



## IL PAESAGGIO NELLO STRUMENTO URBANISTICO

Paola Panuccio (\*)

(\*) Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria/ [paola.panuccio@unirc.it](mailto:paola.panuccio@unirc.it)

La Convenzione Europea ha modificato il significato corrente di paesaggio assegnandogli un ruolo giuridico.

Paesaggio è ciò in cui viviamo; esso concorre alla elaborazione delle culture locali e contemporaneamente si edifica su queste divenendo elemento strutturante del patrimonio culturale ed ambientale.

Ogni cosa acquisisce significato in quanto rappresenta l'essenza dei contesti territoriali di appartenenza.

Il paesaggio è in ogni luogo, non è solo l'eccezionale ma è anche il quotidiano ed il degradato; è elemento essenziale per la qualità ed il benessere delle popolazioni che in esso si riconoscono. Pertanto, esso deve rientrare nelle pratiche ordinarie di pianificazione in modo che il territorio possa continuare la sua evoluzione, edificandosi principalmente sulle proprie risorse caratterizzanti che assegnano significato e motivazione, quindi qualità e valore.

Il piano paesaggistico disposto dal Codice dei Beni Culturali ed Ambientali consente di governare il territorio attivando opportune forme di tutela sulla base degli obiettivi di qualità paesaggistica e consente di trasformare il vincolo in valorizzazione.

Il piano paesaggistico, indispensabile per il coordinamento generale, ha necessità di incrociarsi con le indicazioni di dettaglio dello strumento ordinario che ha cognizione per indicare le possibili forme di governo e gestione.

Il paesaggio si costruisce soprattutto con la consuetudine dei gesti quotidiani, il territorio ha necessità di essere governato fin dalle piccole scelte con azioni definite e normate anche attraverso strumenti ordinari.

Visione incrociata tra organizzazione generale e gestione diretta delle progettazioni; interazione tra rappresentazione estesa e scelta di dettaglio per agevolare la codificazione delle norme e la loro traduzione in progetto di qualità del paesaggio.

### 1. Il paesaggio

Oltre ogni visione panoramica, tanto se essa rivela immagini straordinarie, quanto se appare scomposta e si manifesta con elementi variegati e disomogenei, sussiste qualcosa di percepibile che supera l'estetico e supera il contingente: quel qualcosa, che è al di sopra di tutto, che va al di là di categorie semplici, è il paesaggio, espressione di sintesi delle unità complesse.

Il paesaggio è più della somma delle parti, è più della sensibile comprensione, perché racconta ed esprime il visibile delle infinite concatenazioni che si instaurano tra elementi ed eventi, fino a rivelarsi in espressioni unitarie. Esprime una realtà etica appartenente alla vita dell'uomo ed a quel sistema complesso, specifico, che lo ha generato; ogni epoca ed ogni popolo ha prodotto culturalmente il proprio paesaggio.

Si rinnova così, la sua definizione che si arricchisce fino al punto da far proprio il concetto di patrimonio universale; si amplia aggiungendo un ulteriore valore: il valore dei luoghi di vita; valore sommo, determinato dallo svolgersi dell'esistenza delle popolazioni che hanno vissuto i loro territori, costruendo i loro luoghi e partecipando alla loro edificazione, con le semplici azioni quotidiane e con gli interventi speciali decisi dagli eventi storici, generando l'immenso patrimonio delle risorse identificative dei luoghi. Inoltre, il paesaggio diventa elemento chiave per il benessere individuale e sociale, rappresenta il primo significativo riferimento per le politiche di governo del territorio e dei suoi strumenti progettuali; chiede un particolare impegno alle amministrazioni pubbliche per definire le strategie, gli orientamenti e le misure specifiche per la sua salvaguardia, gestione e pianificazione.

Senza essere totalmente consapevoli, viviamo in sistemi complessi caratterizzati da elementi più o meno significativi che definiscono località e caratterizzano i contesti territoriali. Il paesaggio è l'espressione



visibile di questi spazi veri; non è la foto panoramica di visioni pittoriche prive di consistenza, valore e significato; esso è l'espressione tangibile di tutto ciò che si è concretizzato sul territorio e che nel suo insieme costituisce il sistema complesso determinato dalle nostre scelte ed azioni, e che ci avvolge travolgendosi nelle sue trasformazioni, generate da ogni possibile combinazione tra elementi e fenomeni, in reciproco rapporto funzionale, così da costruire espressioni di unità organica. Tutto ciò che esiste, tutto, nella sua presenza, interferenza, evoluzione, costituisce il paesaggio.

## 2. Tipologie di paesaggio

I paesaggi personalizzano i territori; essi esternalizzano le caratteristiche costitutive, sia naturali che storico culturali, che nel tempo si sono stratificate ed incorporate a tal punto nel sistema, da divenire gli elementi tipizzanti. I territori si plasmano sulla conformazione dei paesaggi, tra loro diversificati e distinguibili nelle varie singolarità, sulla base delle risorse che li determinano.

Le risorse fondano il senso del valore dei luoghi, raccontano la forza significativa dei sistemi locali; rivelano il valore dei territori, patrimoni indiscussi per la collettività che li vive. Tuttavia, proprio perché espressione dei significati locali, queste non appartengono alla sola specie delle eccellenze, ma comprendono ogni elemento, più o meno significativo, che contribuisce a connotare le varie tipologie di paesaggio, espresse da ciò che si rende visibile perché nel tempo è stato costruito, stratificandosi al punto da apparire come unica configurazione integrata, tra le diverse dimensioni costitutive. Le risorse sono sì l'eccezionale, ma soprattutto sono ciò che intessono la trama delicata degli elementi ordinari, costituendo la struttura edificante dei sistemi territoriali; espressione di sintesi del tempo che concentra l'immenso totale processo evolutivo, definendo luoghi di testimonianza, prodotti risultanti tra storia, natura, cultura, sempre più tra loro fittamente integrati.

Natura e storia si integrano diversamente tra loro, dando origine alle diverse tipologie di paesaggio, ognuna delle quali si conforma su dimensioni diverse, sia rispetto le caratteristiche costitutive che i diversi spessori di consistenza. Ogni tipologia contiene nella sua composizione caratteri, significati, valori, degradi, problematicità; la loro genesi, caratterizzata dalla sintesi tra evento e sito, definisce l'identità dei luoghi e conforma i vari aspetti di paesaggio. La sostanza materiale, sommata al significato, genera il luogo, espressione del contesto territoriale locale. I territori si rivelano a seguito delle diverse tipologie di paesaggio che lo rappresentano; queste si definiscono sulla base dei livelli di dominanza e di spessore delle dimensioni paesistico-ambientali.

Per dimensione paesistica si intende quella particolare qualità costitutiva che una unità complessa territoriale possiede in funzione dei suoi aspetti componenti, quali quello estetico, ambientale, sociale. Le unità complesse di paesaggio-ambiente, sono identificabili sulla base delle dimensioni compresenti. Più queste appaiono facilmente riconoscibili, più aumenta il valore delle unità, in quanto la rilevanza e l'integrità del sistema risulteranno di eccezionale rilievo (Panuccio, 2007). Rispetto alle varie possibilità di interazione e di dominazione delle caratteristiche tipologiche, è possibile individuare ed assegnare definizioni e denominazioni alle tipologie di paesaggio, che rivelano stati di eccellenza solo quando raggiungono stati di sintesi, rappresentativi della massima organizzazione tra gli elementi che la costituiscono.

Il bello, l'eccezionale è capacità di sintesi che manifesta la complessità dinamica, interattiva, diversificata, trasferendola in immagini semplici di piena armonia ed equilibrio. Cioè non è altro che l'espressione di massima coerenza ed equilibrio, tra processi naturali ed antropici, all'interno delle varie tipologie.

Proprio perché espressione sintetica di un sistema complesso, composto da elementi dinamici e sottoposto a continui scambi e relazioni, le dinamiche evolutive prevedibili di tali conformazioni tipologiche, nelle loro unità rappresentative e significative, devono essere guidate da validi processi pianificatori. L'attività di pianificazione, organizzazione e progettazione dei sistemi territoriali, deve attuarsi con strumenti urbanistici congrui ed appropriati in modo da poter contestualizzare ogni singola scelta, opportunamente calibrata sulle specificità dei luoghi, diventando essa stessa, al pari dei sistemi che



si propone di governare, attività di massima definizione per l'attuazione di politiche appropriate e conformi con le risorse, valori, esigenze, in piena sintonia con le specificità delle tipologie identificate. Dato che il paesaggio si rivela come espressione del tutto già costruito, è fondamentale impennare i processi pianificatori per il governo del territorio, sulla corretta interpretazione delle analisi conoscitive, intese come acquisizione e costruzione delle conoscenze dello stato di fatto, per poter tendere alla definizione delle forme adeguate di tutela e valorizzazione, individuando vincoli, potenzialità, linee tendenziali di sviluppo, azioni progettuali sostenibili, in modo da organizzare usi appropriati quanto più coerenti possibili delle risorse territoriali e consentire, così, che lo strumento urbanistico generi paesaggi di qualità e trasformi le risorse in patrimoni universali.

### 3. Il paesaggio nello strumento urbanistico

Il piano è un processo di organizzazione territoriale finalizzato a tutelare e salvaguardare le condizioni di base e gli interessi pubblici e collettivi e ad indirizzare i processi di sviluppo. Esso costituisce un'attività complessa perché è uno strumento che progetta nuovi equilibri; è un progetto complesso perché il suo oggetto è un sistema complesso (Albanese, 1995).

Tale posizione concettuale si attua applicando un approccio metodologico innovato nei contenuti e nei criteri; è un modo di pensare e di lavorare fondato su principi sistemici e su processi decisionali ciclici, continuamente sottoposti ad attività di verifica, correzione, implementazione, propri del metodo razionale comprensivo, basato sulla costruzione dei problemi - costruzione delle decisioni - valutazione delle opportunità e dei rischi - conformazione delle scelte e delle politiche. Questo tipo di approccio si discosta dalle prassi tecniche operative abituali e si rapporta, in modo verosimile, alla realtà complessa da governare, adattandosi ai contenuti ed alle richieste espresse dal territorio e dai suoi fruitori.

Il piano urbanistico, costruito attraverso un rapporto dialettico e processuale con pubbliche amministrazioni, enti e soggetti istituzionali preposti, rappresentanti delle comunità locali che abitano e operano sul territorio, si configura come un piano processo strutturato su:

- un sistema organizzativo
- un sistema conoscitivo
- un sistema di qualificazione e di significazione.

Gli strumenti urbanistici, indifferentemente quale sia il livello di pianificazione e la scala, hanno il compito etico e disciplinare di produrre paesaggi di valore in quanto espressione visibile di qualità. Essi operano in modo da:

- identificare le risorse dei luoghi
- riconoscere le qualità esistenti e quelle potenziali
- assegnare valori.

Dato che i paesaggi narrano la individualità dei territori, raccontano la storia che li ha determinati, esprimono gli elementi costitutivi tipizzanti dei sistemi territoriali, intervenire con progettazioni slegate da decisioni pianificatorie, concorre a ridurre il valore dei contesti, mortificandoli al ruolo di vani contenitori. Tale condizione inoltre, contribuisce a definire aspetti di paesaggi imposti dall'esterno estranei rispetto i luoghi, privi di relazioni e contaminazioni con il contorno, carenti di qualità e valore.

Elaborare appropriati processi di pianificazione, significa organizzare progetti per il paesaggio che non siano pensati come interventi tra loro sconnessi e privi di correlazione, localizzati su ristrette parti di territorio, quanto piuttosto, la risultante logica, razionale e coerente, necessaria per attuare le scelte operative espresse nel piano, predisposto per compiere un coordinamento generale di massima organizzazione e di proposizione degli indirizzi strategici progettuali appropriati.



Organizzare un territorio significa: progettare paesaggi.

Lo strumento urbanistico ha come compito primario quello di organizzare trasformazioni che tendano alla costruzione di paesaggi di massima qualità, normando gli usi e limitando i potenziali di conflitto tra risorse e funzioni.

Il piano urbanistico è l'occasione per riformulare lettura, ascolto, conoscenza, interpretazione del proprio territorio; adeguare usi e funzioni; progettare trasformazioni compatibili che valorizzano le risorse e creano patrimoni universali, e di conseguenza, sviluppo dei sistemi locali.

Riemerge la centralità del territorio e l'importanza delle politiche territoriali decise per il suo governo, all'insegna di una efficace tutela paesistica che possa, simultaneamente, determinare la valorizzazione del paesaggio. È questa una rilevante occasione di sviluppo all'interno della ricerca di qualità del territorio, operando la progettazione urbanistica di sistemi territoriali complessi che devono essere governati da strumenti disciplinari appositamente predisposti.

Pertanto, risulta fondamentale la costruzione di quadri di conoscenza in modo da poter legittimare, sostenere, valutare, indirizzare verso scelte appropriate per l'uso ed il governo del territorio, progettare linee guida per saldare il rapporto forte che esiste tra sostenibilità e pianificazione.

Considerando il territorio come risorsa base, come sistema insediativo e come luogo di investimenti socio-economici, il momento di analisi va inteso come acquisizione e organizzazione delle conoscenze dello stato di fatto, che tende all'individuazione dei vincoli e delle potenzialità, alla previsione delle linee tendenziali dello sviluppo, alla valutazione delle interrelazioni tra i diversi settori di analisi in modo da approfondire e tirar fuori l'identità e ruolo del territorio, sulla base delle peculiarità dei diversi sistemi componenti (naturalistico, ambientale, insediativo, relazionale); delle potenzialità e dinamiche evolutive; delle situazioni di rischio, vulnerabilità, sensibilità; delle condizioni di trasformabilità compatibile.

Il piano, dunque, identifica le presenze costitutive dei luoghi, sia visibili che sottese, riconosce le qualità esistenti e quelle potenziali, assegna ruoli e dimensioni agli elementi significativi, gradua il valore delle dimensioni riconosciute, regola le azioni trasformative alla luce di norme e regolamenti, garanti della tutela, della valorizzazione, degli usi sostenibili, progetta paesaggi per conformare territori di valore che esprimono qualità

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, definisce il piano paesaggistico strumento per la tutela e valorizzazione del paesaggio, espressione dei caratteri derivati da natura, storia e reciproche interazioni.

Il piano ha il compito di salvaguardare i valori individuati nelle diverse tipologie di paesaggio, in quanto manifestazioni identitarie percepibili.

Il paesaggio deve esser sottoposto ad attività di tutela, perché rappresenta sia il sistema su cui conformare l'attività di pianificazione che elemento ultimo cui tendere.

Organizzare un territorio significa creare paesaggi; questo può accadere se esiste sinergia e coordinamento tra ogni livello e scala di piano. Il compito di coordinamento generale e di massima legittimità è sicuramente affidato al piano paesaggistico regionale, ma visto che il paesaggio è ormai riconosciuto giuridicamente ed inoltre, costituisce riferimento obbligato perché esiste all'interno di qualsiasi ambito di vita quotidiana, sia se caratterizzato da risorse eccezionali che da forme di degrado, è indispensabile adoperarsi affinché ogni tipo di strumento, da quello di coordinamento generale a quello di regolazione ordinaria e di attuazione e progettazione di dettaglio, debba essere strutturato sulla interpretazione autentica delle componenti paesaggistiche.

Il piano si conforma su contenuti di tipo:

- descrittivo
- prescrittivo
- propositivo

La sua elaborazione si articola sulla base di:



- ricognizione dell'intero territorio attraverso l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni e conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare, valorizzare;
- analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio;
- comparazione con ogni strumento di programmazione, pianificazione, difesa del suolo;
- individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica;
- definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati;
- determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico;
- individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate;
- individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico.

Lo strumento urbanistico diviene così matrice guida per la progettazione di territori che attraverso i loro paesaggi esprimono qualità, raccontano significati, producono sviluppo locale, accrescono capitale sociale, determinano benessere e si trasformano in patrimoni universali.

La tutela e valorizzazione si saldano nelle possibilità al fare, progettando conservazione e trasformazione, in modo da mantenere inalterati gli elementi significativi che connotano ogni singolo bene e, contemporaneamente, al guidare le azioni di costruzione del paesaggio, secondo le indicazioni delle tipologie esistenti, realizzate su coerenze ed equilibri, sulla base di regole non scritte, ma dettate dal buon senso e rispettose del decoro.

Il piano urbanistico per il governo del territorio deve assicurare l'organizzazione del territorio, progettare spazi che garantiscano valore e qualità, proporre scenari progettuali per decidere la possibile soluzione ai problemi individuati, tutelare e valorizzare le risorse costitutive dei luoghi; inoltre e prima di ogni altra determinazione, deve perseguire l'obiettivo supremo di progettare e costruire paesaggi di qualità.

Per condividere patrimoni comuni e perseguire le diverse forme di benessere si impone la necessità di strutturare ed applicare un metodo che sia

- modello per indagare e conoscere la realtà e poterne prevedere i comportamenti
- strumento di connessione tra le varie discipline coinvolte
- processo di organizzazione metodica per un quadro di coordinamento e di indirizzo delle scelte.

In sintesi, il processo di piano può essere strutturato sulla base delle seguenti fasi:

1. Lettura interpretativa degli elementi e dei significati costitutivi del paesaggio
2. Trasformazione dei vincoli imposti per legge, in invarianti territoriali contestualizzate
3. Assegnazione di valore ad ogni sistema territoriale identificato per mezzo delle sue diverse tipologie di paesaggio, rispetto la dimensione prevalente e la qualità caratterizzante
4. Definizione di adeguate politiche di tutela e valorizzazione
5. Determinazione degli obiettivi di qualità rispetto ogni singola unità di paesaggio
6. Stesura della normativa di uso e valorizzazione tesa al governo ed alla gestione del territorio
7. Progettazione di paesaggi



#### 4. Il progetto di paesaggio

Ad ognuno di noi è capitato, almeno una volta nel corso della propria vita, di fermare un attimo lo svolgimento delle cose per contemplare un sistema formale e sensibile particolarmente significativo ed eloquente al proprio spirito di vita. Queste forme significative si raccolgono con i sensi, si rivelano con la mente, ma soprattutto invitano a riflettere su come occorre adoperarsi per consentire che continuino ad esserci.

L'urbanista, tecnico esperto per la pianificazione e gestione del sistema territoriale, ha possibilità critiche in più del semplice ma sensibile e raffinato osservatore; infatti, sa interpretare, organizzare e valorizzare i sistemi territoriali, attraverso piani e progetti, strumenti tecnici di riferimento.

Il territorio costituisce il sistema di vita esterno a noi, ma al contempo, pur essendo esterno a noi, esiste perché costruito da noi.

Il territorio organizzato a seguito delle attività di pianificazione, riceve da queste le indicazioni necessarie per la regolazione degli interventi e la regolamentazione di un ordine complessivo, in cui la coesistenza di discipline diverse e di interventi di varia natura, inducono ad esigere impegni integrati per risultati complessivi unificati.

L'arte del progettare, comprensiva delle operazioni di analisi, valutazione, verifica delle sostenibilità, proposizione di scenari ottimali, consente di attuare prospettive di sviluppo e valorizzazione specifiche per ogni contesto territoriale. È il ben pensare che determina lo sviluppo di un luogo, che indica le potenzialità da valorizzare per incrementare risorse e valori.

Il progetto di paesaggio ha la capacità di qualificare i territori proponendo attraverso le sue attività, una gestione creativa dello stesso.

Nella piena consapevolezza che intervenire sul territorio significa interferire con i molteplici processi esistenti, i progetti per il paesaggio devono essere intesi non solo, come insieme di opere fisiche e funzionali, ma soprattutto come organizzazione coerente delle molteplici e diversificate azioni trasformative possibili che proiettano verso equilibri territoriali futuri, garanti di sviluppo, benessere, incremento del capitale sociale.

Riassumendo per titolazioni, il progetto di paesaggio può compiersi attuando i seguenti capisaldi.

Obiettivo generale: valorizzazione delle risorse ambientali, storico-culturali, insediative.

Linee strategiche di azione: conservare, riqualificare, trasformare.

Obiettivi di qualità:

- Integrare  
L'integrazione presuppone il mettere a sistema elementi che manifestano possibilità di connessione o di comunicazione. La complessità del territorio richiama a strategie unificate con forte capacità di interazione e completamento.
- Connettere  
La connessione è indispensabile per ripristinare e ricostituire le relazioni tra elementi appartenenti ai diversi sistemi: naturali, insediativi, storico-culturali. Connettere attraverso le trame del tessuto esistente con particolare attenzione a quello infrastrutturale.
- Diversificare  
Rispettare e incentivare la diversità dei paesaggi in relazione alla loro natura. La diversità come ricchezza di specie, di funzioni antropiche per offrire prospettive differenti e alternative di sviluppo.
- Qualificare  
L'obiettivo è tendere verso una qualità massima di vita e del paesaggio. Qualificare per migliorare le esistenze, per riqualificare il degradato, per riassegnare senso, funzione e valore alle risorse sottese.





- Trasformare

La trasformazione consente di inserire elementi trasformativi compatibili con il sistema che li accoglie o che addirittura li richiede. L'obiettivo racchiude la capacità di ascoltare, interpretare e rivolgere al futuro tutti gli aspetti strutturali del paesaggio, attraverso l'attribuzione di nuovi significati, per luoghi che hanno la capacità di evocare la storia, ma simultaneamente richiedono la contemporaneità. Innovare e trasformare, conservando la cultura del paesaggio.