



PAESAGGIO E GOVERNO DEL TERRITORIO: DALLA SALVAGUARDIA ALL'INNOVAZIONE - DAL PROGETTO ALLA GESTIONE

Elvira Petroncelli (*)

(*) Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, Università di Napoli Federico II, Piazzale V. Tecchio 80, 80125 Napoli, tel. 081 7682313, fax 081 7682309, e-mail: elvira.petroncelli@unina.it

L'assegnare la valenza di paesaggio a tutto il territorio supporta l'idea che esso è un elemento chiave per il benessere individuale e sociale e la qualità della vita delle popolazioni, nonché espressione delle culture locali. Interfacciare territorio e paesaggio apre nuovi campi di osservazione per le analisi che dovranno comprendere relazioni tra soggetti e contesti, nonché domande e aspettative da tenere in conto nel definire strategie e azioni. Il recepimento della Convenzione Europea del Paesaggio richiede la revisione degli elementi referenziali, dei loro ruoli e delle stesse logiche in uso. Occorre ridefinire politiche e azioni in rapporto ad obiettivi qualitativi, nel rispetto dei caratteri identitari e prestazionali. Avviare "politiche del paesaggio" richiede la definizione di principi generali, strategie e orientamenti per consentire di adottare misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio. In relazione al nuovo ruolo che rivestono le popolazioni occorre: innovare i piani; cambiare strategie, politiche e metodi, logiche di gestione. Il discorso è valido a tutte le scale e richiede di: adottare politiche e azioni di governo che favoriscano la coerenza tra i nuovi principi propugnati e la gestione dei piani; adottare sistemi che garantiscano la congruenza e la coerenza dei piani; porre un freno al proliferare di piani di settore estranei a quadri più ampi di assetto del territorio.

1. Paesaggio e territorio

Il concetto di paesaggio ha subito una profonda evoluzione nel corso del tempo assumendo accezioni differenti. La più recente ha un preciso riferimento nella Convenzione Europea del Paesaggio (CEP). La Convenzione adotta l'appellativo di "paesaggio" per tutte le tipologie di territorio, indipendentemente dalla presenza o predominanza di elementi naturali, e svincola il concetto di paesaggio da quello di "pregio", contemplando tra i paesaggi anche i contesti della vita quotidiana e quelli degradati.

La Convenzione di fatto marca l'avvio di un nuovo approccio, ovvero ha dato impulso a nuove logiche che possono portare a superare rigide posizioni cristallizzanti, a ridefinire la terminologia e le stesse accezioni degli elementi ai quali usualmente ci si rapporta, nonché a riposizionare i loro ruoli.

Se con la Legge Quadro sulle Aree Protette, n.394/91, sembrò delinarsi, anche se in embrione, una nuova visione che vedeva nella componente umana non incondizionatamente un pericolo, ma un utente/agente -non necessariamente caratterizzato da un comportamento conflittuale nei confronti della natura-, con la CEP l'uomo, o meglio, le popolazioni con il loro modo di agire e di percepire il paesaggio divengono un fondamentale elemento referenziale: tutto il territorio è espressione di forme di paesaggio, ovvero si caratterizza in funzione dei modi di vita e di relazionarsi delle popolazioni con il contesto.

L'assegnare la valenza di paesaggio a tutto il territorio, annoverando cioè tutti gli spazi naturali, rurali, urbani e peri-urbani a prescindere dal loro poter essere considerati eccezionali, della vita quotidiana e/o degradati, è espressione del valore che il paesaggio riveste. Non a caso nella CEP, definendo il paesaggio come "una determinata parte di 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), si viene di fatto a supportare l'idea che esso:

- rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale;
- è un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni;
- è espressione delle culture locali;
- svolge un importante ruolo di interesse generale.





In questa nuova accezione omnicomprensiva, termini come “paesaggio” o “paesaggio urbano” si vengono a sovrapporre facilmente con i più consolidati concetti di “territorio” e di “città” e finiscono in tutte le loro possibili declinazioni per interlacciarsi con molteplici campi disciplinari.

Cosa cambia quando si considera uno spazio come paesaggio anziché come territorio?

Il territorio è generalmente inteso come lo spazio fisico sul quale si intrecciano processi economici, sociali, culturali ed ecologici. L'assetto spaziale che lo caratterizza è l'esito di questi processi.

Ciò che distingue il concetto di paesaggio da quello di territorio è l'importanza data all'aspetto percettivo: al modo in cui l'assetto spaziale viene composto e percepito dalle popolazioni, alle diverse modulazioni nella disposizione armonica degli spazi, alla lettura delle forme e dei significati. Si tratta dunque di un evidente radicale mutamento del punto di osservazione che vede le popolazioni come referenti ed artefici dei contesti, per nulla in secondo piano rispetto agli elementi naturali.

La lettura del paesaggio porta a considerare le forme e come esse si vanno componendo in una visione d'insieme, così come a studiare gli spazi e le relazioni tra gli oggetti, con la loro simbolicità ed i loro significati. Le forme, sia degli elementi naturali che antropici, sono l'espressione dei processi che hanno interessato o interessano l'elemento in esame. L'analisi e la lettura del paesaggio descrivono un percorso inverso rispetto alle tradizionali analisi territoriali: lo studio del paesaggio parte dall'analisi dell'assetto fisico per risalire ai processi che lo hanno generato, mentre gli studi territoriali e urbanistici si muovono dall'analisi dei processi (dinamiche demografiche, livelli di occupazione, risorse economiche, assetto politico, ecc.) per verificarne le successive ricadute sull'assetto spaziale.

Interfacciare territorio e paesaggio porta senza dubbio ad aprire nuovi campi di osservazione per le analisi che dovranno tra l'altro cercare di conoscere e di leggere le relazioni tra i soggetti ed i contesti in cui essi svolgono le loro attività, per rilevare e comprendere le domande e le aspettative da tenere in debito conto nel definire le strategie e le azioni da intraprendere per un buon governo del territorio.

La CEP, nell'introdurre la locuzione di “Obiettivo di qualità paesaggistica” –definita come “formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita”-, evidenzia l'importanza di tener conto sia di come gli abitanti del luogo e gli utenti/fruitori percepiscono un certo paesaggio e contribuiscono alla sua definizione, che dei caratteri identificativi del territorio, espressi da fattori naturali e/o culturali, per loro natura in perenne evoluzione a seguito dell'azione delle forze naturali e/o degli interventi diretti e indiretti dell'uomo.

Parlare di valutazione di obiettivi di qualità paesaggistica implica il soffermarsi, tra l'altro, sull'importanza che in tal senso rivestono i caratteri identitari.

L'identità di un luogo racchiude e permette di leggere e di interpretare la “memoria” del territorio, la sua sapienza ambientale, le sue leggi di crescita ed il suo sistema di relazioni e di governo. L'identità può far riferimento ad elementi tangibili o intangibili e si configura in ragione di quanto l'uomo nel tempo ha contribuito più o meno consciamente a configurare. Essa non ha un valore intrinseco e richiede l'esistenza di una comunità o di individui che la percepiscono come carattere fondamentale che consente l'identificazione: nel suo processo di definizione, dunque, l'identità richiede un comportamento attivo della componente sociale. Non a caso il senso di appartenenza di una popolazione ad un contesto viene rappresentato attraverso la sua cultura, le attività e le tradizioni, nonché le tipologie edilizie, i colori ed i materiali che esso utilizza.

Con la convinzione che il paesaggio rappresenti un elemento chiave per garantire il benessere individuale e sociale, perseguire obiettivi di qualità paesaggistica richiede quindi una particolareggiata definizione delle caratteristiche che la popolazione residente, o comunque presente con una certa continuità, auspica per il proprio ambiente di vita, una volta che esso sia stato identificato e descritto nei suoi caratteri complessivi.

Una buona qualità del paesaggio implica anche una efficiente organizzazione sociale, garantisce il benessere individuale e collettivo e finisce con l'aumentare la capacità dei luoghi di attrarre investimenti, contribuendo a stimolare la competitività territoriale.





La gestione del paesaggio comporta pertanto il guardare ad esso come ad un'entità correlata sia ai bisogni economici e sociali delle popolazioni, che ai processi naturali e culturali che nel tempo si vengono a configurare.

E' alla luce di tutto ciò che sembra interessante proporre alcune riflessioni sia sui temi legati all'intervento nei centri storici che sui piani e sulle politiche di gestione del territorio.

2. Salvaguardia e innovazione

La pianificazione già da alcuni anni si pone l'obiettivo di governare le trasformazioni territoriali in un'ottica di sviluppo sostenibile ed in tal senso usualmente cerca di far leva sulla conservazione e valorizzazione delle risorse del territorio.

Il concetto di sviluppo sostenibile è collegato agli obiettivi di protezione dell'ambiente, di razionalizzazione e riqualificazione delle strutture urbanistiche, al loro miglioramento, alla strategia del recupero, all'uso integrato delle risorse territoriali, nonché alla tutela e valorizzazione del paesaggio.

L'esigenza di perseguire uno *sviluppo autosostenibile* per le comunità locali ha indotto ad una riconsiderazione delle *risorse* e ad assegnare, in una rinnovata ottica economica, ampi spazi concettuali all'utilizzo del patrimonio esistente, all'interno del quale il paesaggio riveste un ruolo prioritario.

Parlare di autosostenibilità e di valorizzazione delle culture endogene porta inevitabilmente a coinvolgere il tema del patrimonio storico-culturale, inteso anche quale materializzazione di un'identità collettiva. Esso contribuisce alla configurazione dell'identità di un territorio, in quanto espressione di civiltà e testimonianza dell'evoluzione culturale della comunità.

I centri storici costituiscono una componente significativa nell'ambito dei contesti territoriali. Il valore dei nuclei urbani storici è indubbio che derivi non solo dalla presenza di elementi architettonici o storici di rilievo (caratterizzati da monumentalità; unicità; rarità; ecc.), ma anche in special modo dall'accordo compositivo corale tra più elementi, i quali, con il loro stratificarsi, contribuiscono a configurare spazi con un forte carattere identitario e simbolico.

La nozione di centro storico non rinvia semplicemente ad un contesto fisico, ma implicitamente ad una molteplicità di componenti e valenze, nonché ad una serie di valori intangibili. Guardare ad un centro storico porta ad analizzare l'ambito urbano storico come uno specifico tipo di "paesaggio" e consente di mettere in risalto non tanto l'esistenza di un patrimonio edilizio -una cornice materiale cui si riconosce valore storico-artistico- quanto un peculiare "ambiente di vita", ricco di richiami ad attività e stili tradizionali, che per altro oggi rischiano di essere spesso annientati dall'azione di processi omologanti e di matrice esogena.

L'identità dei luoghi è molto spesso legata ai valori intangibili di un territorio: attività, stili di vita, cultura, tradizioni, ecc.. Essa si costruisce e si consolida attraverso la stratificazione degli usi e dei significati che si sedimentano lentamente nei luoghi, influenzando architetture e spazi urbani; di tali valori i centri storici sono spesso i maggiori depositari.

Riconoscere l'esistenza di valori intangibili nei centri urbani storici ha due rilevanti effetti. Di questi, il primo porta a far emergere con forza caratteri qualitativi che non si sostanziano esclusivamente nell'edilizia di pregio, ma che fanno riferimento a valori identitari molto forti e a volte condivisi non solo a livello locale. Il secondo effetto, che deriva dall'esplicito riconoscimento degli elementi identitari, può divenire un potente strumento per contrastare i numerosi tipi di rischio che minacciano sempre più il patrimonio dei centri storici: dalla museificazione, alla *gentrification*, alla trasformazione in "parco urbano a tema" (*disneyfication*). La semplice conservazione e riqualificazione della struttura fisica di un centro storico, senza la salvaguardia dei valori identitari, di fatto induce nelle aree storiche una rapida sostituzione delle popolazioni e delle destinazioni d'uso, lasciando involucri vuoti, privi di quello che era lo spirito dei luoghi. Con ciò non si vuol dire che occorre guardare ai valori identitari in una logica di pura conservazione, ma evidenziare come essi si devono costruire e consolidare attraverso la stratificazione degli usi, in stretta sintonia con l'evolversi dei modi di vita della comunità. Il senso profondo dell'identità di un luogo, infatti, non è nella ripetizione di qualcosa che è stato, ma nella



continua invenzione e costruzione di ciò che si può portare avanti in maniera evolutiva, alla luce dei nuovi bisogni e delle attese che orientano verso il futuro. Come d'altra parte ha sottolineato Norbert-Schultz la struttura di un luogo non è una condizione fissa, eterna: i luoghi di regola mutano e a volte anche rapidamente. Questo non significa che il *genius loci* debba necessariamente cambiare radicalmente e/o andare perduto.

In tale contesto, così come un ambito urbano storico non può ridursi a mera scena da contemplare, e in qualità di area urbana viva e vitale deve essere oggetto di un normale ciclo di trasformazioni urbane, i paesaggi urbani storici non potranno mai sottrarsi al loro essere “centri storici” di un più vasto ambito territoriale e come tali soggetti a sollecitazioni e spinte verso il cambiamento e la trasformazione.

Il concetto di centro storico nel tempo è andato arricchendosi progressivamente di nuove valenze. Al di là dei diversi elementi che gradualmente sono stati introdotti, quali fattori importanti e referenziali del discorso, l'evoluzione ha portato al maturare di un nuovo approccio al tema della “conservazione”, che lascia spazio ad interventi sensibili alle esigenze di trasformazione che si rendono necessarie per adattare la città ai nuovi bisogni, come sancito dalla Carta di Washington (1987).

Il tema della “conservazione”, nella nuova accezione che si è andata configurando, quasi di riflesso viene anche a richiedere di riguardare il “centro storico” in rapporto al territorio cui appartiene, preoccupandosi cioè che esso:

- veda esaltate le proprie peculiarità in modo da permetterne una buona fruizione;
- accresca il proprio valore, nel quadro di una sostenibilità dello sviluppo;
- assuma un “ruolo attivo” nei confronti del contesto.

Appare evidente pertanto che l'intervento sui centri storici non debba richiedere esclusivamente azioni dirette al “restauro”, ma uno sforzo integrale e multidisciplinare che, partendo da una completa visione della realtà oggetto di attenzione, sia capace di conferire adeguati ruoli a tali nuclei.

In quest'ottica, il nuovo tipo di approccio al paesaggio sembra aiutare a dischiudere scenari ricchi di utili integrazioni, ove un importante ruolo può essere giocato anche da valutazioni prestazionali di matrice urbanistica: dalla stima dei bisogni, alla quantificazione dei deficit e alla formulazione di strategie complessive di assetto futuro. Esso può offrire un sicuro arricchimento rispetto al tradizionale approccio urbanistico. Lo studio delle forme, delle relazioni tra gli spazi, degli equilibri visivi e percettivi, dei materiali, dei colori e dei rapporti tra particolare e generale costituiscono un campo d'indagine specifico e consolidato dell'approccio paesaggistico. E' dall'analisi del centro storico come paesaggio urbano storico che possono emergere quei vincoli formali, dimensionali e materici da porre alla base di linee guida per l'intervento.

Come nella fase di individuazione dei bisogni, quantificazione degli spazi necessari e definizione delle strategie l'analisi urbanistica necessariamente prevale sulle considerazioni paesistiche, nella fase operativa di definizione dell'intervento, deve essere la considerazione delle caratteristiche paesistiche a prendere il sopravvento.

3. Progetto e gestione

In relazione a quanto sin qui considerato è il caso di ribadire l'importanza di definire politiche ed azioni in rapporto ad obiettivi qualitativi sia nel rispetto dei caratteri identitari che prestazionali.

Avviare “politiche del paesaggio” diviene un obbligo per le autorità pubbliche competenti e richiede la definizione di principi generali, strategie e orientamenti per consentire di adottare misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio.

Se la maggior parte delle attività legate alla pianificazione, a prescindere dalla scala cui si fa riferimento o dal livello di definizione più o meno di dettaglio, sono sempre articolate sulle tre canoniche fasi (analisi, diagnosi e proposta), il ribadire l'importanza di adottare obiettivi di qualità paesaggistica pone in una nuova luce tutta la disciplina dei piani, non solo in relazione alla fase della conoscenza e lettura del territorio, quanto in quella di definizione degli obiettivi e delle azioni.





La fase di analisi richiede un'impostazione alquanto innovata che deve dare spazio a componenti e fattori cui prima era dato poco rilievo. Se cambia l'approccio alla base è logico che di riflesso debbano cambiare le stesse strategie, politiche, metodi e logiche di gestione che devono essere rivisitate e ridisegnate alla luce del nuovo ruolo che rivestono le popolazioni. Si tratta di guardare, accanto alla sostenibilità, alla "qualità" del contesto in quanto espressione di un patrimonio identitario della popolazione e di un certo livello prestazionale degli elementi facenti parte del sistema territoriale. Il concetto di sviluppo sostenibile, frutto di obiettivi legati alla protezione dell'ambiente ed alla salvaguardia delle risorse, deve essere declinato in uno con quanto fuoriesce dal nuovo concetto di paesaggio. La preoccupazione deve essere volta a permettere alle generazioni future non solo di disporre di uno stock di risorse considerate sotto la loro portata quantitativa, ma anche qualitativa. Solo se si rieduca la collettività a rivedere le logiche individualiste e la si sensibilizza ai valori, al rispetto delle culture e del patrimonio di risorse di cui essa può disporre, sarà possibile farle percepire il benessere che può derivare dall'adottare certi tipi di comportamenti.

Se il perno di tutto il sistema risiede in gran parte su quali saranno i comportamenti sociali, è evidente che un ruolo fondamentale lo verranno a rivestire, da un lato, i sistemi politici e di governo che saranno adottati, dall'altro, le strategie ed i piani che verranno ad essi improntati e che dovranno mirare a definire forme di razionalizzazione e di riqualificazione del territorio, di miglioramento delle strutture urbanistiche, attraverso nuove strategie di recupero e di uso integrato delle risorse territoriali, nonché di tutela e valorizzazione del paesaggio, così come di riqualificazione e di riprogettazione. Non è tanto o solo un problema di rigida salvaguardia sclerotizzante, ma di mettere a punto un sistema di gestione e di governo capace di orientare e di armonizzare le trasformazioni del paesaggio, frutto di processi di sviluppo, innescando azioni di valorizzazione o, se opportuno, di creazione di paesaggi.

Il discorso è valido a tutte le scale della pianificazione e viene a richiedere prioritariamente di:

- adottare politiche e azioni di governo che favoriscano la coerenza tra i nuovi principi propugnati e la gestione dei piani;
- adottare sistemi che favoriscano la congruenza e la coerenza dei piani;
- porre un certo freno al proliferare di piani di settore estranei a quadri più ampi di assetto del territorio.

Nello specifico potrebbe essere importante, proprio per supportare la nuova logica che vede le popolazioni rivestire il ruolo di referenti ad attori:

- procedere a suddivisioni del territorio in aree individuate in rapporto a caratteri fisico-funzionali dominanti evitando eccessivi frazionamenti e permettendo, di contro, di favorire il coniugare insieme aspetti ed elementi diversi. Se l'informazione fornita da una rigorosa lettura dei manti superficiali, ad esempio, costituisce un buon punto di partenza, essa non dà sufficiente spazio a quell'insieme di valori e di fattori che permettono di andare oltre il puro aspetto fisico di un contesto e di trasmettere un patrimonio di conoscenze e di connotati frutto di relazioni e di peculiarità intrinseche delle comunità;
- individuare i caratteri identitari attraverso lo studio delle relazioni fisiche, funzionali e visive delle componenti con il contesto nel corso del tempo per coglierne le diverse valenze in relazione al loro evolversi, in modo da poterne tener conto nell'individuazione degli obiettivi e nella definizione delle azioni;
- definire parametri per la valutazione degli elementi ritenuti caratterizzanti, ovvero dei loro caratteri identificativi e prestazionali. L'attenzione deve essere centrata al contempo sui singoli elementi e sui sistemi cui questi appartengono, per valutare sotto il profilo *strutturante*, *simbolico* e *percettivo* la portata del carattere identificativo e sotto il profilo *funzionale* e della *fruibilità* la portata di quello prestazionale. Si potrebbe trattare nella fattispecie di costruire una matrice con i parametri cui poter fare riferimento nel valutare gli elementi caratterizzanti.

Lo scollamento che spesso caratterizza la fase dell'analisi e della diagnosi da quella propositiva di fatto finisce con l'assecondare e favorire radicali e profonde trasformazioni nelle pratiche dell'abitare e portano a cancellare il rapporto con la "località".





Se da un lato oggi assistiamo a rapidi processi di de-territorializzazione e al manifestarsi di una iper-estensione delle aree urbanizzate che inducono esigenze e domande espressione dei nuovi modi di configurarsi e di strutturarsi del territorio, è pur vero che sempre più forte è la richiesta una migliore qualità degli ambienti di vita e dei contesti urbani e territoriali, quale esigenza forte e prioritaria a tutti i livelli. La stessa domanda di *governance* gridata a gran voce è implicitamente una manifestazione dell'esigenza improcrastinabile della revisione delle logiche adottate, di fatto non coerenti, spesso, con quanto enunciato.

Oltre all'eventuale nuova individuazione di indicatori, per tener conto degli obiettivi da traguardare, occorre dare spazio ad un sistema coordinato di verifica di coerenza degli obiettivi in relazione ai diversi piani e di congruenza dei principi e criteri propugnati, in rapporto anche alle risorse disponibili.

Riuscirà la nuova logica introdotta dalla CEP, in effetti frutto di un processo congiunto portato avanti nel corso di diversi anni da persone di culture diverse e con tradizioni diverse di approccio al paesaggio a rompere la spirale che ha supportato i comportamenti collettivi in Italia e le stesse politiche di pianificazione?

Riferimenti bibliografici

Augé M. (2005), *Non luoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità*, Milano, Elèuthera.

Bertuglia F., Dal Bozzolo L. (2003) L., "Fuori città e fuori campagna: progettare i 'luoghi di mezzo'", in Bertuglia C. S., Stanghellini A., Staricco L. (eds), *La diffusione urbana: tendenze attuali, scenari futuri*, Milano, Franco Angeli.

Frankl V.E. (1993), *Alla ricerca di un significato della vita*, Milano, Mursia.

Fregolent L. (2005), *Governare la dispersione*, Studi urbani e regionali, Milano, FrancoAngeli.

Mannelli L. (2003), *Le identità territoriali: la trasposizione nel piano*, Collana Di.Pi.S.T., n.3, Giannini, Napoli.

Norberg-Schultz C. (1979), *Genius loci. Paesaggio, ambiente, architettura*, Milano, Electa.

Petroncelli E. (2007), "Identity and quality in territorial development processes", Atti del Convegno internazionale RehabiMed – 1st Euro-Mediterranean Regional Conference, *Traditional Mediterranean Architecture. Present and Future*, Barcelona (E), pp.130–2.

Stanganelli M. (2007), *La lettura del paesaggio costruito storico*, in Atti del Convegno Internazionale "Costruire in pietra fra innovazione e tradizione", CITTAM, Napoli, Luciano Editore, pp.87–92.

Torres M. (2004), *Nuovi modelli di città. Agglomerazioni, infrastrutture, luoghi centrali e pianificazione urbanistica*, Studi urbani e regionali, Milano, FrancoAngeli.

