>filari, siepi e fasce arboree e arbustive</p>
<p>pascoli xerici e semi-xerici e pascoli</p> <p>aree boscate (boschi a dominanza di Quercia capripetra, Fagus sylvatica, Fraxinus excelsa)</p> <p>aree boscate di nuovo impianto</p> <p>fasce arboree e arbustive lungo percorsi di crinale e le aree sommitali</p> <p>aree boscate esistenti boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p>	<p>pascoli xerici e semi-xerici e pascoli</p> <p>aree boscate (boschi a dominanza di Quercia capripetra, Fagus sylvatica, Fraxinus excelsa)</p> <p>aree boscate di nuovo impianto</p> <p>fasce arboree e arbustive lungo percorsi di crinale e le aree sommitali</p> <p>aree boscate esistenti boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p>	<p>pascoli xerici e semi-xerici e pascoli</p> <p>aree boscate (boschi a dominanza di Quercia capripetra, Fagus sylvatica, Fraxinus excelsa)</p> <p>aree boscate di nuovo impianto</p> <p>fasce arboree e arbustive lungo percorsi di crinale e le aree sommitali</p> <p>aree boscate esistenti boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p>	<p>pascoli xerici e semi-xerici e pascoli</p> <p>aree boscate (boschi a dominanza di Quercia capripetra, Fagus sylvatica, Fraxinus excelsa)</p> <p>aree boscate di nuovo impianto</p> <p>fasce arboree e arbustive lungo percorsi di crinale e le aree sommitali</p> <p>aree boscate esistenti boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p>	<p>pascoli xerici e semi-xerici e pascoli</p> <p>aree boscate (boschi a dominanza di Quercia capripetra, Fagus sylvatica, Fraxinus excelsa)</p> <p>aree boscate di nuovo impianto</p> <p>fasce arboree e arbustive lungo percorsi di crinale e le aree sommitali</p> <p>aree boscate esistenti boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p>	<p>pascoli xerici e semi-xerici e pascoli</p> <p>aree boscate (boschi a dominanza di Quercia capripetra, Fagus sylvatica, Fraxinus excelsa)</p> <p>aree boscate di nuovo impianto</p> <p>fasce arboree e arbustive lungo percorsi di crinale e le aree sommitali</p> <p>aree boscate esistenti boschi a dominanza di Quercia capripetra e Fraxinus excelsa</p>

la 'possibile convivenza' delle reti rossa, verde e azzurra. Ai fini dell'ottimizzazione delle risorse territoriali e finanziarie, se appare necessario garantire la razionalità di settore interna a ciascuna rete attraverso investimenti e azioni dirette, è altrettanto indispensabile perseguire una reale integrazione di politiche e progetti muovendo dalle relazioni possibili tra le diverse reti...

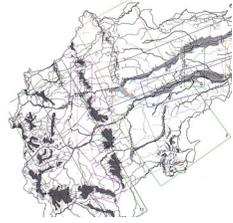
Il **progetto intersettoriale** risponde quindi [a due finalità:] ... 'dare forma' alle domande, alle immagini e alle attese dei diversi soggetti locali ...; restituire in termini quantitativi l'entità delle azioni necessarie a garantire il funzionamento delle reti territoriali, fornendo al contempo ai Comuni una **'banca progetti'**, cioè un elenco di interventi già verificati (per coerenza territoriale, ambientale e fattibilità tecnica), e tali cioè da costituire uno strumento molto utile per la richiesta che privilegiano una forte integrazione tra i tradizionali settori di spesa). Il progetto integrato delle reti propone un'*immagine futura* del territorio, che raccoglie ipotesi di progetto condivise, in atto o da attivarsi, e individua gli obiettivi necessari a ottimizzare il funzionamento dei diversi tipi di rete. Il progetto delle reti è stato approfondito ... in rapporto a specifici ambiti territoriali nei quali le attese, le domande di trasformazione, i problemi, le nuove pratiche di vita si presentano in forma riconoscibile, e si pongono con particolare rilievo e urgenza ...

- Per ogni **ambito territoriale** sono stati definiti:
- **problemi e attese**, cioè quanto è emerso dal confronto con diversi soggetti territoriali durante la costruzione del piano;
 - **obiettivi e proposte** del Ptc;
 - **criteri di valutazione** rispetto a tre diversi quadri di riferimento (*programmatico, progettuale e ambientale*), sul modello delle disposizioni normative nazionali e comunitarie in materia di 'valutazione'; vengono definiti i criteri prestazionali cui dovranno attenersi le opere nei diversi ambiti di progetto, criteri che saranno comunque utilizzati dalla Provincia per valutare la coerenza delle diverse proposte.

Il progetto integrato delle reti muove dalla selezione degli 'elementi costitutivi' delle diverse reti (dotati di una specifica consistenza fisica e spaziale) e individua per ciascuno di essi gli interventi di manutenzione, adeguamento e trasformazione necessari per la realizzazione degli obiettivi.

La legenda della carta del progetto intersettoriale, proposta come un lungo testo argomentativo, esplicita sinteticamente gli interventi in relazione agli **obiettivi** e agli **elementi fisici** ai quali gli interventi stessi si riferiscono. Essa individua inoltre le azioni e i soggetti coinvolti e da coinvolgere per attuare la necessaria integrazione fra i diversi livelli di programmazione, pianificazione e attuazione" (Ibid. pp. 23-25).

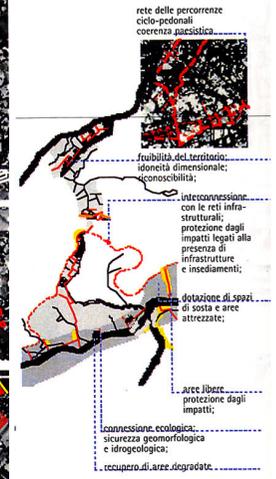
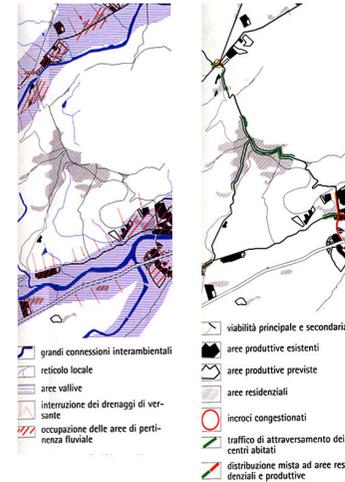
Schema di riferimento degli ambiti territoriali



Schema di riferimento degli ambiti territoriali di progetto.
 Ambito territoriale di progetto n. 1: la costa e i nodi di foce;
 approfondimento progettuale ambito n. 1: connessioni locali per il decongestionamento dell'area costiera;
 ambito territoriale di progetto n. 2: la bassa valle del Chienti;
 ambito territoriale di progetto n. 3: la bassa valle del Potenza;
 ambito territoriale di progetto n. 4: i nodi di valle e la trasversale Montecosaro-Ss 571 Regina;
 ambito territoriale di progetto n. 5: i nodi e la valle trasversale di Macerata;
 ambito territoriale di progetto n. 6: i nodi di valle e la trasversale di Tolentino-San Severino;
 ambito territoriale di progetto n. 7: la direttrice della valle del Fiastra e le dorsali collinari;

ambito territoriale di progetto n. 8: la direttrice della dorsale di Cingoli;
 ambito territoriale di progetto n. 9: le direttrici delle alte valli del Chienti, Potenza, Esino e Nera;
 ambito territoriale di progetto n. 10: i nodi di alta valle e la trasversale pedemontana da Matelica a Sarnano, tratto Matelica-Muccia;
 ambito territoriale di progetto n. 10: tratto locale Matelica-Muccia della connessione regionale pedemontana;
 ambito territoriale di progetto n. 10: i nodi di alta valle e la trasversale pedemontana da Matelica a Sarnano, tratto Caldaroia-Sarnano;
 ambito territoriale di progetto n. 11: i nodi di alta valle e le linee montane;
 ambito territoriale di progetto n. 12: la connessione del crinale.

Progetto d'ambito territoriale



Progetto d'ambito territoriale

Elementi

Rete delle interconnessioni ambientali e dei corridoi ecologici

- aree di stretta pertinenza fluviale (alveo e aree occupate dalle acque di piena)
- casce d'espansione (laghi di cava e aree libere in prossimità delle confluenze)
- canali, vallati
- fascie di vegetazione ripariale
- aree agricole di filtro fluviale
- impianti di protezione e compensazione
- cunei di penetrazione urbana, aree coltivate o a vegetazione naturale
- aree in dissesto, aree incolte
- filari, siepi e fasce arboree e arbustive

Risanamento, rimodellamento di sponde e letti fluviali, ristrutturazione ambientale delle opere di sistemazione idraulica in alveo e delle sponde (Borgio, Travese, Argini)

recupero ambientale delle aree utili per l'invaso delle acque di piena

recupero ambientale-rinaturalizzazione

potenzialamento degli elementi di microconnessione (filari, alberate, siepi, fasce di vegetazione ripariale lungo fossi e canali)

nuova realizzazione di impianti arborei e arbustivi densi con specie resistenti alle emissioni inquinanti atmosferiche e sonore

ristrutturazione e recupero ambientale, nuova realizzazione di impianti arborei e arbustivi

ristrutturazione e completamento

Rete degli insediamenti locali dei beni culturali e dei servizi turistici

- strade di crinale
- percorsi di collegamento monte-valle
- fracioni di valle
- viabilità di fondovalle (Ss 77; tratti di strada provinciale)
- rete pedonale-ciclabile; percorsi e attestamenti
- centri storici collinari di II livello (poli turistici di importanza nazionale con servizi sanitari, culturali e commerciali a livello provinciale)
- centri collinari di II livello (centri turistici e servizi a livello provinciale)
- linea ferroviaria e sistema delle stazioni

adeguamento di tratti stradali, ristrutturazione della segnaletica e del sistema di illuminazione, realizzazione piazzole di sosta

ristrutturazione di tratti stradali a elevata tortuosità e pendenza

ristrutturazioni di tratti stradali come percorsi di attestamento dei corridoi vallivi

ristrutturazione di tratti esistenti di strade poderali e nuova realizzazione di percorsi di collegamento e aree di sosta

Rete dell'infrastrutturazione primaria concentrazione produttiva e servizi ai distretti

- superstrada val di Chienti
- Ss 571
- tratti stradali di collegamento e distribuzione alle aree produttive
- nodi di servizio per gli operatori turistici di Macerata
- nodo logistico di servizio distrettuale di Villa Potenza-Passo di Treia
- aree industriali esistenti
- aree industriali previste

ammendamento e adeguamento

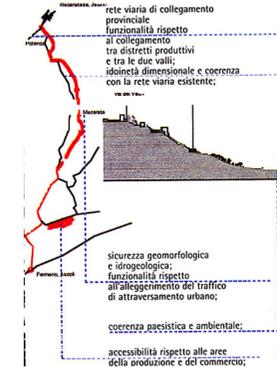
adeguamento e realizzazione di controviali e svincoli

adeguamento e realizzazione di percorsi di accesso e distribuzione, aree parcheggio e di pertinenza

recupero funzionale percorsi di accesso e distribuzione, di un'ideale rete di accesso e distribuzione, aree parcheggio e di pertinenza

realizzazione di nodi intermediali di scambio in prossimità delle stazioni: parcheggi, stazioni bus, centri informazioni

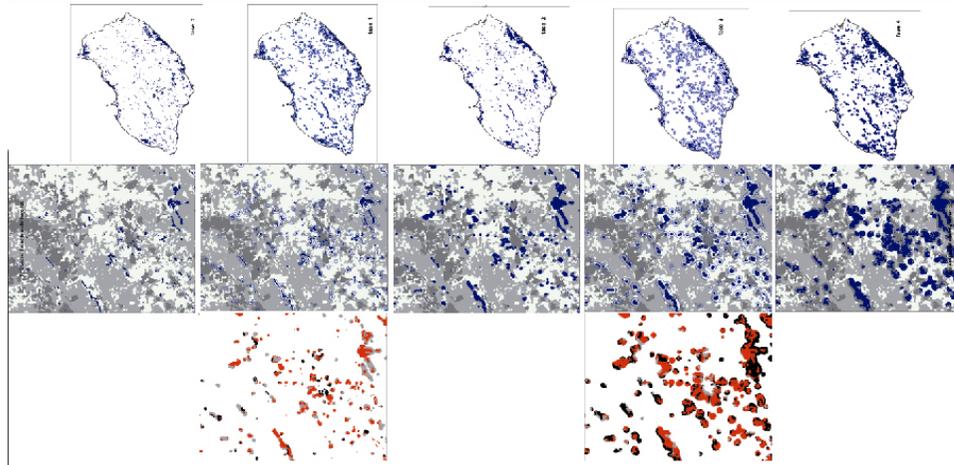
In questa e nella pagina a fronte, ambito territoriale n. 5; progetto delle interconnessioni medio-collinari; i nodi di valle; problemi; la trasversale di Macerata.



- Interconnessione funzionale dei distretti produttivi e degli spazi urbani, la rete di collegamento provinciale
- adeguamento di tratti esistenti
 - completamento
 - nuova realizzazione
 - aree produttive
- la protezione e il potenziamento delle connessioni umide interambientali**
- aree di stretta pertinenza fluviale
 - casce di espansione
 - impianti arborei e arbustivi di protezione e compensazione
 - microconnessioni di valle
 - connessioni umide locali
- la realizzazione di attrezzature e percorsi ciclopedonali per l'uso ricreativo e sportivo degli spazi fluviali**
- rete ciclopedonale
 - attestamenti e aree di sosta
- la salvaguardia e il potenziamento dei cunei verdi nell'area urbana**
- aree agricole e microconnessioni
 - percorsi pedonali
 - aree boscate da potenziare e aree degradate da recuperare

Piano territoriale di inquadramento della Provincia di Lecce (2001)
ConsuleProgettista Paola Viganò

Scenari della naturalità diffusa



Scenari della dispersione insediativa

case con giardino
 Se invece, in uno scenario estremo ed opposto, tutte le nuove abitazioni fossero case unifamiliari disperse nella campagna con rapporti di copertura sul sito pari al 10% (risultando in molte zone della campagna edificata dal sistema, ma di densità pari a 1/10 rispetto a ogni superficie). Una superficie enorme che multitudine di case sparse in tutta la campagna, ma con una densità di case molto modesta.

La nuova edificazione avrebbe dimensioni simili ai centri (come gli insediamenti), oppure lungo corridoi dove il centro urbano è ancora presente, oppure lungo le linee ferroviarie e gli assi stradali di non grande numero. Sono ipotesi che, in termini di sviluppo, non sono da ritenere più realistiche, ma che possono servire a valutare le diverse possibilità insediative, con un'attenzione particolare alle zone di dispersione nella campagna. Il punto importante è che, in questo caso, il sistema insediativo potrebbe anche essere distribuito in modo più uniforme.

l'incremento di superficie abitabile è di **15.285.210m²**
 (che incide in ogni superficie di **1** average number of floors is **1**)

il numero di piani medio è di **1**

l'incremento di superficie coperta è di **15.285.210m²**
 (che incide in covered surface di **2%**)

la densità (rapporto fra superficie coperta e superficie fondiaria) è di **2%**
 (density (ratio between covered and surface))

l'incremento di superficie occupata è di **764.260.500m²**
 (che incide in occupied surface di **1**)

764.260.500m²

l'area di dispersione è: around centers, along the coast

l'area di dispersione è: around centers, along the coast

Il territorio come parco

Il primo passo del piano è la messa in campo di una *mossa concettuale*, l'elaborazione di un'immagine densa di sollecitazioni progettuali che si configura come un vero e proprio programma di ricerca formulato e specificato nell'intento di delineare azioni, scenari e strategie possibili. La sperimentazione di nuove forme di governo per i *territori contemporanei della dispersione* – laddove la dispersione è intesa come aspetto connotante l'emergere di una nuova forma di *habitat*, una nuova *ecologia* di rapporti complessi – prende avvio dalla costruzione di una rappresentazione d'insieme. Una rappresentazione in grado di riportare a sintesi i caratteri più stabili del territorio, le sue modificazioni lente e di lungo periodo, e i fenomeni innovativi connessi al costituirsi di nuovi processi insediativi, economici e sociali che si sovrappongono o si sostituiscono rapidamente a quelli del passato.

Tale immagine è costruita a partire da un'inversione della prospettiva d'osservazione. Interpretare **il territorio, costruito e non, come parco** (quindi a partire dalle risorse non solo ambientali, ma anche economiche, culturali e sociali costituite dagli spazi aperti), non risponde alla volontà di individuare ambiti da tutelare, quanto piuttosto di riconoscere all'interno dell'esistente un *ordine di relazioni ancora implicite*, da rendere visibili attraverso la formulazione di un nuovo modello di sviluppo che risulti congruente alla varietà e alla diffusione che caratterizzano le dinamiche territoriali, e che al contempo assicuri un nuovo equilibrio ambientale. L'immagine del parco – un'immagine verbale prima ancora che grafica – assume così il ruolo di sfondo concettuale in grado di sollevare molteplici e più specifici temi di descrizione e di progetto, a partire una rinnovata attenzione per le questioni ambientali. Un'attenzione che porta a intendere la naturalità come risorsa pervasiva (e non quindi limitata ad aree protette circoscritte o a corridoi ambientali lineari), come matrice e trama diffusa per la costruzione di un nuovo *paesaggio* che comprenda al suo interno e riporti a coerenza i processi di dispersione dei luoghi e delle pratiche dell'abitare che connotano il territorio contemporaneo.

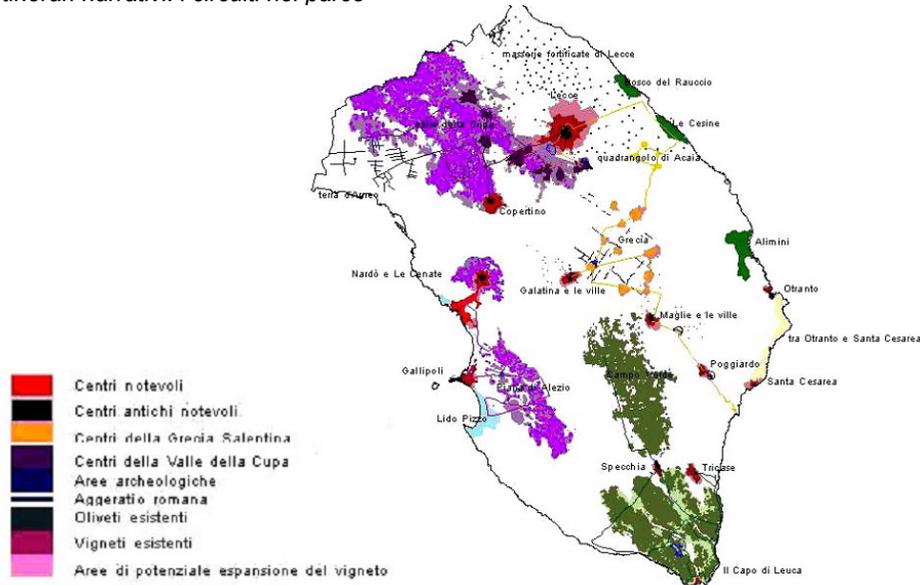
Scenari

A partire da tali concetti e immagini di sfondo, i temi e gli obiettivi del piano – il riequilibrio tra processi di dispersione e concentrazione insediativa, la creazione di una nuova trama infrastrutturale e ambientale – sono approfonditi e indagati attraverso un ampio repertorio di apparati descrittivi e interpretativi relativi alla distribuzione e alla classificazione delle differenti tipologie di insediamenti, spazi aperti, attività, risorse ambientali e alla ricostruzione del loro sviluppo nel tempo.

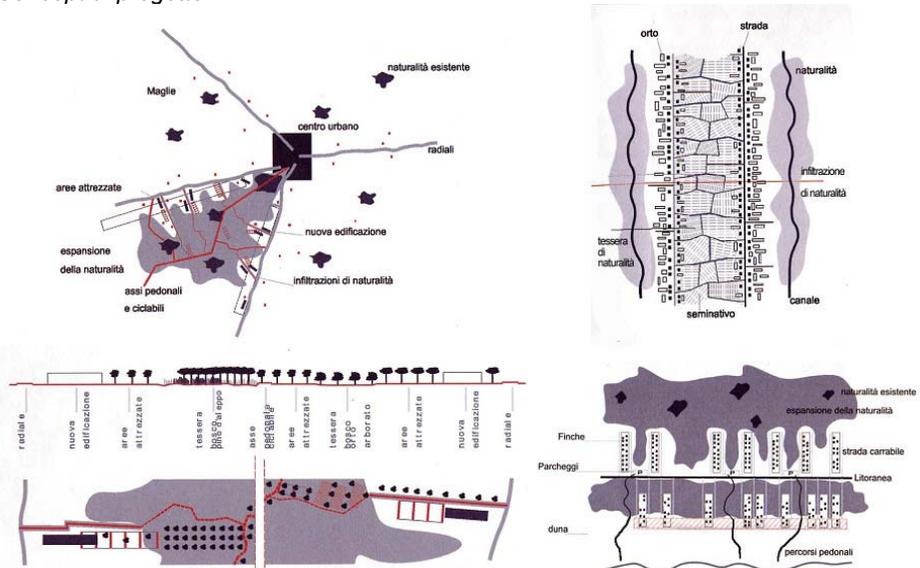
In particolare, il riconoscimento in ambito urbano e territoriale di differenti *situazioni insediative* – secondo un approccio anche in questo caso ancora fortemente debitoro a una lettura per parti –, insieme al calcolo delle dimensioni quantitative della dispersione previste dagli strumenti della pianificazione e alla stima delle tendenze future per l'edificazione di nuovi alloggi, costituiscono il fondamento per la costruzione di **scenari** relativi a differenti **ipotesi di diffusione della naturalità** (le categorie utilizzate sono tratte dalla *landscape ecology*: naturalità esistente, espansione della naturalità, infiltrazioni di naturalità e percolazione di naturalità) e **di concentrazione e diffusione degli insediamenti** (si immaginano differenti modelli di crescita della residenza: "nuovi quartieri attorno ai centri"; "case con giardino" disperse nella campagna; l'edificazione delle "aree della dispersione abusiva lungo la costa" prevedendo però "aree di infiltrazione del verde"; allo stesso modo sono costruiti scenari alternativi per l'espansione delle attività produttive: "entro le zone industriali esistenti e previste" o "lungo le strade" (Viganò, a cura di, 2001, p. 96 e ss.).

La costruzione di *scenari* assume il ruolo di rendere visibili quelli che, a partire dall'interpretazione dell'esistente, si danno come *andamenti di sviluppo possibili e tra loro alternativi*, e di esplorare così le loro *probabili conseguenze al suolo* e le loro *eventuali relazioni*. Nel loro insieme, queste immagini assumono il ruolo di strumento di ausilio alla scelta di più specifiche *strategie* in primo luogo spaziali oltre che procedurali, di fatto configurandosi come una sorta di dispositivo di *valutazione interna al piano* ma anche di apertura al dibattito con i suoi destinatari. Dal confronto e dalla messa in relazione

Itinerari narrativi: i circuiti nel parco



Concept di progetto



delle differenti famiglie di scenari emergono infatti *incompatibilità* o *coerenze* tra le azioni a cui esse rimandano.

Un modello per lo sviluppo sostenibile del territorio e per la sua fruizione

Si giunge così alla costruzione di un *modello aperto* per lo sviluppo futuro, che assume come elemento strutturante il rafforzamento di una rete a maglie larghe di infrastrutture; una rete in gran parte esito del depositarsi al suolo di processi storici e che viene reinterpretata come nuovo insieme di **itinerari narrativi**, percorsi che permettono la percezione e la fruizione del parco secondo differenti velocità e modalità, e che si danno come ambiti "privilegiati della narrazione del territorio, delle sue diverse situazioni, della sua storia o dei suoi luoghi notevoli, antichi e recenti: itinerari narrativi lo attraversano e ne ricompongono le diverse stanze" (Ibid., p. 130).

Se la costruzione di scenari si riveste di connotati più propriamente strategici, il disegno delle infrastrutture, in particolare di quelle stradali, ferroviarie e ambientali assume il ruolo di elemento di supporto del nuovo assetto insediativo – della nuova ecologia proposta dal piano – e di condizione per la realizzazione di un nuovo progetto per il territorio. Tale disegno sembra così di fatto svolgere il ruolo di una sorta di *quadro strutturale di riferimento* per la molteplicità di interventi possibili.

Esplorazioni progettuali

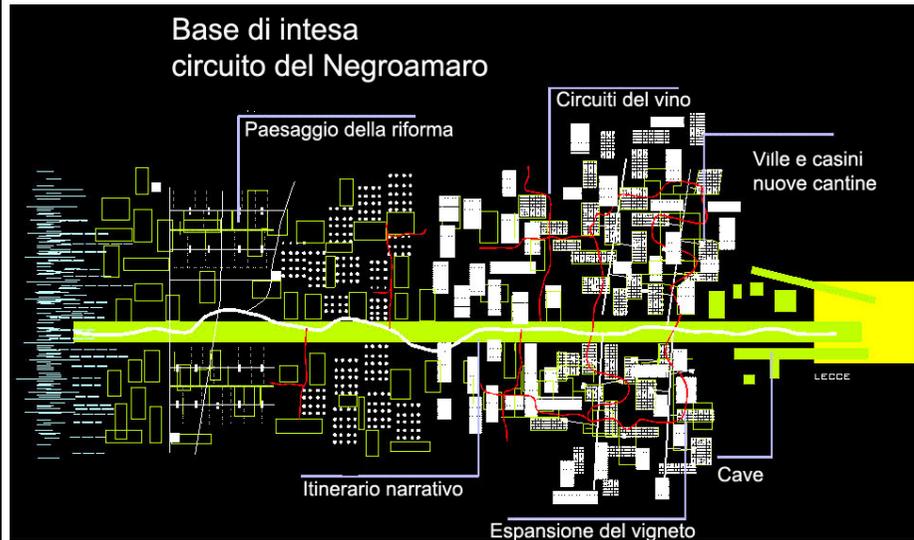
Pur nell'apertura al dialogo con gli attori preposti alla sua attuazione, il piano non rinuncia però allo strumento del progetto. Le possibili strategie delineate sono fatte oggetto di **esplorazioni concettuali** ("concept"), preposte a prefigurare *ex-ante* i principali caratteri dei loro esiti materiali, ma soprattutto a sondare potenzialità e compatibilità/incompatibilità derivanti dalle interazioni tra i differenti scenari. Tali esplorazioni si traducono in rappresentazioni **diagrammatiche**, che intendono cioè evidenziare relazioni tra famiglie di oggetti il cui assetto morfologico è volutamente lasciato vago. Si tratta di rappresentazioni che non assumono la valenza di prescrizioni, quanto piuttosto di possibili riferimenti per le azioni future.

Politiche

Coerentemente all'approccio strategico-strutturale che connota il piano, l'apparato normativo è articolato non per zone, ma per *politiche* rivolte al miglioramento della qualità e dell'abitabilità del territorio. Politiche che si configurano in primo luogo come *azioni spaziali*:

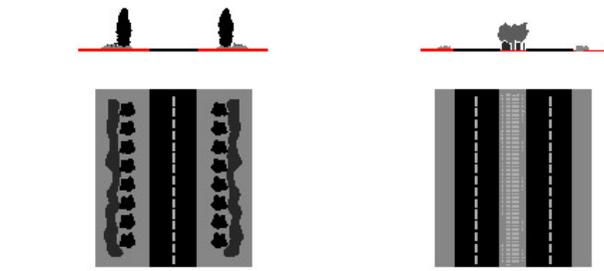
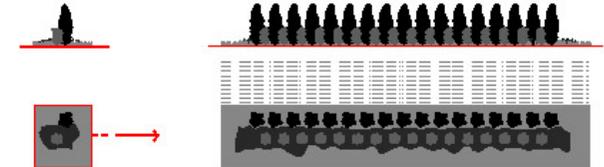
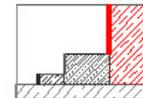
"Il Piano articola entro quattro insiemi di politiche gli obiettivi e le azioni per il miglioramento della qualità e dell'abitabilità del territorio salentino, per la costruzione cioè del *Salento come parco*, di uno spazio funzionale e abitabile nel quale si rappresenti pienamente la cultura del nostro tempo. **Le politiche del welfare** ... comprendono i temi della salubrità, della sicurezza, della conservazione e diffusione della naturalità, della prevenzione dei rischi, del ricorso a fonti di energia rinnovabili; del miglioramento e della razionalizzazione delle infrastrutture sociali. **Le politiche della mobilità** ... comprendono i temi del rapporto tra grandi e piccole reti della mobilità, dell'integrazione tra le diverse modalità di trasporto e della relazione tra le infrastrutture della mobilità e le diverse economie salentine, dell'accessibilità alle diverse parti del territorio. **Le politiche della valorizzazione** ... comprendono i temi dell'agricoltura d'eccellenza, dell'integrazione tra concentrazione e dispersione produttiva, del *leisure*. **Le politiche insediative** ... affrontano, tenendo conto della compatibilità e dell'incompatibilità tra i diversi scenari predisposti dal Piano, i temi della concentrazione e della dispersione insediativa indagando le prestazioni che offrono le diverse parti del territorio" (Provincia di Lecce 2001, art. 1.3.1.) Per ciascuna di esse sono esplicitati gli *obiettivi* per le azioni future, i caratteri dello *scenario* di riferimento assunto e le differenti *strategie* riconosciute come congruenti alla costruzione di tale scenario ed espresse sia in forma scritta di *obiettivi* e *requisiti* sia in forma grafica di *abachi* e *diagrammi*. L'illustrazione di obiettivi, scenari e strategie è accompagnata da locuzioni descrittive e interpretative del contesto in cui si è chiamati ad agire, concludendosi con la formulazione *indirizzi per la pianificazione comunale e per la costruzione di una base di intesa tra gli attori preposti alla loro attuazione*, indicazioni sia di tipo procedurale sia *prestazionale*, riferite cioè alla qualità degli esiti spaziali attesi.

Base d'intesa per la costruzione degli itinerari narrativi

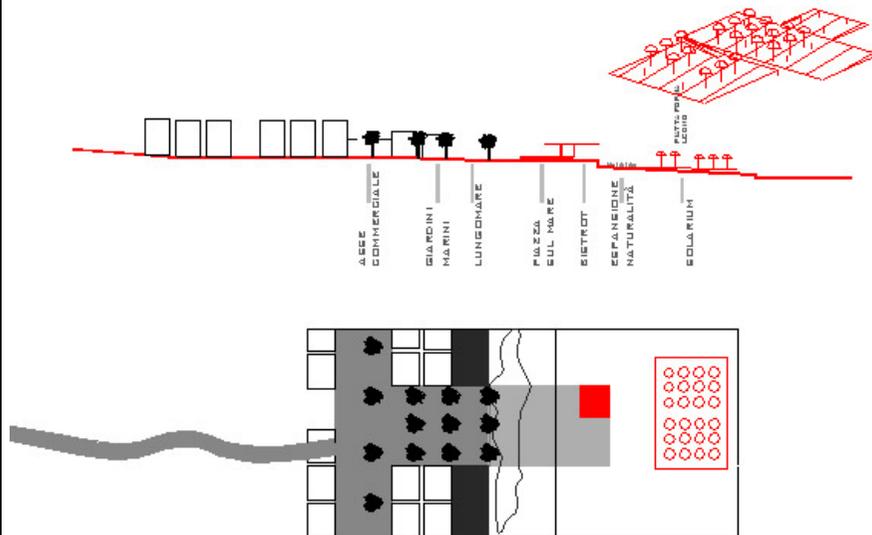


Abachi di progetto

SIEPE



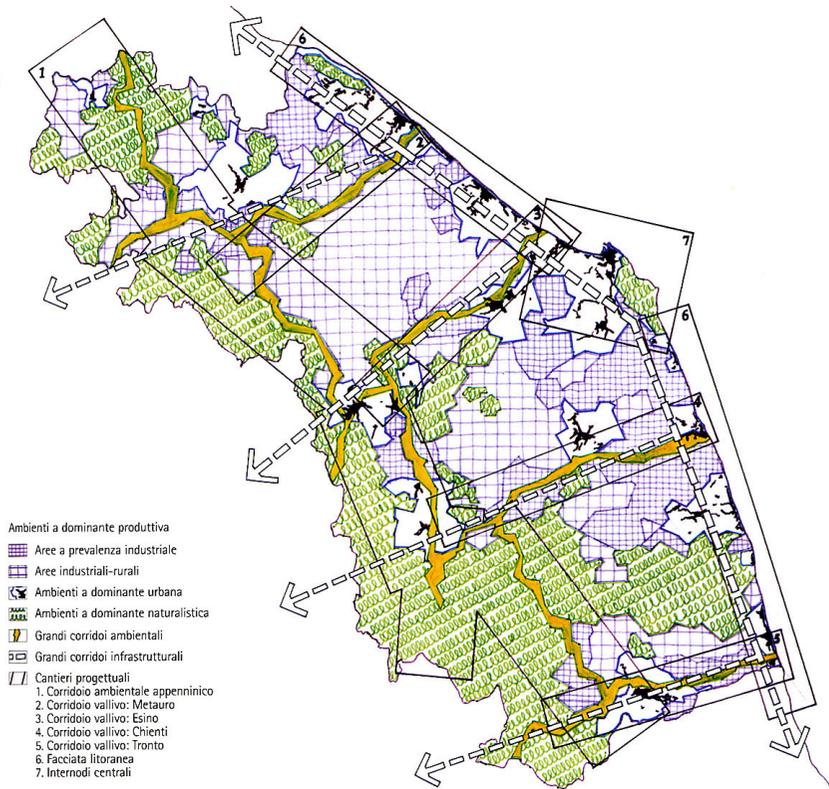
Abachi di progetto



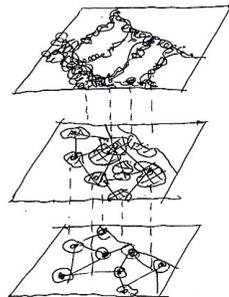
Piano di inquadramento territoriale della Regione Marche (1998-)

Consulente generale Alberto Clementi

Visione di guida



- Ambienti a dominante produttiva
- ▨ Aree a prevalenza industriale
 - ▨ Aree industriali-rurali
 - ▨ Ambienti a dominante urbana
 - ▨ Ambienti a dominante naturalistica
 - ▨ Grandi corridoi ambientali
 - ▨ Grandi corridoi infrastrutturali
- ▨ Cantieri progettuali
1. Corridoio ambientale appenninico
 2. Corridoio vallivo: Metauro
 3. Corridoio vallivo: Esino
 4. Corridoio vallivo: Chienti
 5. Corridoio vallivo: Tronto
 6. Facciata litoranea
 7. Internodi centrali



- (A) RETI A DOMINANTE NATURALISTICA
Spazi e corridoi ecologici
- (B) RETI A DOMINANTE PRODUTTIVA
direttrici e corridoi infrastrutturali
- (C) RETI A DOMINANTE URBANA
centri urbani e terminali

VG1, visione guida del territorio.
Le Marche come intreccio di reti di ambienti locali.

Una visione strategica: obiettivi

All'interno del testo di piano la prima mossa è quella di esplicitare **principi guida** a partire dai quali definire scelte strategiche e proposte operative e procedurali rivolte a mettere a sistema le dinamiche territoriali e socio-economiche in atto con i programmi di sviluppo futuri. Fare rete ("Interconnessione diventa dunque un principio guida ...: interconnessione tra reti interne e reti esterne, tra nodi di mobilità e nodi di centralità, tra nodi infrastrutturali e sistemi locali di sviluppo". Si applica a "tutti i temi riconosciuti come prioritari: la coesione territoriale, le infrastrutture, le grandi attrezzature, gli ambienti della storia e della natura, i territori fragili, i territori congestionati, i territori transregionali") (Ciabotti, Clementi, Pavone, a cura di, 1999, p. 77); *Promuovere l'infrastrutturazione* (il potenziamento del telaio infrastrutturale è finalizzato sia a colmare i gravi ritardi accumulati per effetto di un modello di sviluppo fondato sull'"incrementalismo nella realizzazione delle opere pubbliche" e sulla "mobilitazione individualistica", sia come occasione per avviare un nuovo progetto di "opere territoriali". Opere rivolte a promuovere lo sviluppo economico e sociale, ma anche la valorizzazione dei sistemi ecologici e ambientali compresi all'interno di quella che si dà come una concezione allargata di infrastruttura) (Ibid.); *Integrare strategie ambientali e strategie territoriali* (l'attenzione per l'ambiente non si traduce in "un'impostazione vincolistica e settorializzata delle politiche ambientali", quanto piuttosto nell'assunzione dei "fattori ambientali, insieme a quelli storico-culturali, come un elemento pervasivo nella strutturazione del territorio", come matrice stessa, insieme alle "politiche spaziali" delle scelte di sviluppo) (Ibid.); *Valutare prima, valutare meglio* (procedure di valutazione complessa - territoriali, ambientali, di costi-benefici - sono "da applicarsi preventivamente alle opere di maggiore impatto previste tanto dal Pit stesso che dagli altri Piani di settore e di livello infraregionale") (Ibid.); *Territorializzare le politiche dello sviluppo* (il territorio è assunto come "denominatore comune delle politiche di sviluppo ai diversi livelli" - europeo, nazionale e locale -, come fattore primario nella costruzione concertata tra soggetti e attori locali e non di "strategie localizzate") (Ibid.).

Si tratta di obiettivi generali che, declinati in riferimento alle specificità locali, permettono di individuare gli **indirizzi di fondo** e i **temi di interesse prioritari** su cui si costruisce la strategia del piano.

Obiettivi, indirizzi e temi non astratti bensì dotati di una forte valenza spaziale e locale, individuati parallelamente alla costruzione di **un'immagine del presente** all'interno di un *quadro conoscitivo* che, oltre a costituire l'apparato descrittivo del piano, si delinea come un *osservatorio permanente* (sit) dei processi in atto e come supporto per la costruzione di azioni e progetti futuri.

Scenari e visione di guida

Un importante passaggio interpretativo del piano è costituito dalla costruzione di **scenari prospettici**; scenari scritti ed ideogrammatici, che la valenza di strumento per avviare il confronto decisionale con gli altri soggetti coinvolti nella pianificazione; scenari che non si fondano sulla proiezione quantitativa e la visualizzazione di tendenze già rilevabili, quanto piuttosto su una riflessione in merito a *risorse* e *fattori di debolezza, opportunità e rischi* che tali tendenze possono comportare.

"La ricostruzione delle dinamiche di trasformazione in atto e delle iniziative programmate dalle amministrazioni costituisce la premessa per elaborare gli **scenari in prospettiva**, di grande importanza per mettere a fuoco la visione di guida per il piano e le conseguenti strategie di intervento. Gli scenari prospettici a cui rinvia il Pit non devono peraltro essere pensati come il prodotto dei metodi di previsione adoperati correntemente negli studi di pianificazione del passato. Si configurano piuttosto come l'esito di un'anticipazione intenzionale di *immagini del futuro* che corrispondono a diverse condizioni di funzionamento del territorio regionale in conseguenza dell'evoluzione del contesto complessivo e del quadro degli interventi programmati ... [Esse] cercano di anticipare le possibili configurazioni future in condizioni di crescente incertezza previsionale,

Strategie territoriali intersettoriali

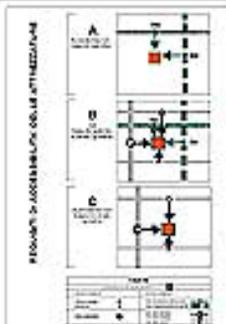
Coesione corpi territoriali



Potenziamento infrastrutture



Localizzazione grandi attrezzature



Valorizzazione ambienti della storia e della natura



Consolidamento territori fragili



Decongestionamento territori a forte frequentazione



offrendole come riferimenti su cui impostare il confronto decisionale con gli altri soggetti coinvolti nella pianificazione del territorio regionale. L'obiettivo di fondo di queste esplorazioni è di diffondere la convinzione che il futuro non è dato tecnocraticamente, ma è costruito dalle volontà e dalle capacità degli attori coinvolti nel processo di pianificazione. Così *lo studio prospettico tende a diventare lo strumento di una rappresentazione condivisa dei futuri temibili o auspicabili piuttosto che di oggettivazione di futuri realmente possibili* (Ibid., pp. 37-38).

La costruzione di scenari assume la funzione di passaggio intermedio verso la successiva definizione della **visione di guida** del piano e delle **strategie territoriali di intervento** con cui promuoverne l'implementazione.

In questo caso la formalizzazione di una visione spaziale (una visione la cui rappresentazione grafica, come del resto tutte quelle contenute in questo piano, rimane al livello di uno schema di relazioni) si configura in sostanza come l'esito della messa a sistema di una molteplicità di operazioni programmatiche, descrittive e proiettive, come immagine per indirizzare i comportamenti dei molti soggetti attivi sul territorio. Un'immagine che non intende però darsi come uno schema statico e vincolante degli assetti territoriali voluti, quanto piuttosto come una *manifesto di intenti per il futuro*. Per quello che si autodefinisce un *piano delle reti e dei processi*, la costruzione di una visione è cioè funzionale all'individuazione di una prima ipotesi di articolazione degli ambienti locali (a dominante produttiva, urbana naturalistica) e di distribuzione delle grandi connessioni infrastrutturali e ambientali; un'ipotesi che va prima sottoposta al vaglio degli attori locali per poi arrivare a tradursi in un vero e proprio schema di assetto territoriale.

Strategie territoriali intersettoriali e cantieri progettuali

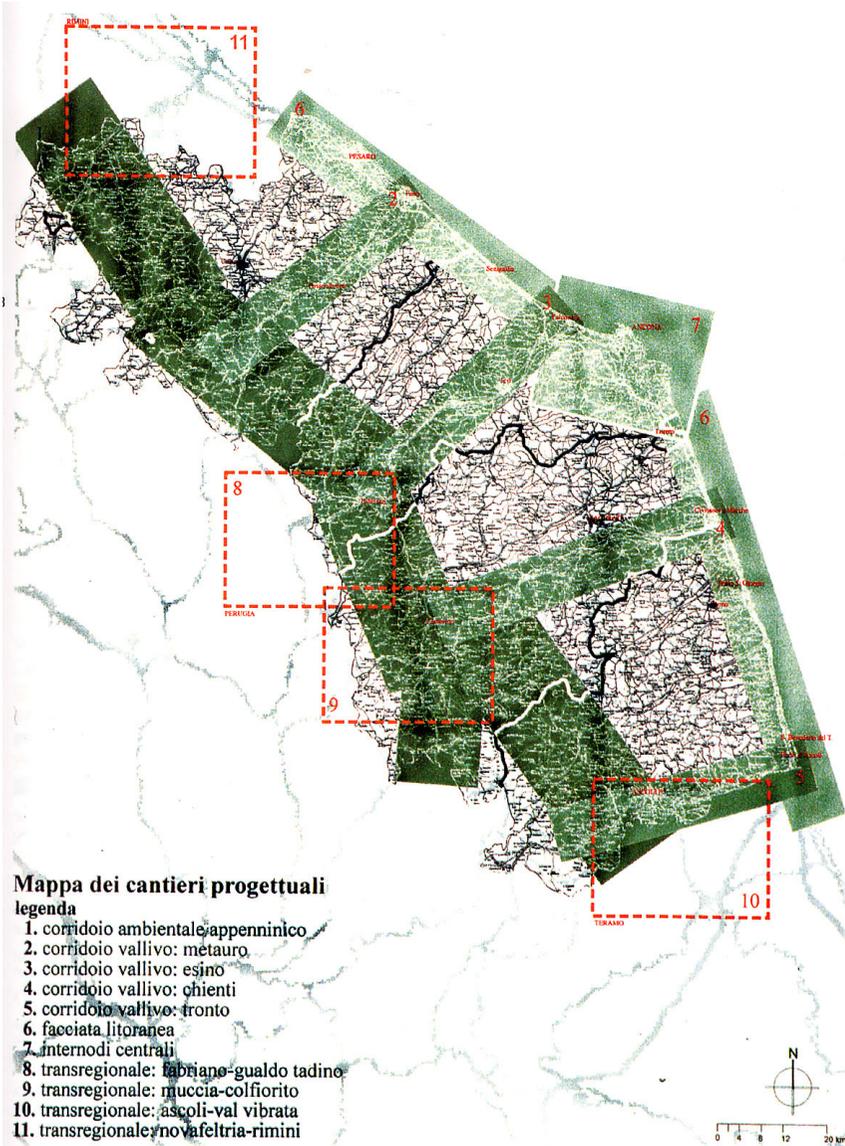
In relazione a tale *quadro di senso, strategico* in quanto preposto a rilanciare il confronto tra gli attori istituzionali su alcuni temi rilevanti, il piano propone un duplice *quadro di azioni* in forma di indirizzi.

A partire dalla visione guida per lo sviluppo futuro, incrociandone i contenuti con le specifiche dinamiche di trasformazione degli ambienti locali e la qualità dei contesti ambientali e storici di appartenenza, sono estrapolate **strategie territoriali intersettoriali** per i differenti contesti. Strategie espresse in forma di *indirizzi scritti* e di *schemi grafici* che illustrano la localizzazione spaziale delle azioni proposte, dandosi come una sorta di schemi direttori aperti alla concertazione.

L'*apparato normativo* di quello che – data anche la scala – si vuole dare in primo luogo come un documento programmatico (di coordinamento e di indirizzo) e non rigidamente prescrittivo, tende a ridursi all'esplicitazione di immagini e temi che lasciano i più ampi margini all'interpretazione di quanti saranno concretamente chiamati al governo del territorio. Alla definizione dei "temi prioritari per promuovere all'interno del territorio regionale un più stretto coordinamento delle strategie di settore" ("la coesione tra sistemi territoriali sovralocali; il potenziamento delle grandi infrastrutture e dei territori attraversati; la localizzazione ecosostenibile delle attrezzature di interesse regionale; la valorizzazione degli ambienti della storia e della natura; il consolidamento dei territori fragili; il decongestionamento dei territori ad alta frequentazione; lo sviluppo dei territori transfrontalieri"), si associa così la visualizzazione schematica delle "strategie intraregionali" nella carta di sintesi e nelle tavole preposte all'illustrazione delle singole strategie (Ibid., p.80 e ss.).

Alla riduzione della valenza prescrittiva non si accompagna però la rinuncia a costruire e guidare gli esiti spaziali del modello di sviluppo territoriale proposto. *Indirizzi* – espressi in forma di *criteri e regole* – non solo accompagnano l'illustrazione di visioni e strategie più *generali*, ma anche quella del terzo gruppo di azioni delineato dal piano e riguardante l'attivazione di **specifici cantieri progettuali**. Gli ambiti investiti sono quelli a cui è assegnata una valenza strategica prioritaria per il riassetto dello spazio regionale: i territori dell'infrastrutturazione e delle grandi trame ambientali coincidenti con i grandi segni della natura e della storia, a cui è attribuita la funzione di fare emergere i caratteri forti di una nuova struttura regionale. Tali ambiti sono: il "corridoio ambientale appenninico"; i "corridoi vallivi integrati", la "facciata litoranea", gli "internodi centrali", le "connessioni transregionali" (Ibid., p. 94 e ss.).

Mappa dei cantieri progettuali



“Per tali ambiti la Regione attraverso il Pit enuncia gli obiettivi di fondo e i criteri di riferimento da assumere attraverso il metodo della copianificazione che muove dal riconoscimento della sussidiarietà e del partenariato tra le diverse amministrazioni di governo del territorio. Introducendo questa prospettiva di costruzione collegiale e condivisa dei cantieri progettuali, il Pit intende offrire a ogni società locale interessata l'occasione per dotarsi di un progetto di sviluppo del territorio associato all'infrastruttura, contro la separatezza che fino ad oggi ha caratterizzato le politiche delle opere pubbliche e le politiche territoriali” (Ibid., p. 94).

Alla mappa spaziale d'insieme dei cantieri progettuali si accompagnano così più precise indicazioni che, a partire dall'individuazione dei caratteri delle aree interessate e dall'esplicitazione delle opportunità di sviluppo (intese sia come politiche attivabili e già attivate sia come risorse territoriali e ambientali), sono espresse anche in forma grafica come *abachi di criteri e indirizzi progettuali* riguardanti l'assetto futuro, sia fisico sia funzionale, degli ambiti interessati. Il linguaggio grafico utilizzato, come già nelle esperienze precedenti, elimina ogni riferimento diretto a specifiche soluzioni di tipo spaziale, rimanendo al livello della composizione delle attività e delle trame di relazioni costituite dalle componenti insediative, infrastrutturali e ambientali. Il ruolo assegnato a questo apparato di vaghe indicazioni progettuali (laddove vaghezza è qui da intendersi come non riduzione a proposte già spazialmente configurate) è quello di attivare processi, di aprire il tavolo delle trattative con le amministrazioni locali a partire però dalla costruzione di un quadro di condizioni e di priorità.

A questo costruito di indirizzi si associa la definizione dei livelli e dei tipi di **valutazione** da applicare preventivamente alle proposte di azione che saranno in futuro presentate. Anche se i processi valutativi dovranno essere meglio formalizzati attraverso la collaborazione con i livelli di pianificazione sotto-ordinata, il quadro di visioni, strategie, criteri e regole già formulate dal piano in merito alla riorganizzazione dell'assetto territoriale rappresentano un riferimento di sfondo per la formulazione di un giudizio di congruenza – anche in termini spaziali – delle proposte future.

Abachi dei criteri per i cantieri progettuali

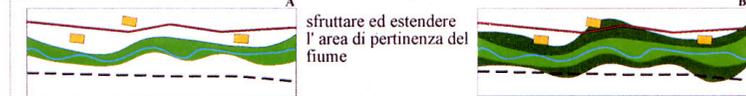


i corridoi vallivi
metauro
esino
chienti
tronto

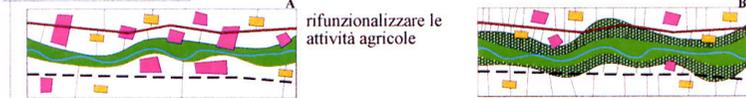
- obiettivi:
- valorizzare le qualità ambientali;
 - rendere compatibili sviluppo produttivo e salvaguardia dell'ambiente;
 - potenziare le infrastrutture della mobilità;
 - valorizzare gli ambienti della storia e della natura;

abaco dei criteri progettuali (A: stato attuale - B: ipotesi)

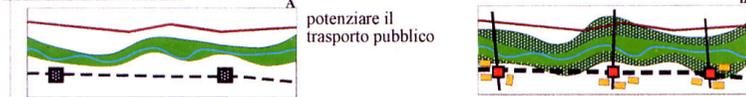
rigenerazione ambientale



industria e agricoltura



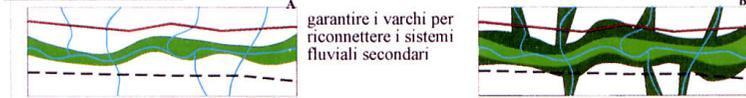
mobilità



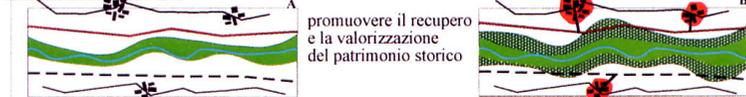
centralità latenti



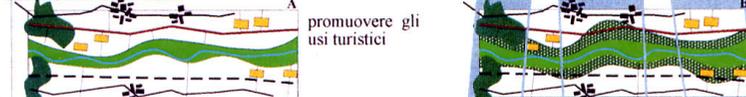
varchi



storia e permanenze



turismo



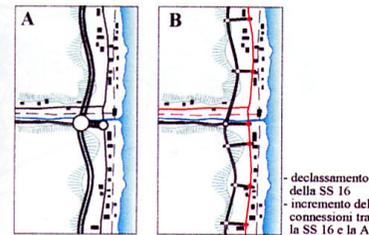
Abachi dei criteri per i cantieri progettuali

la facciata litoranea

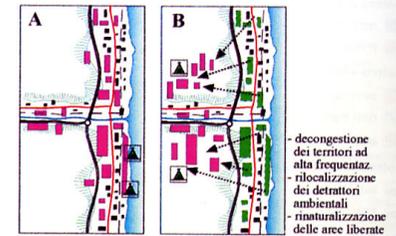
- obiettivi
- decongestionare i territori ad alta frequentazione
 - riorganizzare la mobilità
 - valorizzare le qualità ambientali
 - definire nodi di centralità ecocompatibili
 - prevenire il rischio ambientale



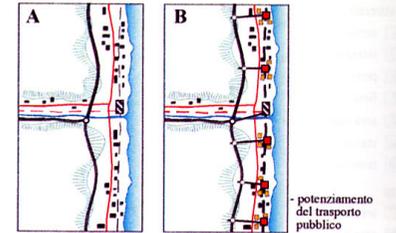
abaco dei criteri progettuali (A: stato attuale - B: proposta)



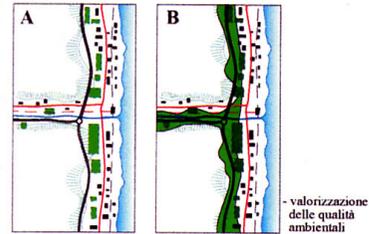
decongestionamento e rilocalizzazione



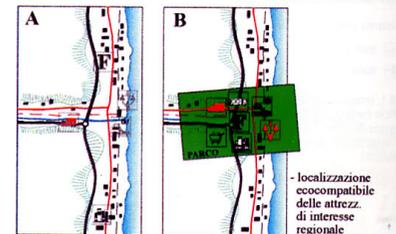
riorganizzazione della mobilità



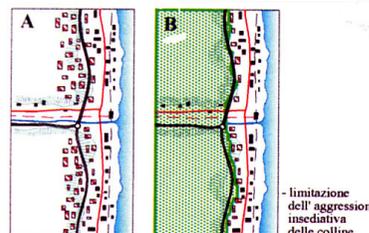
canale verde



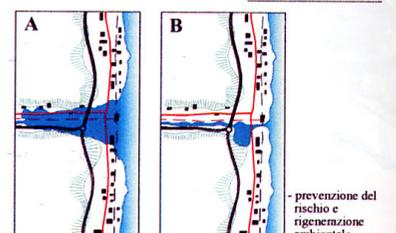
nodi di centralità



protezione dei versanti



difesa del suolo



4.2. Disposizioni del Piano e processi di attuazione

Uno dei principi che hanno guidato la proposta di articolazione delle disposizioni delineate dal Piano è connesso alla scelta di *dettagliare in termini progettuali* i contenuti relativamente a parti del territorio e ad azioni orientate a definire o a rafforzare *le relazioni tra i Contesti paesaggistici* e tra i *Sistemi locali di paesaggio*. Tali azioni implicano infatti la *convergenza degli intenti di una pluralità di soggetti istituzionali e non*, assumendo un *ruolo strategico* per la definizione di uno *scenario paesaggistico regionale (Infrastruttura regionale di paesaggio)*. Un ruolo che richiama il coinvolgimento diretto della Regione, in veste di soggetto attivatore di accordi tra gli attori locali o di ente promotore di interventi, che potranno assumere una forma metaprogettuale (ossia di direttive per la redazione di *progetti integrati*, alla scala dei SIp) o di veri e propri *progetti pilota* (alla scala del territorio regionale)¹⁹.

A tali intenti si rapporta la scelta di articolare i contenuti regolamentari del piano - sia alla scala dei SIp e dei Cp che dell'intera Regione - in *disposizioni generali* e in *disposizioni specifiche*. Le prime rivolte a disciplinare interventi diffusi sul territorio, le seconde a definire le forme e i modi del progetto locale. Una componente rilevante dell'apparato normativo sarà infine costituita da un repertorio di *indicazioni di processo*, preposte a guidare l'interazione tra i soggetti nelle fasi di attuazione.

Delineare nuove relazioni o rafforzare le relazioni esistenti si configura del resto come uno dei compiti prioritari di un piano che abbia come obiettivo quello di *pianificare il paesaggio*, laddove tali relazioni sono da intendersi non solo in termini territoriali, ma anche in termini di *costruzione di processi rivolti alla "messa in rete" dei soggetti pubblici e privati* che localmente daranno forma al paesaggio²⁰.

All'interno di un'interpretazione del Piano come processo, la definizione dell'Infrastruttura regionale di paesaggio procederà dalla costruzione degli scenari relativi ai SIp, secondo una *sequenza che si svilupperà dal livello locale* – in cui è possibile attivare specifiche procedure di ascolto e di consultazione degli attori – *a quello dell'intero territorio*.

¹⁹ "La forma del piano si modella anche sul ruolo che intende assumere l'amministrazione della tutela. Se questa vuole proporsi come ente di controllo, oppure come soggetto che promuove e orienta le interazioni con gli altri attori istituzionali locali e sovralocali finalizzandole alla preparazione collegiale di un avvenire comune per il paesaggio. Il piano cambia di conseguenza la sua natura. Diventa non solo lo strumento per disciplinare il regime delle tutele, ma anche per elaborare un insieme di progetti condivisi con le altre istituzioni di governo del territorio. Nel suo essere occasione di progetti per il futuro, il paesaggio acquista una identità che non è soltanto il prodotto della storia e delle risorse ereditate. Diventa espressione di una volontà di affermazione di una visione per il futuro, di una volontà temprata dai conflitti e dalle diversità delle posizioni che concorrono comunque a rendere specifica e riconoscibile l'immagine di un territorio nel contesto regionale e nazionale" (Clementi 2002b, p. 32).

²⁰ "Se vuole essere davvero efficace nel governo del paesaggio, il Piano deve venir concepito come strumento di indirizzo delle azioni di conservazione e di trasformazione auspicabili, oltre che di aggiornamento e perfezionamento delle salvaguardie esistenti. In questa prospettiva, piuttosto che procedimento tecnico-amministrativo autoreferenziale, si dovrebbe configurare come un *contesto interattivo tra soggetti responsabili della tutela e quelli responsabili del governo del territorio e dell'ambiente*, allo scopo di promuovere strategie condivise di tutela della natura e di sviluppo sostenibile, fondate su visioni d'insieme del territorio locale e dei valori da conservare ... Dunque un piano di natura strategica, che vuole orientare il confronto tra gli attori istituzionali e le società locali su pochi temi rilevanti ai fini della sostenibilità paesaggistica dello sviluppo. Ma al tempo stesso un piano che si preoccupa di delineare le grandi scelte di assetto, identificando le parti con i loro caratteri storico-culturali, naturalistici, morfologico-insediativi e sociali, i cammini di sviluppo ammissibili, le invarianti da rispettare, le interdipendenze da istituire. *Visione guida e invarianti strutturali per la tutela* nelle strategie di organizzazione dello spazio dovrebbero diventare gli strumenti attraverso cui combinare operativamente un approccio alla pianificazione orientato alla interazione tra gli attori e un altro orientato alla regolazione normativa degli assetti paesaggistici" (Ibid., p. 32).

Per Infrastruttura regionale di paesaggio si intende nello specifico un insieme integrato di progetti, strategie e piani d'azione, ai quali è assegnata la funzione di esplicitare le attività prioritarie e gli indirizzi strategici promossi dalla Regione e di tratteggiare una visione generale per il governo del paesaggio.

L'obiettivo di attuare un superamento delle forme normative tradizionali (improntate sul ricorso agli strumenti della zonizzazione e della tutela passiva) per introdurre un approccio innovativo al governo del territorio (orientato a promuovere la condivisione delle scelte e a prefigurare concrete linee d'azione) comporta inoltre la necessità di *articolare il linguaggio normativo in funzione dei gradi di prescrittività e degli ambiti territoriali di riferimento*.

Indirizzi e criteri prestazionali non direttamente cogenti saranno eminentemente utilizzati nell'ambito delle disposizioni generali relative all'intero territorio regionale e ai Slp, nell'intento di esplicitare chiaramente gli obiettivi a cui i soggetti locali dovranno dare risposta senza con questo irrigidirne le azioni all'interno di percorsi predefiniti.

La formula della *direttiva o della prescrizione* sarà invece principalmente utilizzata per l'enunciazione delle disposizioni specifiche relative sia ai Cp sia ai progetti integrati redatti alla scala dei Slp; mentre la redazione di veri e propri *progetti* sarà utilizzata nell'ambito dei progetti pilota regionali.

L'intento di configurare il piano nel suo insieme come un sistema di indicazioni progettuali rivolte a favorire la comunicazione tra gli attori comporterà infine un *utilizzo pervasivo del linguaggio grafico*. Abachi e rappresentazioni diagrammatiche costituiranno nel loro insieme un apparato di linee guida, aventi funzione sia esplicativa dei contenuti degli articoli normativi sia esemplificativa di possibili soluzioni spaziali.

Ambiti d'azione, articolazione e linguaggio delle disposizioni del Piano

Ambiti di azione	Articolazione	Linguaggio
<i>Sistemi locali di paesaggio</i>	Disposizioni generali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indirizzi ▪ Criteri prestazionali
	Disposizioni specifiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Progetti integrati (direttive e criteri prestazionali)
	Indicazioni procedurali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indirizzi
<i>Contesti paesaggistici</i>	Disposizioni specifiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prescrizioni ▪ Direttive
	Indicazioni procedurali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indirizzi
<i>Infrastruttura di paesaggio regionale</i>	Disposizioni generali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indirizzi
	Disposizioni specifiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Progetti pilota

4.2.1. Sistemi locali di paesaggio: indirizzi, criteri prestazionali e progetti integrati

Nell'ambito dei SIp, le disposizioni generali riguarderanno le norme relative al sistema nel suo insieme, mentre le disposizioni specifiche corrisponderanno alla prefigurazione dei progetti integrati.

Disposizioni generali

Si tratta dei contenuti normativi da applicare agli interventi diffusi su tutto il SIp. Essi saranno delineati in relazione al *valore attribuito al sistema nel suo insieme* e alla conseguente esplicitazione degli *obiettivi di qualità* definiti per la sua salvaguardia, valorizzazione e gestione.

Questi contenuti assumeranno sia la forma di *indirizzi* preposti a individuare modalità di intervento e requisiti di compatibilità a cui le azioni future dovranno dare risposta, sia quella di *criteri prestazionali* orientati a definire gli obiettivi a cui tali interventi dovranno tendere.

Al linguaggio grafico sarà assegnato il compito di visualizzare indirizzi e obiettivi, esplicitando *in forma schematica* sia le relazioni che si intendono stabilire tra le differenti parti che compongono il Sistema sia proposte applicabili a situazioni ricorrenti all'interno del Sistema stesso. In quest'ultimo caso il tipo di rappresentazione utilizzato sarà quello di *abachi tematizzati*, che in forma di diagrammi forniscano linee guida per gli interventi ordinari relativi alla valorizzazione di specifiche componenti del paesaggio e/o al disegno delle loro reciproche relazioni (infrastrutture, materiali vegetazionali, ecc.; relazioni tra insediamenti e infrastrutture, tra insediamenti e ambiti agricoli, ecc.).

Disposizioni specifiche

Un maggiore livello di dettaglio è richiesto nella costruzione di relazioni tra i Contesti paesaggistici finalizzate alla definizione di uno scenario per lo sviluppo del Sistema di cui essi sono parte. Relazioni che interessano specifici ambiti territoriali e/o tematici, individuati dal piano come dotati di un ruolo strategico nella configurazione dei caratteri identitari dei SIp.

In questo caso i contenuti normativi assumeranno la forma di *progetti integrati*, tradotti in direttive e criteri prestazionali accompagnati da rappresentazioni grafiche di tipo diagrammatico.

Tali rappresentazioni costituiranno una *base di intesa* per la costruzione di accordi tra i differenti attori direttamente coinvolti nell'attuazione dei progetti stessi, delineati in forma *indirizzi* sul modello delle *procedure* previste nell'ambito dei programmi ministeriali complessi per la riqualificazione urbana e lo sviluppo sostenibile del territorio (Prusst) o dai Patti territoriali (tipologia di programmazione negoziata applicata ai Programmi integrati territoriali promossi dai Fondi strutturali europei).

4.2.2. Contesti paesaggistici: prescrizioni, direttive e indirizzi

Nello specifico, questa sezione dell'apparato normativo conterrà un *elenco dei Contesti paesaggistici* riconosciuti in ciascun Sistema locale di paesaggio a seguito dell'applicazione delle procedure di Valutazione integrata.

In merito ai Cp, le disposizioni specifiche riportate nel piano riguarderanno tuttavia non i singoli Contesti quanto piuttosto le famiglie di paesaggi alle quali essi sono stati ricondotti, nell'intento di non ipostatizzare le possibilità di azione e la propositività delle amministrazioni locali all'interno di un quadro di indicazioni troppo rigido e vincolante. La definizione di disposizioni puntuali relative a ogni Contesto sarà infatti demandata agli strumenti di pianificazione sott'ordinati (province o comuni), mentre al piano regionale spetterà l'esplicitazione di linee guida che, in forma di *direttive* e *prescrizioni*, saranno preposte alla tutela e alla valorizzazione dei caratteri connotanti i diversi tipi di paesaggio e a garantire la corrispondenza degli interventi futuri agli obiettivi di qualità per essi definiti all'interno del piano stesso.

In questo, il ricorso a un più elevato grado di prescrittività è dettato dall'assorbimento nei Contesti delle zone e degli elementi già sottoposti a tutela dal Ptpv vigente (e dai Ptcp) e dal loro darsi – per definizione – come ambiti che necessitano di specifici interventi di tutela e/o valorizzazione.

Le *indicazioni di processo* fornite dal piano riporteranno indirizzi relativi alle modalità di costruzione e di attuazione degli interventi locali e, in particolare, dei progetti rivolti alla valorizzazione dei singoli Cp, che costituiranno parte integrante delle disposizioni elaborate dal Piano strutturale comunale e dal Piano operativo comunale. Tali processi dovranno essere fondati su una serrata collaborazione tra attori pubblici e privati, da svilupparsi sulla base di forme di negoziazione quali quelle previste dalla L.R. 20/00 (*accordi territoriali* e da *accordi con privati*). In questo modo lo strumento urbanistico alla scala locale si integrerà e rappresenterà più strettamente ai valori del contesto, assumendo una connotazione più concretamente progettuale.

4.2.3. Infrastruttura regionale di paesaggio: indirizzi e progetti pilota

Per quanto riguarda il territorio regionale, le disposizioni generali riguarderanno le grandi scelte strutturali in materia di paesaggio, mentre le disposizioni specifiche assumeranno la forma di progetti pilota. Nel loro insieme, scelte strutturali e progetti pilota concorreranno a delineare uno scenario per migliorare la qualità e rafforzare l'identità e la diversità dei paesaggi regionali.

Disposizioni generali

Si tratta dei contenuti normativi preposti all'illustrazione in forma di *indirizzi* delle grandi *opzioni politiche* assunte dal piano e delle *strategie* che esso intende promuovere per la costruzione di un'infrastruttura regionale di paesaggio. Opzioni e strategie che dovranno

risultare condivise dal Piano territoriale regionale al fine di sviluppare una più stretta integrazione tra governo del paesaggio e del territorio.

Il linguaggio potrà essere anche in questo caso oltre che scritto grafico, nell'intento di esplicitare con maggiore immediatezza gli obiettivi del piano.

Disposizioni specifiche

Pur essendo quello proposto un piano di natura strategica e di indirizzo, esso non rinuncia a prefigurare specifiche soluzioni di progetto, che in questo caso assumeranno la forma di vere e proprie esperienze pilota, nell'ambito delle quali l'ente regionale assumerà un ruolo di coordinamento e promozione diretta. Ai *progetti pilota* saranno infatti destinati i finanziamenti a disposizione della Regione (europei, ministeriali, di bilancio). Essi saranno elaborati contestualmente alla redazione del piano e riguarderanno sia le componenti del paesaggio alle quali può essere attribuito un ruolo strutturante nella configurazione dello scenario regionale, sia l'attivazione di processi di collaborazione tra gli attori locali, sia ancora la promozione di processi di sviluppo sostenibile - dal punto di vista economico, sociale, ambientale, ecc. - del territorio.

Come già sottolineato, la definizione dell'infrastruttura regionale di paesaggio sarà esito dell'intero processo di costruzione del piano e, in particolare, si fonderà sulle fasi di consultazione avviate contestualmente alla definizione dei SIp e dei Cp. Non nascendo da una prefigurazione a priori, sarebbe fuorviante immaginare in termini astratti una sua possibile configurazione.

Tuttavia, a conclusione del lavoro svolto e sulla base di quanto emerso dalla lettura delle dinamiche di trasformazione del territorio può forse essere avanzata qualche ipotesi in merito a possibili ambiti e temi di intervento sui quali concentrare l'attenzione, sia alla scala regionale sia a quella di SIp e Cp.

Potenziali ambiti di intervento dei progetti pilota regionali

- il *reticolo idrografico* costituito dalle principali aste fluviali, che riconnettono trasversalmente la Regione e a partire dalle quali (come del resto era già stato previsto dal Ptpv vigente) si può configurare un sistema più ampio di progetti di valorizzazione del paesaggio;
- la *rete delle principali infrastrutture*; il ruolo morfogenetico rivestito nei processi di sviluppo insediativo fa sì che esse rappresentino un ambito privilegiato per la prefigurazione di azioni integrate, rivolte alla riqualificazione delle aree poste al margine del costruito e alla costruzione di nuove trame di connessione con il resto del territorio.

Potenziali temi per la costruzione di indirizzi e scelte strategiche

- la riconfigurazione delle relazioni tra aree agricole e insediamenti, rimaste sostanzialmente inesplorate all'interno del Ptpv vigente;
- la definizione di nuove connessioni tra le aree montane e quelle della pianura, intese come strumento per la prefigurazione di forme di fruizione integrata delle risorse paesaggistiche regionali;

- la creazione di una rete di aree naturali e seminaturali che, oggetto di diversi livelli di protezione, possano restituire continuità alle aree protette istituite;
- la valorizzazione dei paesaggi a diretto contatto con le aree urbanizzate (dai paesaggi fluviali alla rete più capillare di spazi aperti interclusi);
- la messa in rete delle risorse del patrimonio culturale a formare nuovi circuiti per la fruizione turistica e lo sviluppo economico del territorio.

Bibliografia consultata

AA.VV.

2000 "Documento preparatorio. Paesaggio: legislazione di tutela e normative per il territorio), in (Ministero per i Beni e le Attività culturali 2000b)

Avarello, Paolo Bernardo

2000 contributo in (Ministero per i Beni e le Attività culturali 2000a)

Astengo, Giovanni

1967 "Tutela e valorizzazione dei beni monumentali ed ambientali", in (Commissione d'indagine 1967)

Calzolari, Vittoria

2000 contributo in (Ministero per i Beni e le Attività Culturali 2000a)

Campiani, E.; Corticelli, S.; Garberi M.L.; Gavagni, A.; Lorenzini, F.

2002 "Evoluzione del territorio della regione Emilia-Romagna: analisi comparativa tra le due edizioni della Carta dell'uso del suolo", *Documenti del territorio*, n. 48

Caravaggi, Lucina

2000 contributo in (Ministero per i Beni e le Attività Culturali 2000a)

2002a "Il caso Camerino. Otto carte di paesaggio", in (Clementi, a cura di, 2002a)

2002b *Paesaggi di paesaggi*, Meltemi, Roma

Caravaggi, Lucina (a cura di)

2000 *Provincia di Macerata. Il Piano territoriale di coordinamento, Urbanistica Quaderni*, n. 24 [i documenti di piano sono consultabili al sito: www.urbanistica.sinp.net/].

Caravaggi, Lucina; Gigli, Alberto; Viviani, Mario

2000 "Relazione generale", in (Caravaggi, a cura di, 2000)

Carta, Maurizio

2003 *Pianificare il dominio culturale*, Compostampa, Palermo

Cavezzali, Donatella; Odevaine, Luca (a cura di)

2000 "Documento preparatorio ai lavori del Comitato scientifico", in (Ministero per i Beni e le Attività Culturali 2000a)

Ciabotti, Paola; Clementi, Alberto; Pavone, Angela (a cura di)

1999 *Regione Marche. Il Piano di inquadramento territoriale, Urbanistica Quaderni*, n. 21 (i documenti di piano sono consultabili al sito: www.regione.marche.it/programmazione/pit/pit99/).

Clementi, Alberto

2002a *Interpretazioni di paesaggio*, Meltemi, Roma

2002b "Introduzione. Revisione di paesaggio", in (Clementi, a cura di, 2002a)

Commissione d'indagine

1967 *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e del paesaggio, vol. I, Roma

Consiglio d'Europa

2000 *Convenzione europea del paesaggio*, Firenze

Corboz, André

1998 *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città, il territorio*, a cura di P. Viganò, Angeli, Milano

Dematteis, Giuseppe

1994 "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", *Sviluppo locale*, n. 1

Gambino, Roberto

1989 "I piani paesistici nell'esperienza urbanistica", in *Rivista Geografica Italiana*, Pacini, Firenze

2000 "Paesaggio e sviluppo sostenibile del territorio", in (Ministero per i Beni e le Attività culturali 2000a)

2002 "Maniere di intendere il paesaggio", in (Clementi A., 2002a)

Governa, Francesca

1997 *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Angeli, Milano

2001 "La dimensione territoriale dello sviluppo socio-economico locale: dalle economie esterne distrettuali alle componenti del milieu", in (Magnaghi, a cura di, 2001)

Guido, Roberto Manuel

2002 "Presentazione", in (Clementi, a cura di, 2002°)

INU

1958 *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale*, Castaldi, Roma

Magnaghi, Alberto

1998 "Il patrimonio territoriale: un codice genetico per lo sviluppo locale autosostenibile", in (Magnaghi, a cura di, 1998)

Magnaghi, Alberto (a cura di)

1998 *Il territorio degli abitanti. Società locali e autosostenibilità*, Dunod, Milano

2001 *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Alinea, Firenze

Mazzei, Bianca Lucia

2004 "I piani paesaggistici cancellano i vincoli 'Galasso'", *Edilizia e territorio*, 9-14 febbraio

Micoli, Patrizia

2000 "La ricerca scientifica e la geografia del paesaggio e dello sviluppo sostenibile", in (Ministero per i Beni e le Attività culturali 2000a)

MBAC [Ministero per i Beni e le Attività Culturali]

2000a *Conferenza Nazionale per il Paesaggio, Lavori preparatori*, Vol. I, Gangemi, Roma

2000b *Conferenza Nazionale per il Paesaggio, Atti*, Vol. II, Gangemi, Roma

2001 *Accordo tra il Ministro per i Beni e le Attività culturali e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio* [pubblicato in: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, n. 114, 18.05.2001]

2004 *Codice dei beni culturali e del paesaggio*

MBAC-RER [Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regione Emilia Romagna]

2003 *Accordo tra il Ministero per i beni e le Attività culturali, la Regione emilia-Romagna 8ai sensi dell'art. 46 delle l.r. 25 novembre 2002, n. 31* [pubblicato in: *Bollettino ufficiale Regione Emilia-Romagna*, n. 161, 27.10.2003]

Nicoletti, Domenico (a cura di)

2003 *Convenzione europea del paesaggio dall'identità allo sviluppo sostenibile*, DenaroLibri, Napoli

Nigro, Gianluigi

2000 "Paesaggio e ambiente: politiche di piano e cooperazione interistituzionale", in (Ministero per i Beni e le Attività culturali 2000a)

Odevaine, Luca

2002 "Gli obiettivi della prima Conferenza nazionale per il paesaggio", in (Ministero per i Beni e le Attività culturali 2000a)

Palermo, Piercarlo; Pasqui, Gabriele; Savoldi, Paolo

2002 "Tutela e concertazione", in (Clementi, a cura di, 2002a)

Poli, Giancarlo

2003 "Il paesaggio tra conservazione e innovazione", Convegno *Il Paesaggio nelle Politiche Europee*, Roma, 10-11 novembre

Provincia di Cagliari

2002a Piano urbanistico provinciale. Relazione di piano

2002b Piano urbanistico provinciale. Normativa del piano

Provincia di Lecce

2001 Piano territoriale di coordinamento provinciale. Norme tecniche di attuazione

Provincia di Prato

2001 *Documento tecnico programmatico*

2002 *Stato di avanzamento del progetto preliminare del Ptc*

[i documenti di piano sono consultabili al sito: www.ptc.provincia.prato.it/home.htm]

Ranzani, Piero

2002 "Le politiche pubbliche del paesaggio nel nostro paese", *Valutazione ambientale*, n. 1

RER [Regione Emilia Romagna]

1993a *Piano territoriale paesistico regionale. Relazione illustrativa*

1993b *Piano territoriale paesistico regionale. Relazione*

1993c *Norme di attuazione del Piano territoriale paesistico regionale*

1996 *Piano territoriale regionale. Rapporti con la Pianificazione Settoriale e Infraregionale*, in *Documenti studi e ricerche*, n. 20

[alcuni documenti di piano e, in particolare, il testo delle Nta sono consultabili al sito: www.regione.emilia-romagna/paesaggi/ptpr]

RAVA [Regione Autonoma Valle d'Aosta]

1997 *Piano territoriale paesistico, Urbanistica Quaderni*, n. 14

Rossi Doria, Bernardo

2000 contributo in (Ministero per i Beni e le Attività culturali 2000a)

Serio, Mario

2000 contributo in (Ministero per i Beni e le Attività culturali 2000b)

Scazzosi, Lionella

2003 "Paesaggio, patrimonio culturale e storico: lettura e valutazione", Convegno *Il paesaggio nelle politiche europee*, Roma, 10-11 novembre

Sturabotti, Domenico

2003 "Università del paesaggio. Un progetto di valorizzazione dei progetti appenninici", in Nicoletti, a cura di, 2003)

Testa, Virgilio

1938 "Piani territoriali", in *Urbanistica*, n. 4

Urbani, Paolo

- 2000 “Note per la Sessione ‘Paesaggio: legislazione di tutela e normative per il territorio”, in (Ministero per i Beni e le Attività culturali 2000a)
2004 “Per il paesaggio una rivoluzione copernicana”, *ItaliaOggi*, n. 18, anno 14

Viganò, Paola (a cura di)

- 2001 *Territori della nuova modernità*, Provincia di Lecce, Electa, Napoli
[alcuni documenti di piano sono inoltre consultabili al sito:
www.provincia.le.it/coordinamento_territoriale/ptcp/home.html).

Zanchini, Edoardo

- 2002 “Paesaggi e partecipazione”, in (Clementi, a cura di, 2002a)

WWF

- 2000 “Paesaggio. La nozione giuridica: dalla tutela estetica al concetto di ‘ambiente’” in (Ministero per i Beni e le Attività culturali 2000a)
2002 “Strumenti giuridici per il paesaggio. Qualche riflessione sulle tecniche di redazione dei nuovi piani paesistici”, in (Clementi 2002a)

Elenco delle abbreviazioni

Cp: Contesti paesaggistici

Prg: Piano regolatore generale comunale

Ptcp: Piano territoriale di coordinamento provinciale

Ptpr: Piano territoriale paesistico regionale

Ptr: Piano territoriale regionale

Nta: Norme tecniche di attuazione

Slp: Sistemi locali di paesaggio

Udp: Unità di paesaggio



*Assessorato Programmazione Territoriale
Politiche abitative
Riquilificazione urbana
Servizio valorizzazione e tutela del paesaggio*
Via dei Mille, 21
Tel. 051.6396870
Fax. 051.6396895
E-mail: paesaggio@regione.emilia-romagna.it



Sede operativa:
Via Caprarie 5 - 40124 Bologna
Tel. 051.270344
Fax. 051.229640
E-mail: mail@oikoscentrostudi.com
Sito internet: www.oikoscentrostudi.com

Sede legale, espositiva e aule:
Padiglione ESPRIT NOUVEAU
Piazza della Costituzione 11 - 40128 Bologna

E-mail: oikos.university@tin.it

Orario segreteria: dal lunedì al venerdì dalle 9.00 alle ore 14.00
C.F e P. IVA 02001410378