



IL PAESAGGIO RURALE: DALL'EVOLUZIONE CULTURALE E NORMATIVA AI PIANI STRATEGICI DI COORDINAMENTO

Mauro Francini(*), Annunziata Palermo(**)

(*)Università della Calabria - Facoltà di Ingegneria - Dipartimento di Pianificazione Territoriale - ponte Pietro Bucci, cubo 45/B
- tel 0984/496768, e-mail: francini@unical.it

(**)Università della Calabria - Facoltà di Ingegneria - Dipartimento di Pianificazione Territoriale - ponte Pietro Bucci, cubo
45/B - tel 0984/496758, e-mail: annunziata.palermo@unical.it

L'evoluzione culturale e normativa (comunitaria, nazionale e locale) degli ultimi anni ha reso evidente la necessità di abbandonare la logica settoriale per elaborare una strategia condivisa di sviluppo del paesaggio rurale, sia in termini di tutela che di trasformazione, che oggi rappresenta per molti contesti, soprattutto quelli meridionali, la vera grande risorsa.

Per quanto concerne le politiche comunitarie, il riferimento va, in particolare modo, agli orientamenti espressi dalla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, i quali superano la nozione di tutela del paesaggio in termini di mera visualità, considerandolo come un sistema interconnesso di fattori naturali ed umani.

Anche a livello nazionale si preferisce l'integrazione sistematica del paesaggio nelle politiche di pianificazione territoriale e urbanistiche, così come in tutte le altre politiche capaci di incidere sulle condizioni paesaggistiche ambientali o sulla fruibilità del territorio.

Inoltre, per quanto concerne le politiche locali occorre sottolineare come molte regioni hanno recepito le esigenze di presidio e di sviluppo delle aree rurali, inserendo disposizioni ad hoc nelle rispettive normative regionali sul governo del territorio, mediante l'introduzione di nuovi strumenti urbanistici.

A livello operativo, dunque, è necessario un coordinamento fra i diversi strumenti regionali e locali sia di derivazione comunitaria (Programmi di sviluppo rurali) che di espressione diretta dell'autonomia locale (Piani territoriali regionali e provinciali), mediante la predisposizione di piani strategici condivisi, capaci di definire flessibili azioni atte a realizzare in maniera concreta progetti di recupero e di valorizzazione del paesaggio rurale, evitando il sovrapporsi di normative, che dettano differenziate misure di tutela, e facilitando il compito degli enti competenti a sovrintendere all'attuazione e alla gestione.

1. Il rapporto tra paesaggio e territorialità

La questione paesaggistica e più nello specifico del progetto del paesaggio, in termini di conservazione e valorizzazione delle risorse, ha caratterizzato la società moderna e, in particolare modo, quella post-moderna, in seguito alla crisi delle radici strutturali del progetto moderno e all'evolversi dei processi di globalizzazione.

Nel paesaggio, dunque, si ricercano le identità e il senso dei luoghi nel tentativo di sfuggire al fallimento e al degrado emergente, per tal motivo il rapporto che inizialmente lo stesso instaura con l'ambiente diviene quasi imprescindibile. Si afferma, così, a livello internazionale la sostenibilità paesaggistica letta in termini strettamente ecologici, rintracciabile e riconoscibile nel Landscape Ecology.

Ma sono le dinamiche sociali, culturali ed economiche, che oggi, acquisendo paritaria importanza in termini di lettura del paesaggio, rappresentano gli elementi caratterizzanti il corretto percorso di assunzione delle responsabilità proprio in merito alla questione ambientale, ovvero alla sempre più emergente necessità di far fronte all'aggravamento che la stessa esercita sul paesaggio.

Per concretizzare tutto ciò si sono dovuti attendere gli orientamenti espressi in materia di tutela del paesaggio attraverso la Convenzione Europea del 2000, i quali non solo superano la nozione di tutela del paesaggio in termini di mera visualità (limitata al valore estetico percettivo), ma lo considerano come un sistema interconnesso ed inscindibile non solo di fattori naturali, ma anche umani.

Si ritrova, a questo punto, quanto indicato da Raffestin nel 1977, il quale sottolineava, appunto, l'importanza del rapporto tra paesaggio e territorialità umana, nonché il concetto di territorializzazione



delle politiche ambientali introdotte a Rio nel 1992, fondate sulla amplificazione del campo d'azione e sulla maggiore attenzione nei confronti dei processi economici, sociali e culturali.

Le diverse riflessioni sul paesaggio, emergenti dal confronto con la letteratura internazionale, hanno messo in evidenza l'importante connessione che lo stesso ha con la dimensione territoriale e conseguentemente l'importanza che lo stesso riveste all'interno dei processi e delle politiche rivolte alla sua promozione.

Il paesaggio, quindi, così come il territorio, non viene più pensato come una variabile avulsa dal processo di cambiamento, un piano sul quale proiettare processi e dinamiche che hanno diversa origine, ma come componente essenziale dello stesso processo di cambiamento.

È importante, allora, comprendere quali sono i termini utili al fine di interpretare il paesaggio in una prospettiva "territorialista".

In primo luogo occorre prendere atto che il paesaggio, in quanto strettamente connesso alla dimensione territoriale, assume, anche se apparentemente in maniera paradossale, il ruolo di nuova centralità dello sviluppo locale al fine di venire incontro ai cambiamenti indotti dai processi che hanno accentuato la pervasività della competizione e delle ideologie connesse, ovvero ai cambiamenti indotti dalla "globalizzazione" e dal "postfordismo", rispetto a cui i più sono concordi nel considerarli come il risultato della crescente internazionalizzazione dell'economia, del mutamento in termini di rapporto tra fattori mobili e immobili e dell'abbattimento delle barriere fisiche, intese come limite dell'estensione geografica dei circuiti.

Dunque, così come per il territorio, anche per il paesaggio si può affermare che dalla iperconnessione si è giunti alla frammentazione e dalla frammentazione alla ricomposizione, che, in una visione transcalare, diventano gli anelli di una unica catena (si veda a tal proposito Dematteis, Governa, 2005).

Una catena all'interno della quale assumono grande importanza le cosiddette mobilità differenziali dei fattori e delle componenti dello sviluppo, che a livello locale acquistano valore soprattutto se rappresentate dai fattori "immobili", ovvero da quei fattori strettamente legati alle caratteristiche locali.

Questi fattori divengono fondamentali soprattutto in alcuni settori, quali ad esempio agricoltura e turismo, che in molte aree sottosviluppate rappresentano la chiave di lettura verso la realizzabilità e perdurabilità delle azioni utili al fine di raggiungere a pieno lo sviluppo locale.

La forza dei suddetti fattori, che risiede nella loro non trasferibilità, nonché nella loro unicità, inizialmente veniva considerata di secondaria importanza, perché di secondaria importanza era considerata la capacità autoorganizzativa dei soggetti locali e la capacità di creare progettualità collettiva.

In questo quadro di analisi dei processi di rielaborazione paesistica vengono, inoltre, individuati molti nuovi paesaggi caratterizzanti l'ordinario quadro del quotidiano: i paesaggi della riconversione economico-produttiva, i paesaggi della diffusione urbana, i paesaggi delle pluriabitazioni e del turismo di massa, i paesaggi configurati da grandi reti infrastrutturali e grandi servizi, etc.

Tutti questi paesaggi a ben vedere sembrano in maggior parte interessare gli ambiti rurali che molto spesso racchiudono svariate emergenze, le quali esulano dai problemi che da sempre sembravano averli caratterizzati.

2. Evoluzione culturale e normativa del paesaggio rurale

Il paesaggio rurale costituisce non solo una componente superficiale rilevante del territorio nazionale, ma anche un sistema complesso che assomma aspetti produttivi, culturali e naturali, un elemento fondamentale di interconnessione fra l'attività umana e il sistema ambientale, in cui la capacità dell'uomo di influire sul paesaggio si esplica con modalità diverse, che possono variare in relazione all'intensità delle diverse variabili in gioco.

Le trasformazioni effettuate in tali contesti spesso hanno interessato porzioni slegate dal "tutto", mediante progetti individuali varianti al variare dello status sociale e della formazione culturale, nonché dalla dinamiche temporali dell'abitare tali luoghi, producendo in molti contesti immagini differenti da quelle originarie e tipiche dell'immaginario comune, anche se apparentemente poco percettibili.



Tali ambiti, dunque, un tempo rappresentativi di organizzazioni sociali ed economiche "agricole", oggi in molti casi rappresentano la porzione di territorio in riferimento al quale concentrare il decentramento residenziale o localizzare nuove domande turistiche.

Per tal motivo, preso atto delle diverse dinamiche che hanno interessato molte aree rurali, si è sentita la necessità di ripensare al tradizionale concetto di paesaggio rurale, producendo una significativa evoluzione culturale e normativa (comunitaria, nazionale e locale) che negli ultimi anni ha reso evidente la necessità di abbandonare la logica settoriale al fine di elaborare una strategia condivisa di sviluppo complessivo del paesaggio rurale, sia in termini di tutela che di trasformazione.

Facendo riferimento alle politiche comunitarie, come è noto, è la politica agricola comune (PAC) che ha un ruolo determinante nel sistema degli incentivi all'agricoltura nazionale, anche se gli interventi di sviluppo rurale si affermano soltanto dal 1988 con la riforma dei Fondi Strutturali, la quale avvia nuove politiche volte a far fronte alla necessità di interventi complessivi ed integrati di sviluppo economico nelle aree rurali, prevedendo il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali sia nella programmazione che nella gestione dei fondi.

In particolare modo le principali disposizioni riguardanti la politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013, stabilite nel regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, fanno riferimento a tre assi tematici: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale.

Parte dei finanziamenti viene, inoltre, destinata a sostenere progetti basati sull'esperienza acquisita con il cosiddetto "approccio Leader" allo sviluppo rurale, il quale ha messo a punto ed attuato progetti altamente specifici da parte di partenariati al fine di rispondere a particolari problemi locali.

Ma la novità di questo periodo è l'accento posto sulla definizione di una strategia coerente per lo sviluppo rurale inerente l'intera Unione Europea, mediante l'elaborazione di piani strategici nazionali, basati sugli orientamenti strategici comunitari, al fine di: individuare i settori in cui un sostegno comunitario, a favore dello sviluppo rurale, crei il maggiore valore aggiunto a livello Europeo; ricollegarsi alle principali priorità (Lisbona, Göteborg); garantire la coerenza con le altre politiche europee, in particolare quelle relative alla coesione economica e all'ambiente; accompagnare l'attuazione della nuova PAC orientata al mercato e la necessaria ristrutturazione che essa comporta sia nei vecchi che nei nuovi Stati membri.

Facendo uno specifico riferimento al Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Calabria, gli assi previsti dallo stesso sono: Asse I - Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale; Asse II - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; Asse III - Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale; Asse IV - Attuazione dell'approccio Leader.

Inoltre, le misure che tali assi prevedono hanno la seguente strutturazione in macro-misure di interesse: misure intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale - misure intese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e a promuovere l'innovazione - misure rivolte al miglioramento della qualità della produzione e dei prodotti agricoli (Asse I); misure rivolte alla promozione dell'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli - misure rivolte alla promozione dell'utilizzo sostenibile delle superfici forestali (Asse II); misure rivolte alla diversificazione dell'economia rurale - misure rivolte al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali (Asse III).

Anche a livello nazionale, per come indicato ad esempio nelle premesse contenute nell'Accordo stipulato nel 2001 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, si preferisce l'integrazione sistematica del paesaggio nelle politiche di pianificazione territoriale e urbanistiche, così come in tutte le altre politiche capaci di incidere, positivamente o negativamente, sulle condizioni paesaggistiche ambientali o sulla fruibilità del territorio.

Infatti, per quanto concerne le politiche locali, si può osservare come la maggior parte delle regioni ha recepito le esigenze di presidio e di sviluppo delle aree rurali del territorio di competenza, inserendo disposizioni ad hoc nelle rispettive normative regionali sul governo del territorio, mediante l'introduzione di nuovi strumenti urbanistici.



Nello specifico facendo riferimento al contesto calabrese, secondo quanto indicato nelle Linee guida della Legge regionale n.19/2002, la pianificazione dei contesti agricoli ha come obiettivo non solo il corretto uso ed l'edificabilità dei suoli, ma risente anche della necessità di programmare lo sviluppo economico, favorendo in particolare la permanenza della popolazione nelle zone rurali, attraverso la creazione di condizioni adeguate alle esigenze sociali.

Pertanto per la pianificazione del paesaggio rurale vengono proposti i seguenti principi:

- realizzare adeguate infrastrutture nelle aree agricole per favorire uno sviluppo integrato del territorio;
- favorire, soprattutto nelle aree svantaggiate, dove è più accentuato il fenomeno dello spopolamento, l'uso integrato delle risorse disponibili (agricole, ambientali e storico-culturale) e la diversificazione dei redditi attraverso la produzione di beni e servizi (agricoltura, artigianato, agriturismo, etc.);
- aumentare le dimensioni medie aziendali, anche attraverso specifiche misure di ricomposizione fondiaria, al fine di costituire un tessuto aziendale di adeguate dimensioni dal punto di vista tecnico-economico;
- favorire un ricambio generazionale e l'insediamento di imprenditori agricoli con adeguata formazione professionale;
- valorizzare le produzioni tipiche e di pregio;
- adottare tecniche produttive eco-sostenibili per la salvaguardia dell'agro-ecosistema, dei microclimi e della fertilità dei suoli;
- favorire l'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto;
- implementare sistemi per il monitoraggio agro-ambientale e la prevenzione dalle calamità naturali;
- definire gli ambiti di particolare interesse storico, paesaggistico ed ambientale, con particolare interesse al recupero funzionale e formale dei manufatti rurali preesistenti;
- delimitare le aree soggette ad uso civico per difendere e conservare i beni silvo-pastorali nell'interesse collettivo.

3. Azioni strategiche integrate di coordinamento e sviluppo

A valle di tale quadro emerge che i territori esterni alla città densa, da sempre trattati all'interno dei piani urbanisti in modo indifferenziato, oggi costituiscono "una prima componente morfogenetica della regione urbana. La guerra di resistenza dello spazio aperto è la premessa della nuova costituzione, delle nuove regole di crescita dello spazio costruito (della città)" (Magnaghi, 2000).

La riscoperta del paesaggio rurale, dunque, è un passaggio necessario verso la valorizzazione della cultura e della storia, nonché della civiltà e dell'economia, per cui è necessario avvalersi di opportuni modelli di crescita orientati allo sviluppo compatibile, sia con gli interessi ambientali che sociali.

In particolare modo, il processo di diffusione residenziale negli spazi periurbani a carattere rurale, così come l'affermarsi del turismo verde, di cui si diceva in precedenza, hanno un alto valore paesaggistico di cui tenere in considerazione in riferimento alla elaborazione di diversi piani e programmi che ne regolano le trasformazioni.

Per tal motivo le aree agricole non possono essere più regolate con i vecchi criteri riservati alle zone agricole, in quanto esse non rispondono solo ed esclusivamente alle prestazioni agricole tradizionali, e nello stesso tempo necessitano di una gestione congrua di risorse (fisiche ed economiche) al fine di qualificare il mercato tradizionale, salvaguardando l'ambiente e permettendo allo stesso tempo di superare l'abbandono e il crollo delle colture e dell'azienda tradizionale.

Poiché gli strumenti della pianificazione e programmazione non sono predisposti per governare un fenomeno tanto importante e tanto variegato nei molteplici aspetti che lo interessano (dallo studio dei fenomeni naturali, alla gestione delle risorse finanziarie, dalla qualificazione del prodotto ai processi di insediamento), è necessario realizzare, a livello operativo, un coordinamento fra i diversi strumenti regionali e locali sia di derivazione comunitaria (ad esempio Programmi di sviluppo rurali) che di espressione diretta dell'autonomia locale (ad esempio Piani territoriale regionali e provinciali), mediante la predisposizione di piani strategici condivisi, capaci di definire scenari adatti a realizzare in maniera flessibile concreti progetti di recupero e di valorizzazione del paesaggio rurale, evitando il sovrapporsi di



normative che dettano differenziate misure di tutela, nonché facilitando il compito degli enti competenti a sovrintendere all'attuazione e alla gestione.

Considerando, dunque, la pianificazione territoriale come "quel metodo, e quell'insieme di strumenti, che si ritengono capaci di garantire - in funzione di determinati obiettivi - coerenza, nello spazio e nel tempo, alle trasformazioni territoriali, ragionevole flessibilità alle scelte che tali trasformazioni determinano o condizionano, trasparenza del processo di trasformazione delle scelte e delle loro motivazioni" (Salzano, 1998), la pianificazione territoriale strategica pur identificandosi con la pianificazione delle trasformazioni fisiche, assume in se sia la natura fisica che quella socio-economica, incentrandosi sulla ricerca di equilibri e sulla verifica delle compatibilità, nonché riconosce in se le due differenti tipologie che hanno caratterizzato la pianificazione territoriale, ovvero quella generale e quella specialistica.

Per cui, mediante l'utilizzazione di un modello di una pianificazione strategica, che, come la pianificazione territoriale, parafrasando Monti (1994), utilizza metodi e tecniche di derivazione economica e statistico-matematica, programma l'impiego e la distribuzione delle risorse (differenziandosi dall'urbanistica, intesa come progettazione, regolazione e controllo dello sviluppo degli insediamenti rispetto al territorio), viene arricchito il processo, caratterizzandolo come un percorso che offre ancor più di prima la possibilità di prestare attenzione ai processi multisettoriali e ponendo una maggiore attenzione al coordinamento delle diverse categorie di attori.

In tale modo si possono maggiormente indirizzare le trasformazioni territoriali in atto all'interno del paesaggio rurale, ipotizzando gli assetti futuri e ponendo sempre più al centro dell'attenzione le risorse territoriali e le esigenze dei soggetti che lo "abitano", nonché le azioni coordinate e integrate.

Gli scenari, quindi, rappresentano il perno di tali strumenti e non vanno confusi con le rappresentazioni dello stato attuale né tanto meno con il progetto.

Pertanto, di fronte ad un quadro generale sempre più competitivo, gli scenari del paesaggio rurale sono costretti ad uscire da una posizione passiva e a proporsi attivamente come protagonisti di questa fase dello sviluppo, per orientarne la direzione anche verso esiti di crescita economica e sociale, ma anche di arricchimento culturale e scientifico.

Per far ciò occorre adottare una politica dell'accoglienza e della promozione nei confronti del paesaggio rurale, utilizzando modelli, processi, tecniche, approcci, strumenti e metodi ad hoc.

I modelli di marketing applicati al territorio, il processo di governance, le tecniche di negoziazione, gli approcci del processo partecipato, gli strumenti della valutazione, i metodi di analisi a supporto delle decisioni rappresentano alcuni degli elementi fondamentali al fine di costruire un piano strategico che caratterizzi in maniera coerente le scelte degli obiettivi di sviluppo.

Tutti gli elementi si differenziano tra di loro per specifici orientamenti, si riferiscono ad operazioni di strutturazione, analisi dei dati e dei giudizi, ognuno dei quali richiede propri metodi e tecniche, ma si incrociano in un punto comune che è quello inerente la ricerca della qualità, mediante il soddisfacimento delle esigenze del pubblico e la valorizzazione sostenibile dell'entità territoriale caratterizzante il paesaggio, ovvero alimentando il rapporto tra soddisfazione e acquisizione di valore delle diverse componenti del paesaggio.

La riconfigurazione dell'unità paesaggistica rurale necessita, dunque, di un nuovo linguaggio di analisi, di progetto e di gestione, un linguaggio che, partendo dalla considerazione che il paesaggio è come un sistema di persone, diritti, istituzioni, nonché come un sistema di attività e di risorse, coinvolga tale sistema in un percorso che individui gli elementi utili alla promozione paesaggistica, definisca in maniera adeguata la logica di azione degli attori istituzionali, interpreti in termini di conoscenza condivisa e praticabile le scelte di piano, valuti opportunamente la fattibilità di tali scelte.

Al fine di completare concretamente tale percorso, la dimensione organizzativa riveste, pertanto riprendendo Cavenago (2004), un ruolo importante, sia in termini di metodo che di conduzione, acquisendo essa stessa valenza strategica all'interno del processo di sviluppo, in quanto può contribuire sia ad agevolare circuiti virtuosi di apprendimento che circuiti viziosi di resistenza, che possono ostacolare la formazione di un nuovo schema concettuale del paesaggio rurale.



Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2000), *Convenzione europea del paesaggio*, Firenze.

Cavenago D. (2004), *Città e piano strategico, Percorsi di governance del territorio, esperienze nazionali e internazionali*, Il sole 24 ore, Milano.

Dematteis G., Governa F. (2005) (a cura di), *Territorialità, Sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Scienza Geografiche, Franco Angeli, Milano.

Gambino R. (1997), *Conservare innovare: paesaggio, ambiente, territorio*, Utet, Torino.

Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Monti C. (1994), *Elementi di urbanistica*, Clueb, Bologna.

Raffestin C. (1986), *Punti di riferimento per una teoria della territorialità umana*, in Copeta C. (a cura di), "Esistere ed abitare", Franco Angeli, Milano.

Regione Calabria (2006), *Linee guida della pianificazione regionale e schema di base della carta geografica dei suoli in attuazione della Legge Urbanistica della Calabria*, Bur Calabria.

Regione Calabria (2007), *Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Calabria*

Steiner F. (1998), *Landscape as idea and as a framework for human adaptation*, relazione al Seminario "Il senso del paesaggio", ISSU, Torino.