



VERSO LA DEFINIZIONE DI UNA POLITICA DEL PAESAGGIO

Poli Giancarlo (*)

Regione Emilia-Romagna (Servizio Valorizzazione e Tutela del paesaggio e degli insediamenti storici, Via dei Mille 21 (BO), 0516396049, gpoli@regione.emilia-romagna.it).

Le trasformazioni del territorio non sono avulse dal paesaggio come il Codice dei beni culturali e del paesaggio, in particolare dopo le modifiche introdotte dal DLgs. n.63/2008, ci induce a pensare affermando nettamente la distinzione tra azione di conservazione e governo del territorio. Le trasformazioni, di qualunque tipo, entità e natura, non sono altro che il processo di costruzione, in divenire, del paesaggio contemporaneo, di cui però non abbiamo consapevolezza, né ci preoccupa definirne il progetto. Un progetto lungimirante e fondamentale per la società se, come affermato dalla Convenzione di Firenze, il paesaggio trova corrispondenza nel nostro ambiente di vita ordinario. L'adeguamento della pianificazione paesaggistica prevista dal Dlgs. n.42/2004 e smi rappresenta, per la Regione Emilia-Romagna, l'occasione per ripensare complessivamente alla gestione del paesaggio. L'idea di rendere pro-attiva la tutela per dare senso e qualità all'azione di governo del territorio è scaturita da un dato di fatto inconfutabile: l'impossibilità di conservare il paesaggio se non si governano le trasformazioni.

1. Conservazione vs Trasformazione

Le dinamiche insediative degli ultimi decenni, anche in Emilia Romagna, hanno interessato porzioni di territorio sempre più vaste, producendo effetti dirimpanti in termini di perdita dei caratteri storici e tradizionali del paesaggio e dell'uso del suolo.

Negli ultimi trent'anni per zone urbanizzate residenziali il consumo di territorio. è aumentato del 48%, le aree destinate ad attività estrattive e discariche sono cresciute del 34 %, mentre quelle destinate ad attività produttive, servizi e infrastrutture hanno registrato un aumento del 192 %.

Partendo dalla considerazione di questi dati, comune alla gran parte delle regioni italiane, che mostrano l'inadeguatezza dell'intero sistema della pianificazione, la domanda che sorge spontanea è: che ruolo giocano la disciplina paesaggistica e, più in generale, il paesaggio in una società che rapidamente evolve e si trasforma?

La risposta viene fornita con il decreto legislativo n. 63 del 2008,(ultima modifica in ordine di tempo del Codice Urbani del 2004) con il quale si è portato a compimento il processo di centralizzazione dei poteri dello Stato, avviato col Dlgs. n. 157/2006, con lo scopo di limitare il campo di esercizio delle competenze delle regioni in materia di tutela del paesaggio.

La finalità sottesa alla centralizzazione ha prodotto una consistente e pervasiva revisione alla Parte Terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dedicata ai " Beni paesaggistici", portando la modifica legislativa ad intervenire su strumenti, modalità di gestione, assetti organizzativi, oltretutto sulla stessa nozione di paesaggio formulata nel testo del Codice previgente,

Una riforma, voluta dall'ex ministro "Rutelli" che, scardinando la struttura del Dlgs. n. 42 del 2004 e liquidando la timida apertura all'evoluzione della tutela, nella prospettiva di sviluppo equilibrato e sostenibile prefigurata dalla Convenzione europea del paesaggio, ci consegna un testo legislativo che presenta importanti contraddizioni.

Il nuovo Codice, in nome della potestà di tutela ministeriale, affida ai "beni paesaggistici" (ovvero al solo territorio espressivo di identità) un ruolo centrale avendo cura, al contempo, di separare nettamente l'esercizio della conservazione del paesaggio (art. 131, comma 1 e 2) da quella del governo del territorio (art. 135, comma1), nonché lo sviluppo sostenibile dalla tutela (art. 133, comma2). Ignorando, evidentemente, che la conservazione del paesaggio (che esiste indipendentemente dai piani) non è altro che un aspetto della trasformazione e rappresenta sempre una reazione ad essa.



Un'impostazione aggravata dalla riproposizione di un modello di pianificazione (del paesaggio) prevalentemente ricognitivo e auto referenziato, tipicamente difensivo "ex ante", che ha già mostrato ampiamente la sua incapacità a reggere le trasformazioni proprio di quei beni che costituiscono la "rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale" di cui lo Stato rivendica la potestà della conservazione.

E' dunque urgente prendere coscienza che la tutela del paesaggio non si deve limitare con inventari, vincoli o piani paesaggistici, ma che deve scendere sul terreno conflittuale del controllo delle dinamiche di trasformazione territoriale, determinate da prospettive sociali ed economiche contrapposte che, interagendo, generano continuamente le trasformazioni del paesaggio, dei suoi significati, dei valori che gli vengono attribuiti e che rappresenta, delle relazioni tra soggetti ed elementi che lo compongono.

E' questa l'essenza della tutela del paesaggio ed è per questo che è profondamente sbagliato separare la conservazione dal governo delle trasformazioni territoriali, così come considerare questo, incessante ed ineludibile, processo, come un fenomeno estraneo al paesaggio.

Quanto premesso rappresenta un obiettivo tutt'altro che facile da perseguire a causa dei confini settoriali entro i quali siamo stati e siamo soliti operare.

Confini, come ci ricorda Lucina Caravaggi (2004), "molto più forti di quanto si possa immaginare perché fanno parte della nostra consuetudine culturale, operativa, politica, economica, amministrativa". L'idea che esistano da una parte il paesaggio e dall'altra le strade, l'agricoltura, l'energia, il turismo, la società produttiva, fa parte del nostro bagaglio culturale e professionale, è un imprinting del modo di essere e di operare della nostra civiltà che ci viene inculcato a partire dagli insegnamenti universitari, ma anche un percorso di lavoro che ci evita di affrontare la complessità dei temi legati al paesaggio e del paesaggio stesso. Paesaggio ancora, e purtroppo, considerato nella sola dimensione morfologica, formale e visibile (chi non si è sentito dire, ad esempio, nel corso di valutazioni di compatibilità, che un intervento che non si vede non altera il paesaggio?).

Nell'ambito di un sistema di valori verificati e riconosciuti come tali, certamente sono determinanti i "beni paesaggistici", ma nello stesso modo e nella stessa logica la qualificazione delle trasformazioni costituisce la funzione primaria che può svolgere il paesaggio.

Infatti, qualunque trasformazione, di qualsiasi entità e natura, non è altro che parte di un progetto di paesaggio contemporaneo. Un progetto di cui non vi è consapevolezza, né ci si preoccupa delinearne i contorni, ancorché si tratti di un'azione lungimirante e fondamentale per la società se, come ci rammenta la Convenzione Europea, il paesaggio trova corrispondenza nel nostro ambiente di vita. Il paesaggio è il riferimento per il perseguimento di uno sviluppo territoriale sostenibile, non solo in virtù della considerazione delle sue innumerevoli funzioni, (culturali, ecologiche, ambientali, sociali ed economiche), ma per la sua capacità di fornire una visione simultaneamente capace di rivolgersi al passato (all'identità, alla memoria, alla continuità, all'appartenenza ad un territorio e ad una comunità...) e al futuro (alle domande di cambiamento, alle esigenze di miglioramento, a nuove prospettive economiche...).

2. Conciliare opposte esigenze

Può sembrare un paradosso, ma proprio nell'epoca dell'economia della conoscenza e della dimensione "immateriale" dello sviluppo digitale, il paesaggio e il territorio, tornano ad essere elementi fondamentali nella creazione di opportunità di competizione (a livello globale) a condizione che se ne colgano significati e valori, mettendo la società in grado di riconoscerli come tali. Una condizione essenziale per far sì che gli stessi "beni paesaggistici" si trasformino in risorsa per l'intera collettività.

Pertanto, dobbiamo chiederci quale azione possa realisticamente essere condotta per dare forza ed efficacia alla tutela del paesaggio, obiettivo che ancora una volta rischia la marginalizzazione a causa delle ideologie contrastanti che lo perseguono e per merito, o demerito, di una gestione e pianificazione rivolta più alla "potestà" che alla "modalità".



In altre parole, come si può rendere, protagonista il paesaggio nonostante un disegno codificato e settoriale, imperniato sulla pianificazione paesaggistica, ma che pone al centro della sua azione ancora il vincolo. Una modalità intrinsecamente inadatta ad affrontare i cambiamenti epocali che si prospettano affidando ad una stratificazione non coordinata di tutele e prescrizioni la sua azione primaria, che travisa la funzione originaria assegnata (dal Codice Urbani del 2004) agli ambiti paesaggistici e ne confonde il significato con i contesti fino a sottendere ad una inversione di ruolo tra queste due fondamentali entità finalizzate alla gestione integrale del paesaggio, che rende facoltativi i precedenti obblighi di definire progetti strategici per il paesaggio e il coordinamento con politiche, piani e programmi di settore, a ulteriore dimostrazione della mancanza di percezione degli aspetti con cui oggi si misura l'azione di conservazione.

Il primo aspetto, di ordine metodologico, da affrontare è dunque la necessità di conciliare due interessi sociali fondamentali, ma ambivalenti come l'uso del territorio e la conservazione del paesaggio che, come abbiamo visto, si riflettono nella stessa impostazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La Regione Emilia-Romagna ha affrontato questa problematica nel progetto di legge regionale "Governo e riqualificazione solidale del territorio", con cui l'Amministrazione regionale intende assumere un ruolo attivo di orientamento, promozione e supporto per le attività di tutela e valorizzazione del paesaggio.

Un processo che si sviluppa secondo due linee principali di intervento: una rivolta a salvaguardare il paesaggio, in quanto patrimonio comune e risorsa per lo sviluppo" (la matrice identitaria, il carattere e l'immagine dei territori, le diversità locali), l'altra tesa a migliorare la qualità diffusa dei paesaggi ordinari, compresi quelli compromessi o degradati, attraverso una gestione più marcatamente progettuale della tutela che, partendo dall'individuazione delle potenzialità e dal riconoscimento dei rischi di perdita di valori a livello locale, inneschi processi di miglioramento e riqualificazione dei paesaggi in rapporto alla specificità dei singoli contesti, oltre che sulla base delle aspettative delle singole comunità locali.

Linee di azione che richiedono strumenti di gestione diversificati in grado di trattare il paesaggio, non più solamente nella sua dimensione fisica, ma nel rapporto con le popolazioni locali che, interpretando le sue molteplici forme, ne determinano il carattere, la specificità, il significato e in ultima analisi, il mantenimento o la perdita.

Il Piano territoriale paesaggistico regionale (Ptp), assumendo il ruolo di quadro di "coerenza territoriale", affida i suoi contenuti alle politiche settoriali e agli ambiti paesaggistici la funzione strategica di riferimento per un'articolazione territoriale delle politiche di tutela e valorizzazione. Queste dovranno essere "guidate" dagli obiettivi di qualità assegnati agli stessi ambiti dalle comunità locali che potranno, così, definire un progetto di paesaggio rivolto allo sviluppo delle diverse potenzialità e alla minimizzazione delle criticità territoriali.

3. Una nuova modalità di gestione per il paesaggio

L'esperienza di gestione acquisita con il Piano territoriale paesaggistico regionale ci indica tuttavia la necessità di andare oltre il piano prefigurando una visione strategica in grado di orientare i processi di trasformazione nel rispetto di un "disegno" globale, fortemente radicato nei sistemi di risorse/potenzialità contestuali e incardinato al sistema dei vincoli e delle tutele già in essere, monitorandone la coerenza al fine di rispondere ai rapidi cambiamenti dello sviluppo per concepire, anche, proposte alternative.

Sempre nell'ambito del progetto di legge regionale sopra richiamato, relativamente ai temi che trattano la tutela e la valorizzazione del paesaggio (Titolo III) è stata, pertanto, delineata la nuova struttura di governo di cui l'Amministrazione regionale intende dotarsi per la gestione del paesaggio.

Questa nuova struttura contempla un Programma strategico per il paesaggio che si articola in tre azioni di:

- tutela del paesaggio, attuata dal piano paesaggistico regionale e dal sistema della pianificazione provinciale (Ptcp) e comunale (Psc);



- valorizzazione e riqualificazione del paesaggio, mediante progetti integrati (regionali e locali), attuativi degli obiettivi di qualità, in aree e su temi strategici per il rafforzamento dell'immagine del sistema regione;
- vigilanza, per mezzo dell'Osservatorio regionale del paesaggio che ha il compito di monitorare l'attuazione della pianificazione paesaggistica e le trasformazioni indotte dai programmi di sviluppo.

In sintesi ciò che si vuole perseguire con questo programma strategico è la definizione di un'azione coordinata che, configurata secondo i principi europei e strutturata secondo i canoni stabiliti dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio, sia in grado di orientare i processi di riconoscimento e caratterizzazione delle diverse identità regionali, affinché ogni parte del territorio possa essere considerata un valore, la cui produzione e sviluppo richiede un'azione di governo specifica.

Un'azione capace di:

- prospettare una visione-guida per l'intero territorio, ma incardinata al sistema dei valori riconosciuti;
- precisarsi attraverso momenti di consultazione tra le istituzioni e i soggetti locali;
- arricchirsi di contenuti, strumenti e progetti in rapporto agli obiettivi di qualità prefissati e alla loro attuazione;
- utilizzare strumenti diversificati in grado di adattarsi alle diverse situazioni, alle diverse scale territoriali e ai diversi contesti territoriali.

La cornice di riferimento di questa azione è rinvenibile negli obiettivi definiti dal VI Programma Quadro per la coesione sociale ed economica dell'Unione Europea, fatti propri dal Piano territoriale regionale e dal Programma politico di mandato della Giunta regionale, e che possono essere sintetizzati nel:

- rafforzamento delle diversità locali in un contesto più ampio di relazioni tra soggetti e territori, al fine di offrire nuove opportunità di valorizzazione e di sviluppo;
- miglioramento della qualità territoriale, degli spazi di vita e di lavoro della popolazione;
- incremento di efficienza nel governo del territorio, basato su uno sviluppo coerente e condiviso di tutele che superino i divieti puntuali e che siano effettivamente rappresentative dei valori e delle identità del territorio regionale;
- aumento della consapevolezza del significato, del valore e delle potenzialità del paesaggio.

Perché questo risultato atteso possa concretizzarsi occorre che la collaborazione tra la Regione, gli Enti locali e il Ministero per i Beni e le attività culturali, costituisca il presupposto per attuare una effettiva tutela del paesaggio e che risorse ed interventi si focalizzino:

- su progetti ed obiettivi comuni, piuttosto che per competenze istituzionali;
- su alcune priorità, territoriali e tematiche, sulle quali costruire moduli di intervento dedicati;
- sul rafforzamento degli strumenti di cooperazione interistituzionale quale reale sede di informazione, confronto e co-decisione strategica;
- sulla confluenza di una parte degli interventi nei territori con forti potenzialità di sviluppo o ad elevata dinamica di trasformazione;

così come indicato all'interno della priorità n. 4 del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che individua l'insieme delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche locali come vantaggio competitivo per aumentare l'attrattività territoriale, migliorare la qualità della vita dei residenti e promuovere nuove forme di sviluppo economico sostenibile.

4. Struttura di riferimento per il progetto integrale di paesaggio

Oggi, a circa venti anni di distanza dall'elaborazione del Ptp, molte cose sono cambiate e tra queste la considerazione della dimensione paesaggistica che ha definitivamente travalicato il mero obiettivo della



conservazione di alcuni luoghi eccellenti per assumere il ruolo di quadro di coerenza per lo sviluppo durevole ed equilibrato dell'intero territorio regionale e per il miglioramento della qualità degli ambienti di vita ordinari. A seguito della verifica dei contenuti e degli effetti delle tutele del Ptp, condotta tra il 2003 e il 2004, in attuazione dell'Accordo 19 aprile 2001, si è preso atto che le regole della tutela, pur necessarie, da sole non bastano a migliorare la qualità del paesaggio, né tanto meno a promuovere la produzione di nuovi valori in grado di alimentare il senso di appartenenza ad un territorio e alla comunità regionale.

Il percorso di adeguamento del Ptp ai contenuti del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, avviato in sinergia con l'elaborazione del nuovo Pp e in concerto con la Direzione Regionale per i Beni culturali e paesaggistici, offre l'opportunità di dare risposta a queste nuove esigenze.

Un'attività tutt'altro che pedissequa perché comporta la definizione di una struttura di riferimento che sia in grado, attraverso la riorganizzazione funzionale, e del ruolo, dei diversi contenuti del piano paesaggistico, di delineare un progetto condiviso per il paesaggio regionale, affinché la tutela diventi il risultato di un'azione complessiva e trasversale alla totalità delle politiche e alle programmazioni di settore, che ne assumono e ne sviluppano ulteriormente obiettivi e contenuti.

In sostanza, uno schema avente un ruolo di indirizzo cogente per le molteplici azioni, progetti e interventi, che, a vario titolo ed alle diverse scale, si rivolgono al territorio regionale.

La struttura di riferimento che si propone di adottare nell'adeguamento del Ptp è costituita dalla combinazione di:

- 1) una infrastruttura paesaggistica di rilevanza regionale, da intendersi come un telaio multidimensionale, luogo di integrazione dei valori morfologici, naturalistici, rurali, storici, culturali, estetici ed insediativi espressi dal territorio regionale e tesa a garantire il sistema di relazioni, flussi e funzioni che determinano e rendono efficienti i diversi paesaggi. L'infrastruttura paesaggistica è formata dal sistema delle aree tutelate per legge, già riconosciute dal Ptp del 1993 e recepite, a livello locale, dai nove Ptc provinciali. Essa costituisce l'ossatura del piano disegnata dalle relazioni tra le zonizzazioni di tutela del piano vigente, ovvero i "sistemi", le "zone" e gli "elementi" (sistemi fluviali, centri storici, ecc.) nella quale andranno ad integrarsi (funzionalmente) gli immobili ed aree di notevole interesse pubblico;
- 2) specifici elementi di riconoscibilità, rappresentati dagli immobili ed aree di notevole interesse pubblico che, nel loro insieme, restituiscono i valori identitari che connotano il carattere dei diversi territori, ai livelli sia locale sia regionale. Questi elementi, contribuiscono in modo sostanziale alla percezione e all'affermazione dell'immagine delle singole realtà locali. Ad essi pertanto è affidato un ruolo determinante in quanto caratteri salienti, espressione della varietà e tipicità del paesaggio regionale;
- 3) contesti identitari regionali, sono gli elementi costitutivi il paesaggio dell'Emilia-Romagna, vere e proprie "invarianti strutturali" che ne hanno condizionato l'assetto insediativo – infrastrutturale e lo sviluppo economico – sociale; essi rivestono un ruolo fondamentale nel determinare la connotazione e, conseguentemente, l'immagine complessiva della regione, in particolare nel rapporto con il contesto nazionale ed europeo. Espressione di quella diversità culturale e territoriale che lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo invita a salvaguardare riconoscendole un ruolo cruciale per la definizione del carattere della stessa Unione Europea. La loro individuazione è frutto di una selezione consapevole che tende a far affiorare dal territorio quanto si ritiene fondamentale per mantenere e tramandare i principali "lineamenti" del paesaggio emiliano-romagnolo cui si ricollega il senso di appartenenza e distinzione della regione. Gli elementi che compongono i contesti regionali fanno riferimento alle principali morfologie del paesaggio regionale, sia naturali che insediative;
- 4) contesti identitari locali, che hanno il medesimo significato e funzione dei contesti regionali, ma restituiscono la fisionomia del paesaggio alla scala provinciale e locale;



- 5) ambiti di paesaggio quali partizioni che articolano l'insieme del territorio regionale, individuate sulla base di specifici e distintivi caratteri paesaggistici, sociali ed economici, riconosciuti ed affermati soprattutto grazie a processi di identificazione e di relazione collettiva col proprio territorio delle comunità locali. Negli ambiti si costruisce la politica generale, rivolta non tanto agli "oggetti tutelati" in essi contenuti (già regolamentati dal piano), quanto alla prefigurazione del progetto di paesaggio contemporaneo. Essi costituiscono l'evoluzione concettuale delle Unità di Paesaggio sviluppate dal Ptp, orientata a definire un modello economico-gestionale integrato, specifico per il territorio in essi ricompreso, cui riferire le politiche territoriali generali, i programmi di sviluppo, il coordinamento delle politiche di settore, i progetti di rango regionale e le attività di regolamentazione strategica finalizzata alla promozione della qualità diffusa del territorio, in particolare per quello generalmente considerato privo di identità specifiche o degradato che necessita di una maggiore attenzione.

La struttura è caratterizzata dalla combinazione tra le dimensioni della conservazione/valorizzazione e quelle della gestione/progetto. Entrambe le dimensioni sono compresenti in ciascuno dei cinque livelli della struttura, benché in misura diversa. Vi saranno, infatti, azioni prevalentemente gestionali per l'infrastruttura paesaggistica; prevalentemente conservative e di valorizzazione per le aree di notevole interesse pubblico; prevalentemente progettuali per i contesti identitari regionali e locali; infine, politiche e azioni d'integrazione e coordinamento per gli ambiti di paesaggio.

Un architettura così concepita, che si ispira ad una visione "integrale" di paesaggio e fa perno su una precisa consapevolezza del valore di risorsa che lo stesso paesaggio gioca nelle politiche di sviluppo regionale e nel benessere di vita delle comunità locali, costituisce il contributo della pianificazione paesaggistica verso il miglior utilizzo futuro del territorio, del suo spazio, delle sue potenzialità. Essa mette a disposizione l'inventario dei valori culturali e paesaggistici, come richiesto dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio, ma fornisce, al contempo, i contenuti e gli obiettivi essenziali per progettare il futuro e la qualità dei tanti paesaggi, a partire dai beni collettivi che costituiscono l'essenza stessa della regione. In tale prospettiva, la tutela del paesaggio costituisce il momento centrale per la qualificazione e messa in valore di tutte le attività, anche economiche, che si realizzano sul territorio, affinché la sua protezione non sia più un fatto episodico e fine a se stesso (come troppo spesso è accaduto in passato), ma come un'azione rivolta a riconoscere le potenzialità del paesaggio come risorsa dello sviluppo. Un paesaggio dunque che non si richiude in se stesso ma che dispiega i suoi effetti nelle più diverse azioni di governo.

Riferimenti bibliografici

- Caravaggi L. (2004) , "La valorizzazione del paesaggio come opportunità per uno sviluppo sostenibile, competitivo e di qualità" in Atti del Convegno nazionale "Paesaggi senza Confini", Bologna, Regione Emilia-Romagna, pp. 81 – 86
- Ogrin D. (1986) , "Aspetti concettuali di pianificazione paesistica nella educazione della architettura del paesaggio e nella pianificazione integrata" in Atti del Convegno nazionale "I Piani Paesistici", Genova, Regione Liguria
- Poli G. (2006) , "Un progetto per i paesaggi regionali", Inforum 26: pp. 17 – 19, Regione Emilia-Romagna
- Poli G. (2007) , "L'azione regionale per una nuova qualità territoriale" , Per una scuola del Paesaggio: pp. 12 – 14, Regione Emilia-Romagna – OIKOS centro Studi Bologna
- Poli G. (2007) , "Il contributo della Regione Emilia-Romagna per la costruzione di una politica del paesaggio" , in Atti del Forum delle Regioni e delle Province europee "PaeSaggi: Territorio – Identità - Progetto", Villa San Giovanni (RC), Regione Calabria , in corso di pubblicazione
- Poli G. (2008) , "R per Rutelli" , Urbanistica Informazioni 222, in corso di pubblicazione.