



REGIONE
MARCHE
Servizio Ambiente e Difesa del Suolo
P.F. Informazioni Territoriali
e Beni Paesaggistici



REGIONE
DURAZZO-ALBANIA
Partner Transfrontaliero

Commissione Europea



Iniziativa Comunitaria
INTERREG IIIA
Transfrontaliero Adriatico

PROGETTO ANCONAPACO



AT5

Elaborazione partecipata di linee guida strategiche per la progettazione territoriale e paesistica per lo sviluppo locale con particolare riferimento ad aree interstiziali e periurbane

a cura di
Giovanni Cafiero

Referente scientifico
Prof. *Gianluigi Nigro*



Elaborati per la partecipazione
**VERSO LA PREDISPOSIZIONE DELLE LINEE GUIDA -
PRINCIPI GENERALI**

REGIONE MARCHE

PROGETTO ANCONAPACO

**(ANALISI DELLE CONDIZIONI DEL PATRIMONIO NATURALE, AMBIENTALE E
PAESAGGISTICO DELLE AREE DI COLLINA, PIANURA E COSTIERE)**

**INIZIATIVA COMUNITARIA INTERREG IIIA TRANSFRONTALIERO ADRIATICO
REGIONE MARCHE – REGIONE DURAZZO**

AT5

**Elaborazione partecipata di linee guida strategiche per la progettazione
territoriale e paesistica per lo sviluppo locale con particolare riferimento ad
aree interstiziali e periurbane**

Elaborati per la partecipazione

VERSO LA PREDISPOSIZIONE DELLE LINEE GUIDA PRINCIPI GENERALI

a cura di Giovanni Cafiero

**Referente scientifico: Prof. Gianluigi Nigro
Professore straordinario di Urbanistica
Università La Sapienza di Roma
Facoltà di Architettura “Ludovico Quadroni”**

GENNAIO 2007

1. PRIMA PARTE: I PRINCIPI GENERALI	3
1.1 IL PAESAGGIO COME RISORSA.....	3
<i>Paesaggio come risorsa</i>	3
<i>Una risorsa strategica</i>	3
1.2 IL PAESAGGIO COME LINGUAGGIO DEL TERRITORIO.....	4
1.3 IL PAESAGGIO COME PRODOTTO DELL'INTERAZIONE UOMO AMBIENTE.....	5
1.4 IL PAESAGGIO COME BENE PUBBLICO.....	6
1.5 IL PAESAGGIO E LE ISTITUZIONI.....	7
1.6 IL PAESAGGIO PARTECIPATO.....	8
1.7 POLITICHE CREATIVE E INTEGRATE.....	9
1.8 TECNICHE E LIVELLI DI PIANIFICAZIONE.....	10
1.9 IL PROGETTO DI PAESAGGIO PER IL TERRITORIO.....	11

1. PRIMA PARTE: I PRINCIPI GENERALI

1.1 IL PAESAGGIO COME RISORSA

Paesaggio come risorsa

Premessa essenziale affinché la società civile e la pubblica amministrazione individuino la qualità del paesaggio come obiettivo di interesse generale è il riconoscimento del suo carattere di risorsa strategica collettiva.

In quanto insieme degli elementi che caratterizzano l'ambiente che ospita una comunità, il paesaggio è risorsa collettiva e contribuisce a determinare la qualità percettiva e funzionale degli spazi di vita e di lavoro.

Il paesaggio è risorsa collettiva anche in quanto garantisce la possibilità di uno scambio e una comunicazione collettiva con altre comunità.

Il paesaggio è per questo elemento determinante dell'immagine che una collettività offre al suo esterno e ne testimonia il grado di civiltà e la capacità di accoglienza.

Il paesaggio rappresenta una risorsa da valorizzare per lo sviluppo di interscambi economici: è l'elemento principale di attrazione turistica, conferisce valore materiale (salubrità) e immateriale (capacità evocativa) ai prodotti dell'agricoltura, è veicolo di promozione delle produzioni artigianali e manifatturiere e delle opere di ingegno di una comunità.

Una risorsa strategica

Il paesaggio è risorsa essenziale per il perseguimento dell'interesse generale della comunità.

In quanto l'ambiente costituisce un elemento costante nel tempo e nella storia, che determina carattere, usi e costumi di un popolo, il paesaggio è elemento essenziale perchè gli abitanti possano riconoscersi come comunità. Allo stesso tempo i caratteri del paesaggio che sono frutto del lavoro dell'uomo ne sono la testimonianza.

In quanto fattore essenziale per il riconoscimento della propria identità, il paesaggio è risorsa irrinunciabile per affrontare, come comunità, la competizione e gli scambi con

altre comunità del mondo, che caratterizzano in modo crescente l'attuale periodo storico di globalizzazione.

Per affrontare con gli strumenti necessari e per garantirsi la permanenza nel tempo di tali strumenti è essenziale che una comunità si preoccupi di promuovere opportunità di sviluppo locale, di uno sviluppo cioè per quanto possibile esteso e condiviso, e che tale sviluppo si fondi su un uso creativo e durevole delle risorse proprie del territorio di appartenenza, tale da garantirne la disponibilità e la loro rinnovabilità per le generazioni presenti e future.

Parole chiave:

risorsa, identità, sviluppo locale, globalizzazione, sostenibilità

1.2 IL PAESAGGIO COME LINGUAGGIO DEL TERRITORIO

Ma come avviene che una comunità riconosce se stessa in un paesaggio e che quel paesaggio comunichi ad altri l'esistenza della comunità?

In che modo un territorio comunica la sua identità?

Tra le tante possibili accezioni di paesaggio, quella che meglio risponde a queste domande considera il paesaggio come "linguaggio del territorio".

In quanto linguaggio, il paesaggio è costituito dall'insieme di segni ed elementi che vengono percepiti, indipendentemente dalla loro origine e dal loro fattore causale.

Sono pertanto elementi e segni del paesaggio le sue componenti naturali, i segni di permanenza delle trasformazioni indotte dall'uomo nella storia, le trasformazioni contemporanee, gli usi e i segni non permanenti nel momento in cui questi sono percepiti (una fioritura, un campo di grano maturo o un campo appena arato, la presenza di rifiuti abbandonati, il decoro o lo stato di degrado di un edificio).

In quanto tale, cioè in quanto linguaggio, il paesaggio può avere diversi livelli di comunicazione in funzione degli strumenti con cui la mente di ciascuno interpreta e collega i segni tra loro. Certamente un geologo può apprezzare in modo diverso un paesaggio montano o un agronomo può apprezzare o provare disagio di fronte a un paesaggio agricolo che ritiene di valore o degradato. Allo stesso tempo, si può soggettivamente apprezzare un paesaggio perchè ci ricorda qualcosa o, al contrario,

perchè, suscitando un sentimento di meraviglia, ci mostra qualcosa che non avevamo mai visto. Vi è però sempre una comunicazione aperta del paesaggio, che è comune a ciascuno, e che consente a tutti di percepire i segni che caratterizzano un territorio.

Il concetto di paesaggio come linguaggio del territorio è alla base del valore universale, anche se vissuto in forma soggettiva, del paesaggio, ed è un elemento importante di analisi e di progetto per definire politiche, piani, interventi per la tutela e la promozione della qualità che siano percepibili e quindi comunichino valori ai fruitori del territorio.

parole chiave:

linguaggio, segni, comunicazione, universalità, soggettività, analisi e progetto del paesaggio

1.3 IL PAESAGGIO COME PRODOTTO DELL'INTERAZIONE UOMO AMBIENTE

Il paesaggio, l'insieme delle componenti che lo strutturano e dei segni che noi percepiamo, è condizionato da alcune grandi invarianti ambientali: in primo luogo la geologia e il clima (anch'esse in realtà non immutabili se viste in una prospettiva evolutiva di lungo periodo) ed i grandi fenomeni biotici e abiotici ad esse connessi. Essi determinano i caratteri di molte componenti del paesaggio e coinvolgono numerose discipline con le quali studiamo il mondo naturale (botanica, zoologia, idrologia, idrogeologia, etc).

L'uomo, sia visto come facente parte del mondo naturale, sia come componente di diverso livello che interagisce con esso, ha sviluppato capacità di simbiosi e, successivamente, capacità di trasformazione del territorio sempre più ampie. Nella sua dimensione sociale l'uomo ha realizzato nel corso della storia un insieme di opere e sviluppato una molteplicità di tecniche di gestione, che caratterizzano il territorio e l'utilizzo dei suoli.

Queste trasformazioni e le modalità di uso del suolo si basano generalmente sull'utilizzo di risorse e caratteristiche proprie dell'ambiente.

Il paesaggio che noi percepiamo è dunque un prodotto delle caratteristiche naturali e dell'interazione dell'uomo con l'ambiente.

Parole chiave:

natura, ambiente, invariante, simbiosi, interazione, trasformazione, gestione, uso del suolo

1.4 IL PAESAGGIO COME BENE PUBBLICO

Se all'inizio della sua storia ha vissuto dei prodotti spontaneamente offerti dall'ambiente naturale, l'uomo ha saputo, nel tempo, elevarsi dal mondo naturale, sviluppando capacità di trasformazione e gestione del territorio tali da riuscire a determinare la costruzione di un ambiente di vita differenziato.

Le capacità di gestione e trasformazione si sono sviluppate nella storia e ampliate e, dopo la rivoluzione industriale, sono state oggetto di una progressiva accelerazione. Lo sviluppo delle tecnologie ha anche determinato la possibilità di concentrare in pochi soggetti, anche appartenenti a comunità lontane, grandi capacità di trasformazione.

Queste circostanze hanno determinato l'accrescersi dei rischi di utilizzo eccessivo e non equo delle risorse naturali.

Di fronte a questi rischi, se considera l'ambiente e il territorio come una risorsa strategica collettiva, una comunità deve preoccuparsi di ottenerne benefici senza erodere il capitale iniziale e di promuovere una distribuzione equa dei vantaggi e svantaggi che da questo uso derivano.

Come risorsa della collettività da tramandare alle generazioni future l'ambiente può essere definito come *capitale fisso sociale*.

Questa definizione sembra in parte contraddetta dalla possibilità di un uso esclusivo determinata dai diritti di privazione che un soggetto o un gruppo di soggetti può esercitare nei confronti della comunità. Il concetto stesso di proprietà privata rimanda etimologicamente e storicamente alla esclusione dagli usi collettivi.

Quale è dunque l'elemento che continua a fare del territorio, anche quando è di proprietà privata un fattore di valore comune e di possibile identificazione di una comunità? In che modo posso fruire di un bene di proprietà privata, pur non essendo io proprietario?

La percezione del paesaggio è la principale forma di fruizione che consente di offrire alla comunità benefici (quando è percepito come valore) e possibilità di riconoscimento.

Il paesaggio è dunque un chiaro esempio di bene pubblico economico, un bene di cui si può fruire anche senza pagare un prezzo e dal quale non si può essere esclusi, anche quando vi sia la proprietà privata dei suoli.

Allo stesso modo, pur nel riconoscimento della proprietà privata, in quanto è connaturato a un bene riconosciuto di interesse pubblico, come il paesaggio, l'utilizzo e la trasformazione del territorio può legittimamente essere soggetto a specifiche limitazioni.

Parole chiave

ambiente, capitale fisso sociale, bene pubblico, proprietà pubblica e privata, interesse pubblico

1.5 IL PAESAGGIO E LE ISTITUZIONI

La tutela istituzionale del paesaggio, in quanto singolo bene culturale e ambientale con caratteri di eccellenza e rarità, ha di norma origine da una azione pubblica svolta ai massimi livelli dell'organizzazione dello Stato.

Questa azione, storicamente, ha riguardato in principio prevalentemente la dimensione culturale e ha considerato il paesaggio come quadro percettivo di valore, che in quanto tale doveva essere conservato. Tale impostazione è frutto allo stesso tempo dell'attribuzione di un valore assoluto e considerato universale (la estetica del paesaggio) e di una visione parziale, in quanto si considera il paesaggio solo in quanto quadro percettivo e non come scena della vita degli individui e delle comunità.

Questa impostazione tradizionale contiene in se più di un elemento di debolezza:

1. non considera gli agenti e le condizioni (sociali, economiche, tecniche) che hanno determinato la produzione del quadro paesaggistico;

2. realizza, nel momento stesso della apposizione di un provvedimento di tutela (vincolo) una sottrazione (effettiva o percepita come tale) di una porzione del territorio alla libera disponibilità della comunità locale;
3. realizza e comunica una attenzione al paesaggio limitata ai luoghi di eccellenza e non a tutto il territorio, come scena di vita delle popolazioni.

Con il progressivo consolidarsi e stratificarsi delle istituzioni democratiche ogni organizzazione statale si va articolando e diviene più complessa sia orizzontalmente, in relazione alla organizzazione in settori (ministeri, istituti nazionali, etc), sia verticalmente, dal livello nazionale a quello regionale e locale.

In assenza di una adeguata collaborazione istituzionale e integrazione dei settori di intervento, questa maggiore complessità può rendere più difficile e meno efficace l'azione volta a realizzare sia la tutela del singolo quadro paesaggistico, sia il perseguimento di un elevato livello qualitativo del paesaggio diffuso, che costituisce il luogo della vita delle comunità.

Per una efficace politica paesaggistica, sia per le aree di eccellenza che per l'intero territorio, è necessaria una definizione delle competenze che tenga conto delle necessità di integrazione tra le diverse politiche settoriali (dalla pianificazione territoriale all'agricoltura, all'ambiente, al turismo, alle infrastrutture) che delle necessarie collaborazioni e coordinamento tra i diversi livelli di governo.

La definizione delle competenze e delle modalità di integrazione delle politiche e di cooperazione tra le istituzioni deve essere modulata sulla specifica condizione istituzionale e amministrativa di ciascuna realtà nazionale.

Parole chiave:

tutela, quadro percettivo, scena di vita, comunità, istituzioni, competenze, integrazione

1.6 IL PAESAGGIO PARTECIPATO

L'elemento della partecipazione per la tutela, la promozione e la gestione del paesaggio costituisce un fattore chiave per il superamento di politiche sul paesaggio basate sul meccanismo "comando e controllo" : apporre un vincolo, determinare, le prescrizioni da rispettare, controllarne le applicazioni e reprimere gli eventuali abusi.

Sebbene, a livello teorico, tale concezione di comando e controllo, nata in epoche in cui il rapporto tra istituzioni e società civile era certamente improntato a uno spirito autoritario e ad una forte attitudine repressiva degli organismi di governo, sia pressoché unanimemente superata, in effetti un suo superamento effettuale è obiettivo tutt'altro che raggiunto e nient'affatto semplice da raggiungere. Un obiettivo, in realtà, che vede effettuarsi solo di recente le prime sperimentazioni significative.

Il tema della partecipazione è così divenuto centrale nelle riflessioni sulle politiche per il paesaggio e costituisce uno degli impegni fondamentali della Convenzione Europea per il paesaggio. La Convenzione prevede che vengano avviate "procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche".

Tale processo deve essere accompagnato, ed esso stesso ne costituisce un momento fondante, con azioni volte a rafforzare la consapevolezza dell'importanza del paesaggio; da una azione di educazione volta all'aumento della partecipazione, delle conoscenze e della sensibilità per l'ambiente.

Per realizzare un processo di partecipazione efficace è necessario rivolgersi sia alle comunità locali, come insieme di cittadini, sia alle forme di rappresentanza istituzionale e non istituzionale degli interessi, dei bisogni e dei punti di vista di specifiche categorie della società civile con una maggiore relazione, sia come utilizzatori attivi che passivi, con i temi del paesaggio (stakeholder).

Parole chiave:

Convenzione europea, partecipazione, procedure, società civile, stakeholder, educazione

1.7 POLITICHE CREATIVE E INTEGRATE

Il superamento del meccanismo di comando e controllo richiede la sperimentazione di nuove modalità di coinvolgimento degli attori sociali ed economici che determinano la trasformazione e la gestione del paesaggio. Sono cioè necessarie *politiche creative* per la tutela e la promozione della qualità del paesaggio. Queste politiche sono creative non in quanto prive di presupposti concreti, ma in quanto compongono e insieme e integrano in un progetto d'insieme, che produce nuovi valori e significati, fattori ed attività basate su fondamenti (economici, tecnici, culturali, normativi) reali,

esistenti o possibili, in grado di produrre effetti positivi per il paesaggio. Tali politiche creative sono in alcuni casi già sperimentate (si pensi all'agriturismo che unisce insieme le attività di gestione del paesaggio agricolo con le attività turistiche), in altri casi sono state teorizzate, ma devono essere valutate alla prova dei fatti. La continua evoluzione dell'economia, della tecnica, dei bisogni materiali e immateriali che esprime la società richiede e dà valore alla capacità di perseguire l'interesse pubblico in modo creativo, con il coinvolgimento della società civile e delle imprese.

Parole chiave:

coinvolgimento, creatività, concretezza, interesse pubblico, società civile, imprese.

1.8 TECNICHE E LIVELLI DI PIANIFICAZIONE

Sebbene gli strumenti di pianificazione e progettazione del paesaggio abbiano dato esiti e risultati diversi, a volte soddisfacenti, a volte impalpabili, a volte addirittura controproducenti, non è possibile affermare in assoluto che una tecnica o un livello di pianificazione è migliore o più efficace di un altro.

Sono infatti determinanti molti altri fattori, oltre che la disponibilità di un piano "ben fatto": l'efficienza delle amministrazioni che attuano il piano o progetto, la consonanza tra contenuti del piano o progetto e orientamenti della società civile, la congiuntura economica, sociale o demografica, le azioni di accompagnamento al piano (informazione, formazione, incentivi, assistenza), il livello di preparazione di tecnici e liberi professionisti, il sostegno dell'opinione pubblica locale.

Pur con la premessa che molte sono le condizioni che determinano il successo o l'insuccesso di un piano, si può affermare che un piano "ben fatto" deve essere caratterizzato da:

- obiettivi generali definiti e condivisi (dimensione strategica)
- definizione tecnica chiara e verificabile degli elementi di valore e delle regole e prestazioni da garantire nella trasformazione del territorio (dimensione tecnica)
- disponibilità di studi e basi informative (dimensione scientifica e culturale)

Un piano ben fatto deve inoltre garantire:

- una ragionevole flessibilità di applicazione senza che questa comprometta gli obiettivi generali o specifici previsti (dimensione adattativa)
- possibilità di monitorare nel tempo il proprio livello di efficacia attraverso momenti di verifica formalizzati e periodici, sulla base di elementi di giudizio qualitativi e quantitativi che assumono il ruolo di indicatori di monitoraggio (dimensione valutativa)
- proprietà di contenuti rispetto alle competenze e capacità di relazionarsi e integrarsi in modo sussidiario con altri soggetti istituzionali (dimensione istituzionale)

In particolare un piano per il paesaggio deve ricercare:

- integrazione con piani, programmi, finanziamenti che influiscono sulle trasformazione del territorio al fine di realizzare i propri obiettivi (dimensione intersettoriale).

Parole chiave:

strategia, tecnica, scienza e cultura, flessibilità, monitoraggio, indicatori, valutazione, sussidiarietà, integrazione

1.9 IL PROGETTO DI PAESAGGIO PER IL TERRITORIO

Come nel campo architettonico e artistico è stato da tempo dimostrato, anche la conservazione delle opere d'arte richiede un intervento attivo, in cui sono determinanti il gusto e la cultura del soggetto che interviene. In altri termini, la tutela e il restauro sono in effetti un progetto e non esiste, né in termini teorici, né pratici, la possibilità di fermare lo scorrere del tempo e il mutarsi della materia delle opere che si intendono tutelare. Anche la eliminazione dei segni dell'invecchiamento delle superfici di un quadro o di un bassorilievo (patina) o la sua conservazione sono state nella storia del restauro oggetto di grandi controversie, a dimostrazione che non esiste un restauro oggettivo. Il restauro è, a tutti gli effetti, un progetto in cui il soggetto che opera il restauro agisce su un insieme di elementi dati, cercando di

valorizzarne (secondo la cultura del tempo e sua propria) le caratteristiche intrinseche.

Se questo è vero per una tela o per una scultura, che possono essere collocate in ambienti chiusi, limitando l'azione degli agenti esterni, lo è in misura maggiore se ci occupiamo di paesaggio. Se ci riferiamo al territorio, emerge chiaramente come le componenti che ne determinano la qualità siano complesse e dinamiche. Le caratteristiche qualitative di un territorio sono inoltre sempre una risultante di modifiche avvenute successivamente nel tempo, si tratti di un tempo geologico o di un tempo storico, di modifiche ascrivibili a processi naturali o all'opera dell'uomo.

Il paesaggio inoltre è di norma determinato anche da componenti biologiche (a meno che non si pensi ai paesaggi lunari) e queste sono oggetto di modifiche continue e soggette a modifiche cicliche di tipo stagionale. Il paesaggio dunque muta continuamente. Se vogliamo conservare un dato assetto del territorio dobbiamo spesso intervenire attivamente.

Se ad esempio conferiamo valore paesaggistico all'alternanza di boschi e radure fiorite e vogliamo conservare questa alternanza come "quadro paesistico" è necessario intervenire con forme di gestione attiva. In caso contrario il bosco tenderà a richiudersi sulla radura cancellando quell'elemento di valore (alternanza bosco e radure fiorite) che avevamo riconosciuto. In questo caso per tutelare quel paesaggio dovremo organizzare e garantire continuità a una forma di gestione (ad esempio il pascolo nella radura) che consenta il mantenimento del prato e impedisca il riformarsi del bosco.

Dunque possiamo concludere che realizziamo un progetto non solo quando modifichiamo un ambiente e progettiamo un nuovo paesaggio, o quando interveniamo per restaurare un paesaggio ripristinandone le qualità perdute (ad esempio quando ricostruiamo un filare di alberi o demoliamo un manufatto che deturpa un quadro panoramico), ma anche quando vogliamo mantenere, tutelare, un paesaggio esistente.

Dunque tutela, restauro, creazione di nuovi paesaggi devono essere considerati come diverse forme di progetto per il territorio.

Progettare e realizzare un assetto territoriale, un paesaggio non è ovviamente la stessa cosa che progettare e realizzare un quadro o una scultura, e richiede una attenta e preliminare verifica di fattibilità.

Diverso è, di norma, l'impegno economico. Bisogna poi assicurarsi che il progetto sia compatibile con le complesse regole amministrative dell'urbanistica.

Il progetto deve inoltre essere selettivamente coerente con il contesto territoriale e sociale. Bisogna prima aver studiato a fondo il territorio per capirne le caratteristiche ambientali e conoscerne le stratificazioni storiche. Bisogna anche indagare il rapporto tra queste e la comunità locale cercando di comprendere in quali elementi del territorio essa riconosce elementi della propria identità. Bisogna tener conto che il paesaggio può mutare, spontaneamente, e che possono mutare le esigenze di uso o le esigenze materiali e spirituali di una comunità. L'assetto proposto deve quindi garantire un certo grado di flessibilità. In ogni caso si deve considerare che, una volta realizzato un certo assetto territoriale, bisogna anche assicurarsi una idonea gestione del territorio; una gestione che sia sostenibile sotto il profilo economico, tecnico, sociale e ambientale e che garantisca pertanto la conservazione per le generazioni future delle risorse non rinnovabili.

Parole chiave:

progetto, fattibilità, coerenza , ambiente, cultura, riconoscibilità, flessibilità, evolutività, economicità di gestione, sostenibilità