

Luca Gaeta, Umberto Janin Rivolin, Luigi Mazza

Governo del territorio e pianificazione spaziale

CittàStudi
EDIZIONI

Proprietà letteraria riservata
© 2013 De Agostini Scuola SpA – Novara
1ª edizione: luglio 2013
Printed in Italy

L'Editore ha fatto quanto possibile per contattare gli aventi diritto delle immagini che compaiono nel testo e resta a disposizione di chi non è riuscito a contattare.

Tutti i diritti riservati. Nessuna parte del materiale protetto da questo copyright potrà essere riprodotta in alcuna forma senza l'autorizzazione scritta dell'Editore.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume/fascicolo, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano – e-mail: autorizzazioni@clearedi.org

Stampa: Grafiche Battaia – Zibido San Giacomo (Mi)

Ristampe: 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9
Anno: 2013 2014 2015 2016 2017

Indice sintetico

3	PARTE PRIMA – Governo del territorio e cittadinanza
5	Capitolo 1 – La costruzione del mercato urbano
29	Capitolo 2 – Lo Stato e la regolazione del suolo
43	Capitolo 3 – Problemi costituzionali di governo del territorio
65	Capitolo 4 – Il piano e i diritti di cittadinanza
79	Capitolo 5 – Due archetipi della pianificazione spaziale
103	PARTE SECONDA – Teorie e modelli di pianificazione spaziale
105	Capitolo 6 – I modelli di ordinamento spaziale
127	Capitolo 7 – Una teoria dell'eguaglianza spaziale
151	Capitolo 8 – Una teoria dello sviluppo spaziale
165	Capitolo 9 – Un modello di equilibrio spaziale
183	PARTE TERZA – Temi e metodi di pianificazione spaziale
185	Capitolo 10 – La città e il paesaggio
209	Capitolo 11 – Il contenimento urbano e gli standard
227	Capitolo 12 – L'espansione urbana e i piani di quartiere (di <i>Renzo Riboldazzi</i>)
245	Capitolo 13 – La tutela e il recupero dei centri storici (di <i>Francesco Ventura</i>)
271	Capitolo 14 – Il traffico e gli usi del suolo
291	Capitolo 15 – Le città di nuovo impianto
313	Capitolo 16 – Struttura e azione (di <i>Luca Gaeta</i>)
331	Capitolo 17 – Il piano come progetto di comunità
353	Capitolo 18 – La questione della casa e il «diritto alla città» (di <i>Silvia Saccomani</i>)
371	Capitolo 19 – Gli spazi della produzione e del commercio (di <i>Simonetta Armondi</i>)
393	Capitolo 20 – La trasformazione per parti e per progetti (di <i>Cristina Bianchetti</i>)
405	Capitolo 21 – I nuovi orientamenti del piano urbano (di <i>Luca Gaeta</i>)
423	PARTE QUARTA – Governo del territorio: piani e politiche
425	Capitolo 22 – I sistemi di governo del territorio (di <i>Umberto Janin Rivolin</i>)
443	Capitolo 23 – I piani regionali e sub-regionali (di <i>Carlo Salone</i>)
459	Capitolo 24 – I piani per i trasporti, il traffico e la mobilità (di <i>Paolo Riganti</i>)
473	Capitolo 25 – I piani per l'ambiente e il paesaggio (di <i>Camilla Perrone</i> e <i>Giancarlo Paba</i>)
505	Capitolo 26 – I piani e i programmi per lo sviluppo locale (di <i>Simonetta Armondi</i> e <i>Gabriele Pasqui</i>)
521	Capitolo 27 – La governance europea e gli effetti sul governo del territorio (di <i>Umberto Janin Rivolin</i>)
543	Appendice: L'apprendimento della pianificazione spaziale attraverso il cinema (di <i>Marco Bianconi</i> e <i>Leonardo Ciacci</i>)
555	Conclusioni
559	Indice delle schede
561	Indice delle figure e delle tabelle
567	Indice analitico

Indice

XVII Introduzione

3 PARTE PRIMA – Governo del territorio e cittadinanza

5 Capitolo 1 – La costruzione del mercato urbano

5 1.1 Mercati immobiliari e mercato urbano

9 1.2 Necessità e modalità dell'assegnazione dei diritti d'uso del suolo

12 1.3 Il potere dell'assegnazione dei diritti d'uso del suolo

21 1.4 Assegnazione, appropriazione, uso

22 1.5 La costruzione dell'offerta d'uso del suolo

24 1.6 Conclusioni

25 *Bibliografia*

25 *Esercitazioni*

29 Capitolo 2 – Lo Stato e la regolazione del suolo

29 2.1 Conflitti d'uso del suolo: i fallimenti del mercato

32 2.2 La soluzione dei conflitti: accordi e regole

36 2.3 Governo del territorio e regolazione

37 2.4 Regolazione e valori del suolo

39 *Bibliografia*

39 *Esercitazioni*

43 Capitolo 3 – Problemi costituzionali di governo del territorio

43 3.1 Crisi urbana e zonizzazione

48 3.2 Ambler contro Euclid

51 3.3 La costituzionalità dello «zoning»

3.3.1 Il conflitto tra interessi individuali e governo locale, e la questione della compensazione, p. 53 – 3.3.2 Il conflitto tra piano locale e piano di livello superiore, p. 54

55 3.4 La legittimazione dello «zoning» statunitense

3.4.1 Lo «zoning» come difesa del diritto di proprietà, p. 56 – 3.4.2 Un problema irrisolto: piano locale e piano di livello superiore, p. 58

59 3.5 Due conflitti e due problemi di pianificazione

60 3.6 Conclusioni

62 *Bibliografia*

63 *Esercitazioni*

65 Capitolo 4 – Il piano e i diritti di cittadinanza

65 4.1 La natura strumentale della zonizzazione

67 4.2 Una politica spaziale di espulsione

69 4.3 «Zoning» e diritti di cittadinanza

70 4.4 «Zoning», espansione ed esclusione

4.4.1 Zonizzazione d'esclusione e di espulsione, p. 71 – 4.4.2 Razzismo e zonizzazione, p. 72

73 4.5 «Zoning», pianificazione spaziale e costruzione politica del mercato

75	4.6 «Zoning», pianificazione spaziale e controllo sociale
76	<i>Bibliografia</i>
76	<i>Esercitazioni</i>
79	Capitolo 5 – Due archetipi della pianificazione spaziale
79	5.1 Terra e diritto
88	5.2 Forme spaziali, regole e strategie
89	5.3 Terra, cultura, potere
93	5.4 Ordinamento spaziale e controllo sociale
95	5.5 Confini
96	5.6 Spazio, potere, territorialità
98	5.7 Conclusioni
98	<i>Bibliografia</i>
99	<i>Esercitazioni</i>
103	PARTE SECONDA – Teorie e modelli di pianificazione spaziale
105	Capitolo 6 – I modelli di ordinamento spaziale
105	6.1 L'istituzione della pianificazione spaziale
111	6.2 Tre modelli di ordinamento spaziale
	6.2.1 La griglia radiocentrica, p. 111 – 6.2.2 La griglia ortogonale, p. 112 – 6.2.3 La griglia labirintica, p. 115
120	6.3 Tre padri della pianificazione contemporanea
	6.3.1 Una teoria dell'eguaglianza spaziale, p. 121 – 6.3.2 Una teoria dello sviluppo spaziale, p. 121 – 6.3.3 Un modello di equilibrio spaziale, p. 122
122	6.4 Conclusione
123	<i>Bibliografia</i>
123	<i>Esercitazioni</i>
127	Capitolo 7 – Una teoria dell'eguaglianza spaziale
127	7.1 La costruzione di una teoria
	7.1.1 Ildefonso Cerdà, p. 127 – 7.1.2 Le mura di Barcellona, p. 128 – 7.1.3 Le ragioni di una teoria, p. 131 – 7.1.4 Un programma politico, p. 133 – 7.1.5 Libertà e pianificazione, p. 133
135	7.2 Le cinque basi della teoria
136	7.3 Le quattro fasi del processo teorico
	7.3.1 Dalle parti al tutto, p. 136 – 7.3.2 Prima fase: la residenza, p. 136 – 7.3.3 Seconda fase: il traffico, p. 137 – 7.3.4 Terza fase: case e traffico, p. 138 – 7.3.5 Quarta fase: città e regione, p. 140
141	7.4 Pratiche e teoria
	7.4.1 Giustizia e razionalità, p. 141 – 7.4.2 Il piano come regola e strategia, p. 142
142	7.5 Riepilogo e conclusioni
147	<i>Bibliografia</i>
147	<i>Esercitazioni</i>
151	Capitolo 8 – Una teoria dello sviluppo spaziale
151	8.1 Indore: una pedagogia interattiva
153	8.2 Una scienza nuova
156	8.3 Il principio sinottico
158	8.4 L'indagine regionale e urbana
160	8.5 Geddes, la pianificazione e i pianificatori
163	<i>Bibliografia</i>
163	<i>Esercitazioni</i>
165	Capitolo 9 – Un modello di equilibrio spaziale
165	9.1 Un traguardo per la città

167	9.2 Una dottrina di pianificazione
173	9.3 Il modello spaziale
176	9.4 La città sociale
177	9.5 L'influenza di Howard
178	9.6 Conclusioni
180	<i>Bibliografia</i>
180	<i>Esercitazioni</i>
183	PARTE TERZA – Temi e metodi di pianificazione spaziale
185	Capitolo 10 – La città e il paesaggio
185	10.1 Town and country planning
	10.1.1 La fondazione di una disciplina autonoma, p. 186 – 10.1.2 Il ruolo chiave dell'indagine, p. 188 – 10.1.3 Strumenti e fasi del piano, p. 190 – 10.1.4 Il paesaggio e l'estensione del piano oltre la città, p. 192
193	10.2 Vecchie città ed edilizia nuova
	10.2.1 Il «contrasto irreducibile tra la Vita e la Storia», p. 194 – 10.2.2 Lo strumento dell'«architetto integrale», p. 198 – 10.2.3 Un decalogo per il legislatore, p. 201 – 10.2.4 Pianificazione spaziale e paesaggio, p. 202
203	10.3 Conclusioni
205	<i>Bibliografia</i>
205	<i>Esercitazioni</i>
209	Capitolo 11 – Il contenimento urbano e gli standard
209	11.1 Greater London Plan, 1944
211	11.2 Due politiche principali del piano
215	11.3 Il modello spaziale del piano
	11.3.1 Le densità, p. 215 – 11.3.2 Il modello di organizzazione sociale, p. 217
221	11.4 L'eredità del Greater London Plan
224	<i>Bibliografia</i>
225	<i>Esercitazioni</i>
227	Capitolo 12 – L'espansione urbana e i piani di quartiere
227	12.1 Il piano regolatore di Milano del 1953
232	12.2 Contenuti essenziali
234	12.3 Il decentramento
238	12.4 Attuazione ed esiti
240	12.5 Conclusioni
241	<i>Bibliografia</i>
243	<i>Esercitazioni</i>
245	Capitolo 13 – La tutela e il recupero dei centri storici
245	13.1 Passato e memoria
246	13.2 Pianificazione spaziale e tutela del patrimonio
247	13.3 L'invenzione del patrimonio urbano
248	13.4 Dagli sventramenti al centro storico
254	13.5 La persistenza dell'impianto urbano
257	13.6 Memoria e luogo
258	13.7 Tra norma e piano
261	13.8 Riuso e teoria tipologica
267	<i>Bibliografia</i>
267	<i>Esercitazioni</i>

271	Capitolo 14 – Il traffico e gli usi del suolo
271	14.1 Definizione del problema
273	14.2 Il Rapporto Buchanan
	14.2.1 Sunnyside Gardens, il superblock e il principio di Radburn, p. 274 – 14.2.2 L'unità di vicinato e l'area ambientale, p. 275 – 14.2.3 Gerarchia e specializzazione delle strade, p. 276 – 14.2.4 Attività, usi del suolo e traffico, p. 277 – 14.2.5 L'analisi dei movimenti pendolari, p. 279 – 14.2.6 Criticità e accessibilità, p. 280
281	14.3 L'applicazione a Newbury
283	14.4 Il tentativo di applicazione ad Alessandria
	14.4.1 Lo schema generale del 1968, p. 284
	14.4.2 Usi del suolo e mobilità nell'area urbana, p. 285
287	14.5 Buchanan e la pianificazione spaziale
288	<i>Bibliografia</i>
288	<i>Esercitazioni</i>
291	Capitolo 15 – Le città di nuovo impianto
291	15.1 La politica delle «new town»
	15.1.1 Da Howard allo Stato, p. 291 – 15.1.2 La politica delle «new town» britanniche, p. 292 – 15.1.3 New town ed espansioni urbane, p. 293 – 15.1.4 Gli obiettivi delle new town, p. 293 – 15.1.5 Città senza storia, p. 294
296	15.2 La progettazione delle «new town»
	15.2.1 Un prodotto anglosassone, p. 296 – 15.2.2 Progetti d'architettura e piano, p. 296 – 15.2.3 Programma politico e modello spaziale, p. 297 – 15.2.4 New town e conflitti di pianificazione, p. 297 – 15.2.5 Modelli di new town britanniche, p. 298
299	15.3 Runcorn
	15.3.1 Alla periferia di Liverpool, p. 299 – 15.3.2 La doppia rete del traffico, p. 300 – 15.3.3 Gli spazi verdi e la residenza, p. 301 – 15.3.4 Una moderna città giardino, p. 302
302	15.4 Milton Keynes
	15.4.1 Tra Londra e Birmingham, p. 302 – 15.4.2 Il progetto di Milton Keynes, p. 302 – 15.4.3 La griglia stradale, p. 303 – 15.4.4 Griglia stradale e usi del suolo, p. 304 – 15.4.5 Una città post-industriale, p. 305
307	15.5 Conclusioni
309	<i>Bibliografia</i>
309	<i>Esercitazioni</i>
313	Capitolo 16 – Struttura e azione
313	16.1 Coventry calling
314	16.2 Piani di struttura e piani locali
	16.2.1 La legge del 1947, p. 314 – 16.2.2 Il Planning Advisory Group e la legge del 1968, p. 314 – 16.2.3 Usi del suolo e traffico, p. 318 – 16.2.4 La ricerca operativa nel settore pubblico, p. 321
324	16.3 Strategie per un territorio conteso
325	16.4 Pianificare nell'incertezza
327	16.5 Epilogo
327	<i>Bibliografia</i>
328	<i>Esercitazioni</i>
331	Capitolo 17 – Il piano come progetto di comunità
331	17.1 Alessandria 1958, 1968
331	17.2 Dalla giunta rossa al centro-sinistra – 17.2.1 Un governo troppo solido, p. 331 – 17.2.2 Dalla ricostruzione al piano regolatore del 1958, p. 332 – 17.2.3 Il piano 167, p. 334 – 17.2.4 Boom economico e crisi locale, p. 335 – 17.2.5 Il centro-sinistra e il nuovo piano regolatore, p. 336
337	17.3 Due piani tradizionali
	17.3.1 Una città tra due fiumi, p. 337 – 17.3.2 Il piano regolatore del 1958, p. 342 – 17.3.3 Il piano regolatore del 1968, p. 343
346	17.4 Un confronto tra i due piani

349	<i>Bibliografia</i>
349	<i>Esercitazioni</i>
353	Capitolo 18 – La questione della casa e il «diritto alla città»
353	18.1 La questione della casa
	18.1.1 Perché il tema della casa, p. 353 – 18.1.2 La casa e gli squilibri territoriali, p. 353 – 18.1.3 La casa e il settore edilizio-fondario, p. 354 – 18.1.4 La casa e l'intervento pubblico, p. 355
358	18.2 Le lotte sociali e il «diritto alla città»
	18.2.1 Anni di conflitto sociale, p. 358 – 18.2.2 Dal diritto alla casa al «diritto alla città», p. 360
361	18.3 La variante del PRG di Milano del 1980: un tentativo di risposta?
	18.3.1 Obiettivi e metodi della variante, p. 362 – 18.3.2 Perché la variante si rivela inadeguata, p. 364
366	18.4 Conclusioni
367	<i>Bibliografia</i>
368	<i>Esercitazioni</i>
371	Capitolo 19 – Gli spazi della produzione e del commercio
371	19.1 Le trasformazioni degli spazi della produzione
	19.1.1 Dall'industria alle nuove produzioni urbane, p. 371 – 19.1.2 Da icona del «made in Italy» a territorio da riutilizzare, p. 375 – 19.1.3 Riflessioni a partire dai due casi, p. 376
379	19.2 Le trasformazioni degli spazi del commercio
	19.2.1 Lo shopping mall come strategia di riqualificazione di aree urbane dismesse, p. 380 – 19.2.2 La città storica come espediente commerciale, p. 382 – 19.2.3 Da territorio agricolo a città virtuale, p. 384 – 19.2.4 Riflessioni a partire dai tre casi, p. 386
387	19.3 Riflessioni conclusive: qualità degli spazi, interessi, scale
389	<i>Bibliografia</i>
390	<i>Esercitazioni</i>
393	Capitolo 20 – La trasformazione per parti e per progetti
393	20.1 Città pubblica e progetto moderno
394	20.2 Teoria della modificazione e progetto di suolo
395	20.3 Tecniche
396	20.4 Una diversa stagione
397	20.5 Appendice: il piano regolatore di Siena
	20.5.1 I materiali che costituiscono il piano, p. 397 – 20.5.2 L'appartenenza alla stagione degli anni Ottanta e Novanta, p. 399
401	<i>Bibliografia</i>
402	<i>Esercitazioni</i>
405	Capitolo 21 – I nuovi orientamenti del piano urbano
405	21.1 La veste di Arlecchino
406	21.2 Le forme del piano urbano
	21.2.1 Il piano regolatore generale di Roma, p. 407 – 21.2.2 Il piano strutturale comunale di Bologna, p. 409 – 21.2.3 Il piano strategico di Torino, p. 412
413	21.3 Temi e metodi della pianificazione urbana
	21.3.1 La perequazione dei diritti, p. 413 – 21.3.2 La tutela dell'ambiente naturale, p. 414 – 21.3.3 La partecipazione dei cittadini, p. 415
419	21.4 Conclusioni
419	<i>Bibliografia</i>
420	<i>Esercitazioni</i>

423	PARTE QUARTA – Governo del territorio: piani e politiche
425	Capitolo 22 – I sistemi di governo del territorio
425	22.1 Definizioni, confronti, classificazioni in uso
	22.1.1 Classificazioni per famiglie giuridiche, p. 425 – 22.1.2 Classificazioni per «idealtipi», p. 426 – 22.1.3 Sistemi di governo del territorio e culture di pianificazione spaziale, p. 428
428	22.2 Sistemi di governo del territorio come tecnologie istituzionali
	22.2.1 Funzionamento del sistema di governo del territorio, p. 429 – 22.2.2 Sistemi conformativi e performativi, p. 431 – 22.2.3 La costruzione sociale del sistema, p. 433
435	22.3 Formazione e cambiamenti del sistema di governo del territorio in Italia
	22.3.1 La formazione del sistema (1861-1942), p. 435 – 22.3.2 Il ciclo riformista (anni Cinquanta-Sessanta), p. 435 – 22.3.3 La regionalizzazione del sistema e l'innovazione europea (anni Ottanta-Novanta), p. 436 – 22.3.4 La fase corrente, p. 437
438	22.4 Conclusioni
439	<i>Bibliografia</i>
440	<i>Esercitazioni</i>
443	Capitolo 23 – I piani regionali e sub-regionali
443	23.1 La dimensione regionale della pianificazione spaziale
	23.1.1 Le radici storiche: la città-regione nel pensiero di Howard e Geddes, p. 444 – 23.1.2 Le scienze regionali e l'approccio neokeynesiano allo sviluppo, p. 447 – 23.1.3 Globalizzazione e nuovo regionalismo, p. 448
449	23.2 La pianificazione regionale in Italia
452	23.3 La pianificazione sub-regionale
454	23.4 Conclusioni
455	<i>Bibliografia</i>
456	<i>Esercitazioni</i>
459	Capitolo 24 – I piani per i trasporti, il traffico e la mobilità
459	24.1 Regolazione e controllo del traffico
460	24.2 Mobilità ed esternalità
462	24.3 Piani e programmi per la mobilità urbana
465	24.4 Piani settoriali e strategie per la mobilità
465	24.5 Piani della mobilità e del traffico e piani urbanistici
470	24.6 Strumenti e processi per la pianificazione e il governo della mobilità
471	<i>Bibliografia</i>
472	<i>Esercitazioni</i>
473	Capitolo 25 – I piani per l'ambiente e il paesaggio
473	25.1 Dal paese al paesaggio: «una proprietà all'orizzonte»
474	25.2 Paesaggio e governo del territorio
480	25.3 Il paesaggio nei piani regionali
	25.3.1 L'europeizzazione delle politiche del paesaggio e la nuova generazione di piani, p. 480 – 25.3.2 Tipi di piano, p. 484 – 25.3.3 Il piano paesaggistico regionale del Piemonte, p. 485 – 25.3.4 Il piano paesaggistico regionale territoriale della Puglia, p. 491
493	25.4 Nuovi temi della pianificazione del paesaggio
	25.4.1 La pianificazione del paesaggio periurbano e il nuovo ruolo dell'agricoltura, p. 493 – 25.4.2 Paesaggio e partecipazione: osservatori, atlanti, ecomusei, p. 494
498	25.5 Dal paesaggio al paese
501	<i>Bibliografia</i>
502	<i>Esercitazioni</i>
505	Capitolo 26 – I piani e i programmi per lo sviluppo locale
505	26.1 La vicenda di Salerno
509	26.2 Una lettura critica dei programmi di sviluppo locale

	26.2.1 L'avvio: gli anni Novanta, p. 509 – 26.2.2 L'affermazione e le difficoltà: 1998-2012, p. 515
515	26.3 Crisi, sviluppo locale e pianificazione spaziale
519	<i>Bibliografia</i>
520	<i>Esercitazioni</i>
521	Capitolo 27 – La governance europea e gli effetti sul governo del territorio
521	27.1 Unione europea e governo del territorio
527	27.2 Quattro dimensioni della pianificazione spaziale europea
	27.2.1 Dimensione discorsiva, p. 527 – 27.2.2 Dimensione strutturale, p. 529 – 27.2.3 Dimensione strumentale, p. 532 – 27.2.4 Dimensione pratica, p. 535
537	27.3 Effetti della governance territoriale europea in Italia
	27.3.1 La fase dell'innovazione, p. 537 – 27.3.2 La fase del riflusso, p. 538
539	27.4 Conclusioni
539	<i>Bibliografia</i>
541	<i>Esercitazioni</i>
543	Appendice: L'apprendimento della pianificazione spaziale attraverso il cinema
553	<i>Bibliografia</i>
555	<i>Conclusioni</i>
559	<i>Indice delle schede</i>
561	<i>Indice delle figure e delle tabelle</i>
567	<i>Indice analitico</i>

Esercitazioni

I. Domande di auto-valutazione

1. Perché si applicano strumenti economici oppure regolativi al controllo del traffico?
2. Cos'è la congestione del traffico? A quali condizioni il *road pricing* risulta efficace?
3. Quali sono le competenze del piano urbano del traffico?
4. Quali sono le competenze del piano urbano di mobilità?
5. Quali sono i limiti del PRG nella programmazione delle infrastrutture?
6. Quali erano gli obiettivi iniziali del passante ferroviario milanese?
7. Quali sono oggi le criticità irrisolte della rete ferroviaria milanese?
8. Qual è la relazione corretta tra strumenti e processi di pianificazione della mobilità?

II. Descrizione tecnica

Descrivi individualmente oppure in gruppo il *piano urbano di mobilità* del comune dove vivi o studi. Prepara a questo scopo un album a colori, in formato A3, che può contenere testi, disegni, fotografie, mappe, diagrammi, fonti bibliografiche e tutto ciò che ritieni utile per descrivere il piano considerato nella sua qualità di documento tecnico.

Gli obiettivi di questo esercizio sono:

- imparare a selezionare le componenti essenziali di un documento tecnico;

- imparare a organizzare una descrizione efficace e sintetica del documento.

L'elaborato deve preferibilmente seguire la seguente traccia, che può tuttavia essere ampliata e dettagliata secondo le esigenze di ciascuno studente o gruppo.

Il piano urbano di mobilità di ...

1. La domanda e l'offerta di trasporto privato
2. La domanda e l'offerta di trasporto pubblico
3. I maggiori problemi di mobilità rilevati
4. Tecniche di rilevazione e modelli analitici
5. Le principali soluzioni individuate
6. La valutazione di costi e benefici
7. Le relazioni con la pianificazione spaziale

III. Approfondimenti

Isola un tema tra quelli trattati all'interno del capitolo, integra la bibliografia ad esso relativa e prepara individualmente una breve relazione (3 cartelle in formato A4) che, a partire dai testi selezionati, approfondisca gli aspetti più rilevanti per il governo del territorio e la pianificazione spaziale. La relazione deve avere un titolo, essere articolata in paragrafi e contenere i rimandi alla bibliografia utilizzata, che andrà elencata per esteso al fondo.

Obiettivo dell'esercizio è quello di approfondire la conoscenza di tematiche, discipline, approcci che integrano il sapere della pianificazione spaziale e con esso dialogano nella pratica professionale.

CAPITOLO 25

I piani per l'ambiente e il paesaggio

Il paesaggio e l'ambiente fanno parte di un universo diversificato di discorsi e di pratiche, e i piani per il paesaggio e per l'ambiente costituiscono a loro volta un insieme articolato di strumenti di governo del territorio. Questo capitolo si occupa dei piani paesistici o paesaggistici e dei piani territoriali caratterizzati da una attenzione agli aspetti paesaggistici e ambientali, che si sono sviluppati negli ultimi decenni, anche in relazione all'evoluzione della legislazione urbanistica sul paesaggio e sulla protezione dell'ambiente. Il capitolo tratta prevalentemente della situazione italiana, pur con i necessari riferimenti alla discussione internazionale e soprattutto europea, quando siano necessari per una migliore comprensione dei metodi utilizzati e delle esperienze esaminate.

25.1 Dal paese al paesaggio: «una proprietà all'orizzonte»

L'espressione «dal paese al paesaggio» deriva da alcuni studi, in particolare di Piero Camporesi, sulla rappresentazione del paesaggio nell'arte umanistica e rinascimentale, e su questa espressione si è sviluppata una sofisticata discussione, sulla quale non è possibile indugiare (Camporesi, 1992; Roger, 2009). È sufficiente spiegare il senso della frase in questo modo: il *paese* è il territorio, lo spazio vissuto, i luoghi nei quali si svolge la vita quotidiana, il mondo materiale, scomposto e disordinato, che comprende il bello e il brutto, l'ozio e il lavoro, la gioia e la fatica. Dal paese, in una «lunga marcia verso la conquista del reale e l'autonomia» (Camporesi, 1992, p. 35), emerge a poco a poco il *paesaggio*, come (parte di) territorio rappresentato, esteticamente percepito, nobilmente raffigurato.

Fin dall'inizio della diffusione della parola e del concetto (capitolo 10), «pensare il mondo come paesaggio» (Lanzani, 2011, p. 33) significa prestare at-

tenzione agli aspetti qualitativi del territorio e dell'ambiente, alla composizione unitaria della natura e delle opere dell'uomo, alla bellezza e all'armonia degli insediamenti, «alle funzioni simboliche e metaforiche, estetiche e narrative» dei luoghi e ai loro «depositi mitici e memoriali» (Gambino, 2010, p. 9).

Paese e paesaggio restano ovviamente legati da un rapporto di reciproca determinazione; tuttavia privilegiare il paesaggio significa guadagnare una posizione più alta ed efficace, «perché il paesaggio presuppone un punto di vantaggio dell'osservatore, presuppone un rilievo, un punto di vista elevato da cui guardare: perché esso è il contrario di ogni forma di riduzione a un'estensione piatta della faccia della Terra» (Farinelli, 2007, p. 141). Guardare il mondo come paesaggio significa favorire «l'entrata in gioco di un'attività psichica fatta di memorie, riflessioni, desideri che sfuggono al circolo dei bisogni e delle risposte adattive. Ma, questo è il punto decisivo, nel paese-paesaggio la contemplazione [...] costituisce il presupposto di un agire pratico che esplora nuove direzioni nella costruzione del territorio» (Baldeschi, 2011, p. 19).

È importante sottolineare quest'aspetto: l'irruzione del paesaggio, di questa categoria così fragile e incerta, ha profondamente trasformato i paradigmi conoscitivi dei progetti di territorio e di ambiente, e in generale le pratiche di pianificazione spaziale per il governo del territorio.

Definire cosa sia il paesaggio, e in particolare cosa distingua paesaggio, territorio e ambiente è un'operazione piena di difficoltà, anche per gli studiosi: il paesaggio è un «affascinante poliedro» (Quaini, 2006, p. 11), un «termine costitutivamente imprevedibile, imbarazzante e scandaloso» (Lanzani, 2003, p. 206). Massimo Quaini (2006, p. 13) ricor-

da che il paesaggio non fa ombra, perché non è materiale, ma ha la natura di un'ombra, per la sua costituzione precaria e nebulosa, «perché è un'entità piena di enigmi e di complicazioni». Per Roberto Gambino (1996, p. 46), infine, il concetto di paesaggio è dotato di una «ambiguità ineludibile», ma questa latitudine e incertezza di significato è una preziosa opportunità: «il paesaggio è strumento analitico fecondo proprio in quanto labirinto interpretativo, intriso di progettualità e immerso in un orizzonte intenzionale». Il fatto che il paesaggio sia insieme il paese reale e la sua rappresentazione, il territorio e la sua immagine, consente appunto di difendere questa ambiguità dalle opposte pretese della scienza naturale e dell'arte figurativa, sia «contro le tentazioni "oggettivanti" che nascono nelle scienze della terra», sia «contro le regressioni della concezione paesistica al puro-visibilismo estetizzante [e] al soggettivismo impressionistico e a-scientifico».

Non cercheremo quindi di fornire una definizione preliminare ed esaustiva di paesaggio (e di ambiente), seguendone invece le complicazioni di significato nei paragrafi seguenti, mettendolo alla prova nei piani e nei progetti, traguardandolo nelle leggi e nelle pratiche. D'altra parte ogni definizione di un concetto significa prendere posizione e orientare i ragionamenti e le azioni verso una direzione piuttosto che un'altra.

Per questa ragione, proponiamo di riflettere su una definizione, che consideriamo «strategica», tratta da uno scritto di Ralph Waldo Emerson, importante filosofo americano, intitolato *Nature* e pubblicato nel 1836:

L'incantevole paesaggio che ho visto questa mattina è senza dubbio costituito da venti o trenta fattorie. Miller possiede questo campo, Locke quell'altro e Manning il bosco più in là. Nessuno di loro, però, possiede il paesaggio. Vi è una proprietà all'orizzonte che non appartiene a nessuno, se non a colui il cui occhio è capace di assemblare le parti in un tutto, cioè il poeta. È questa la parte migliore delle fattorie di quegli uomini, a cui tuttavia nessun atto di proprietà dà diritto (Emerson, 2010, p. 22).

La definizione di Emerson contiene gli elementi essenziali di un'idea di paesaggio. Il territorio è costituito di elementi separati e distinti, di proprietà private e di recinti individuali, di abitanti e di bo-

schì, di costruzioni e di natura, di fattorie e di città. Tutti questi elementi e tutti questi attori partecipano alla costruzione del paesaggio, ma nessuno lo possiede. Il paesaggio è appunto «una proprietà all'orizzonte» nella quale le parti sono compostamente assemblate in un tutto, è un dispositivo mentale e concettuale per dare significato a un territorio e proteggere l'emissione di questo significato nel tempo. Ciò non toglie che siano possibili più riconoscimenti della stessa proprietà all'orizzonte, con motivazioni variabili al punto che la protezione del significato nel tempo è sempre a rischio.

25.2 Paesaggio e governo del territorio

Affrontare il discorso sul paesaggio e sull'ambiente come questione di governo del territorio significa sottolineare l'introduzione di specifici strumenti di pianificazione per la loro tutela, valorizzazione e trasformazione. Nell'arco di almeno trent'anni, come vedremo, questi strumenti hanno cercato di dialogare con quelli della pianificazione spaziale, in tensione tra almeno tre tradizioni scientifico-culturali, rilette e interpretate nel dibattito sul paesaggio dal dopoguerra in poi (Gambi, 1973; Quaini, 2006; Farinelli, 1981; Baldeschi, 2011).

Le tre tradizioni rilevanti sono:

- 1) l'approccio estetico-percettivo inteso come rappresentazione della natura attraverso sintesi artistiche – pittura, poesia, descrizioni – (inclusi la tradizione del *Grand Tour* tra Seicento e Ottocento, il pittoresco, il vedutismo, il giardino paesaggistico);
- 2) l'approccio geografico-strutturale ricondotto alla dimensione funzionale e sistemica dell'ambiente e inteso come analisi e interpretazione oggettiva della realtà (Biasutti, 1947);
- 3) l'approccio intermedio tra soggettività estetica e oggettività delle scienze che, sviluppando alcune intuizioni del grande geografo e naturalista Alexander Humboldt, interpreta il paesaggio come sintesi tra paesaggio estetico e paesaggio geografico (Farinelli, 1981, p. 151).

Le tre tradizioni trovano in alcuni piani di paesaggio italiani di nuova generazione un tentativo di ricomposizione ispirata dal concetto di patrimonio territoriale e forse anche motivata da quella ri-

conosciuta e ancora irrisolta ambiguità, già richiamata, tra il concetto di territorio e quello di paesaggio (Magnaghi, 2010; Gambino, 2010).

La discussione sul concetto di paesaggio si trasforma in una questione di governo del territorio per la confluenza dei seguenti fattori:

- le riflessioni sul significato di paesaggio e sulle qualità (essenzialmente di natura relazionale) che contribuiscono a trasformare una struttura territoriale in paesaggio;
- il dialogo tra le discipline geografiche e quelle urbanistiche, maturato nel corso degli ultimi due secoli e reso necessario dalla crescente domanda di piani e strumenti di regolazione, tutela e protezione del patrimonio storico-artistico e ambientale;
- il ruolo tecnico-operativo e di stimolazione delle politiche esercitato da alcuni provvedimenti legislativi (scheda 13.4);
- il ripensamento dei paradigmi della pianificazione legato ai fallimenti dell'epoca moderna e alla consapevolezza dell'importanza di correggere i modelli di sviluppo che hanno portato al degrado delle strutture insediative e del paesaggio;
- l'emersione di una specifica domanda di ambiente e di qualità della vita da parte della popolazione, comparsa negli anni Sessanta del Novecento e rinforzatasi negli ultimi tempi, intrecciandosi con i temi della sostenibilità dello sviluppo (scheda 26.5) e degli effetti dei cambiamenti climatici.

L'avvio della pianificazione paesistica in Italia prende le mosse giuridico/istituzionali dall'entrata in vigore della legge n. 431/1985, conosciuta come «legge Galasso». Il clima culturale in cui essa compare è segnato dall'affermarsi anche in Italia della «svolta ambientalista» (Gambino, 1996), che si traduce in una domanda di strumenti di governo che riguardino il paesaggio, la conservazione del patrimonio artistico, la salvaguardia delle risorse ambientali. La legge Galasso rivaluta il piano come strumento per la gestione della tutela ambientale e paesistica e introduce l'obbligo, per le regioni, di sottoporre il territorio a una normativa di tutela (con riferimento ai beni e alle aree) mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali (scheda 25.1).

È possibile quindi raggruppare le esperienze di pianificazione di paesaggio e di ambiente in due stagioni. La prima – con la cui descrizione si conclude questo secondo paragrafo – può essere sintetizzata nel modo seguente: la pianificazione *paesistica* tra tutela ambientale, sviluppo locale e strumenti di governo del territorio. «Pianificazione paesistica», perché così definita dalla legge che introduce, come si è detto, i piani paesistici; «tutela ambientale», perché la tutela è riconosciuta come obiettivo della legge e assunta come principio ordinatore di molti piani; «sviluppo locale» (capitolo 26) perché è il concetto paradigmatico del trattamento delle questioni ambientali nel dibattito internazionale a partire dagli anni Ottanta; «strumenti di governo del territorio», perché è con l'avvio della pianificazione paesistica che il paesaggio diventa una questione di piano e quindi di governo del territorio.

Questa prima stagione lascia aperte molte questioni che è possibile raggruppare, sintetizzando un dibattito articolato, in due ambiti. Il primo, di carattere scientifico-culturale, include:

- l'oggetto dei piani di paesaggio e di ambiente;
- l'approccio culturale ai temi del paesaggio e dell'ambiente, con riferimento al confronto tra la tradizione estetico-percettiva e quella geografico-strutturale;
- il rapporto tra analisi e progetto di paesaggio e di ambiente, nei piani paesistici, con riferimento al bilanciamento tra il ruolo delle tutele e quello delle strategie;
- l'intreccio tra aspetti paesistico-ambientali e territoriali (urbanistici ed economici) e l'incerta identità dei piani paesistici;
- il raccordo tra i temi della riqualificazione paesistica e il dibattito sui centri storici con riferimento alla Carta di Gubbio del 1990 proposta dall'ANCSA (par. 13.4), che sancisce l'estensione dei principi di conservazione all'intero territorio.

Il secondo ambito, di carattere tecnico-giuridico, è legato alla serie di provvedimenti che, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, ha arricchito la legislazione e influenzato il dibattito sul paesaggio:

- il rapporto tra questione paesistica, protezione degli spazi naturali e pianificazione delle aree

Scheda 25.1 – Piano paesistico

Il primo provvedimento che nomina il piano paesistico nella legislazione italiana è la legge n. 1497 del 1939 sulla *Protezione delle bellezze naturali* (scheda 13.4). L'art. 5 prevede, la possibilità di disporre nelle località da tutelare «un piano territoriale paesistico, [...] al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica».

L'idea di paesaggio (e di ambiente naturale) contenuta in questa legge è molto limitata. Il paesaggio da proteggere è costituito soltanto da **singoli beni o località** aventi un riconosciuto **valore estetico o artistico**: bellezze naturali e singolarità geologiche; ville, giardini e parchi di «non comune bellezza»; bellezze panoramiche «considerate come quadri naturali»; «punti di vista o di belvedere [...] dai quali si goda lo spettacolo di queste bellezze» (art. 1). I piani paesistici previsti dalla legge del 1939 hanno dunque una natura di tipo essenzialmente vincolistico e si applicano a porzioni circoscritte di territorio.

La legge ha tuttavia alcuni meriti significativi: definisce «una normativa di tutela in un periodo in cui l'Italia cominciava [...] a essere interessata da trasformazioni di intensità crescente»; introduce «il principio della non indennizzabilità dei vincoli di tutela»; concepisce «la facoltà di redigere piani territoriali paesistici per vaste zone del paese¹».

L'introduzione esplicita dei piani paesistici nelle leggi e nella strumentazione di piano avviene con la legge 8 agosto 1985 n. 431, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale* (o legge Galasso). Le innovazioni della legge riguardano due aspetti significativi per la pianificazione del paesaggio e dell'ambiente. Il primo riguarda l'**estensione delle aree da tutelare**, costituite non più da singoli oggetti, ma da interi territori: aree costiere, fasce fluviali e lacustri, montagne, ghiacciai, parchi e riserve natu-

protette, con riferimento alla legge n. 394/1991 che affida la tutela dei valori naturali e ambientali all'ente parco e istituisce lo strumento del piano per il parco (**scheda 25.2**);

- il rapporto tra piani paesistici e piani di bacino idrografico, introdotti dalla legge n. 83/1989, che istituisce anche le autorità di bacino (**scheda 25.3**).

In questo quadro complesso di temi, approcci, paradigmi, leggi e soprattutto questioni aperte, due sono le esperienze seminali che è utile ricordare. La prima è il piano territoriale paesistico della Valle d'Aosta, coordinato da Roberto Gambino tra il 1987 e il 1998, anno dell'approvazione regionale, che ha tentato di misurarsi con le diverse interpretazioni dell'oggetto dei piani paesistici, offrendo una sintesi di grande valore per gli approcci alle questioni

rali, boschi e foreste, vulcani, aree archeologiche (art. 1). Il secondo aspetto riguarda l'**obbligo per le regioni** di sottoporre «a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali» (art. 1-bis).

Si tratta di innovazioni importanti: l'ampliamento delle aree da sottoporre a vincolo inaugura una concezione della tutela paesaggistica improntata a criteri di integralità e globalità, riconoscendo per quelle aree valori ambientali ed estetico-culturali che non possono essere subordinati ad altri valori; inoltre l'indicazione di un «piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali» allude alla possibilità di considerare nella redazione dei piani anche aree non comprese tra quelle oggetto di vincolo paesaggistico, fino a includere l'intero territorio regionale.

La legge Galasso ha avuto nella sua applicazione una grande importanza soprattutto nelle politiche di **protezione ambientale**, mentre le sue potenzialità nel campo della **pianificazione del paesaggio** sono state sviluppate soltanto parzialmente. Tuttavia «è soltanto con [la legge Galasso] che la ricongiunzione tra paesaggio, ambiente e urbanistica può dirsi esplicita: la tutela ambientale acquista piena rilevanza urbanistica, territoriale e socioeconomica entrando a connotare obbligatoriamente la pianificazione²».

Nell'evoluzione della legislazione e della pianificazione nei decenni successivi (scheda 25.4) le potenzialità della legge Galasso hanno trovato un terreno più fertile di sperimentazione e di attuazione.

¹ Baldeschi P. (2011), *Paesaggio e territorio*, Firenze, Le Lettere, pp. 54-55.

² Gambino R. (1996), *Progetti per l'ambiente*, Milano, Franco Angeli, p. 25.

del paesaggio, dell'ambiente e dello sviluppo locale. Il piano della Valle d'Aosta (**figure 25.1-2**) cerca infatti di trovare un equilibrio tra tutela, valorizzazione e strategie, e tra paesaggio, ambiente e territorio: esso individua sistemi ambientali e unità locali, definisce obiettivi, isola i problemi e delinea gli indirizzi per i programmi integrati della regione, in corso e da promuovere (Janin Rivolin, 1997; Regione autonoma Valle d'Aosta, 1998).

La seconda esperienza è il piano ambientale del parco dei Colli Euganei, pure coordinato da Gambino e approvato nel 1994. In questo piano (**figure 25.3-4**) si è tentato, piuttosto, di raccogliere indirizzi progettuali (tradotti in progetti tematici, integrati, d'intervento unitario) per una gestione attiva, multilivello e multi-attoriale del parco, rinviando agli strumenti operativi la fase attuativa (Gambino, 1996).

Scheda 25.2 – Piano per il parco e le aree protette

Il primo parco nazionale italiano, il parco del Gran Paradiso, venne istituito nel 1922. Negli anni successivi nacquero i parchi nazionali d'Abruzzo (1923), del Circeo (1934) e dello Stelvio (1935), in un periodo nel quale la cultura conservazionista di origine anglosassone si diffondeva anche in Europa (alla fine degli anni Cinquanta i parchi naturali europei sono 48).

La legislazione italiana si dota di una normativa organica in materia solo alcuni decenni dopo, con la legge n. 394 del 6 dicembre 1991, *Legge quadro sulle aree protette*, che istituisce i parchi e «detta i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese» (art. 1). La legge individua quattro tipi di aree protette: i **parchi nazionali** e i **parchi naturali regionali**, per la pianificazione e gestione dei quali è prevista l'istituzione di un ente parco; le **riserve naturali**, per le quali è il ministero a nominare l'organismo di gestione; le **aree marine protette** la cui gestione, con il contributo delle capitanerie di porto, può essere affidata a enti, istituzioni scientifiche o associazioni.

L'elenco ufficiale conta oggi 871 aree protette per un totale di 3.163.591 ettari (circa l'11% del territorio nazionale), ai quali occorre aggiungere le aree marine per altri 2.853.034 ettari di superficie (decreto del Ministero dell'ambiente del 24 aprile 2010). Se alle aree protette in base alla legge 394/1991 si aggiungono quelle definite dalle amministrazioni provinciali e comunali (sulla base delle successive leggi nazionali e regionali) la superficie protetta, in gradi differenti, supera il 21% del territorio italiano.

La legge 394/1991 prevede, quali strumenti di regolazione delle aree protette, il piano e il regolamento per il parco. Il **piano per il parco** contiene almeno i seguenti elementi: l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in aree caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela; il sistema dei vincoli; il sistema di accessibilità veicolare e pedonale, con particolare attenzione alle varie forme di disabilità; le attrezzature e i servizi per la gestione e la funzione sociale del parco; i criteri di intervento sulla flora, la fauna e l'ambiente naturale (art. 12). Il **regolamento del parco**, come strumento di gestione, disciplina le attività consentite e in particolare: le modalità di costruzione delle opere; lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali; il sog-

Un significativo esito progettuale e operativo della prima fase della pianificazione paesistica è inoltre costituito dai molti piani provinciali italiani (par. 23.3) che hanno tentato di gestire le questioni del paesaggio in attuazione delle relative leggi regionali. Per una prolungata stagione, alle province è stato affidato infatti il compito di tutela e valorizzazione del paesaggio. In modi differenti, molte

giorno e la circolazione del pubblico; lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative; lo svolgimento di attività di ricerca scientifica; i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere; le attività da affidare a interventi di occupazione giovanile, di volontariato, con particolare riferimento alle comunità terapeutiche e al servizio civile; l'accessibilità del parco attraverso percorsi idonei per disabili e anziani (art. 11).

Negli ultimi anni il quadro culturale e normativo della protezione delle aree naturali si è progressivamente complicato. In particolare:

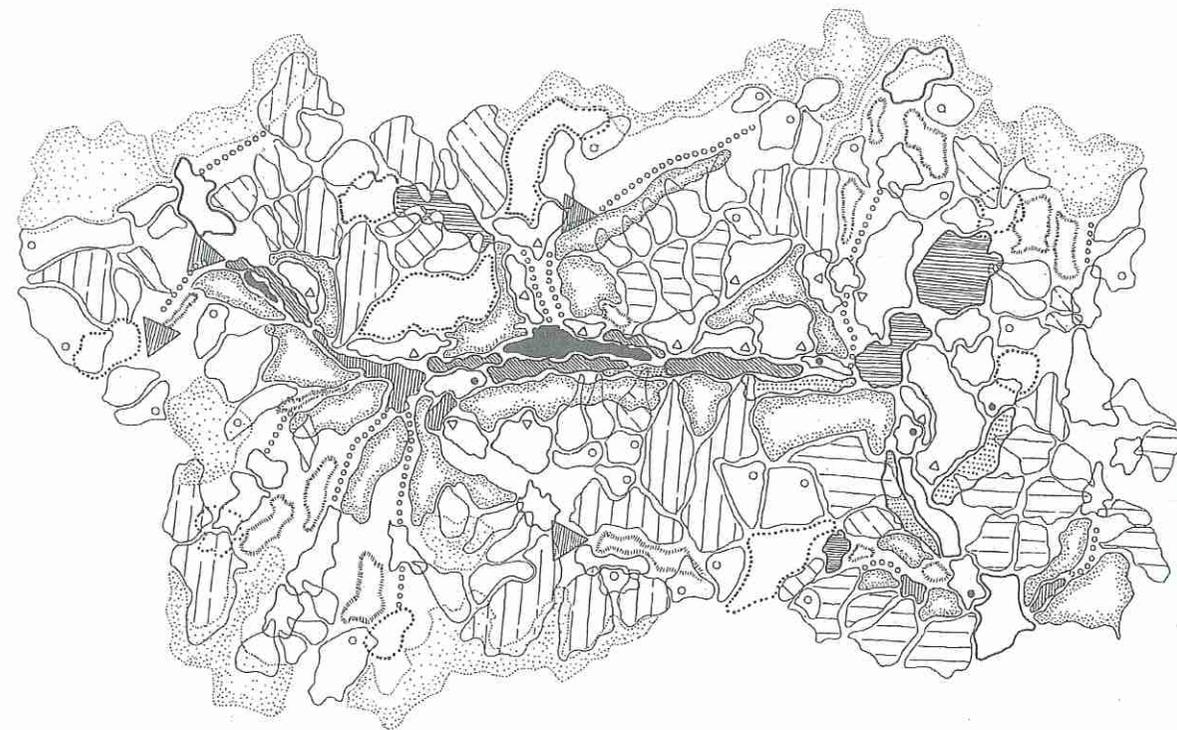
- La «Rete Natura 2000», prevista dall'Unione europea per la conservazione della biodiversità, e le direttive «Habitat» e «Uccelli» hanno istituito i **siti di interesse comunitario (SIC)** e le **zone di protezione speciale (ZPS)**.
- La Convenzione europea del paesaggio del 2000 introduce il tema più generale della tutela dei paesaggi incrociando i valori paesaggistici con i valori della natura, del territorio e dell'ambiente.
- L'Unione mondiale per la conservazione della natura (IUCN, www.iucn.org) ha stabilito nel 2003 nuovi paradigmi di definizione delle aree protette: il superamento di una considerazione delle aree protette come contesti separati dal resto del territorio; l'inserimento in un sistema di gestione allargata che persegue oltre agli obiettivi ecologici, anche quelli sociali e culturali; l'introduzione esplicita del rapporto con le popolazioni e le comunità locali. Sulla base di questi paradigmi vengono definite **sette categorie di aree protette**: riserva naturale integrale, area incontaminata, parco nazionale, monumento naturale, area per la gestione di habitat, paesaggio terrestre, area per la gestione sostenibile delle risorse.
- Le leggi e le sperimentazioni locali aggiungono ulteriori strumenti di tutela e di protezione del territorio e del paesaggio.

Il territorio sottoposto a qualche forma di protezione si è esteso significativamente negli ultimi anni; in particolare si è affermato un «binomio parchi-paesaggi», inteso come «nuova alleanza tra le politiche della conservazione della natura e quelle del territorio nella pluralità dei suoi valori sociali, economici e culturali¹».

¹ Gambino R. (2009), *La conservazione della natura e del paesaggio nella pianificazione*, «Urbanistica», 139, p. 50.

province hanno esercitato un compito di gestione delle aree protette; di tutela del patrimonio naturale, idrogeologico e paesaggistico; di tutela, vincolo e protezione dei beni culturali; di valorizzazione del patrimonio paesaggistico.

I piani territoriali di coordinamento provinciale di Napoli e di Siena sono due esempi importanti, fra i molti possibili, del modo in cui il paesaggio è



PAESAGGI INSEDIATI:

- paesaggio di piana della valle centrale
- paesaggio di valle con piana
- paesaggio dominato da uno o più fulcri
- paesaggio dei conoidi insediati
- paesaggio di pendio insediati dell'Envers
- paesaggio di gole e strettoie
- paesaggio di versante a fasce
- paesaggio di terrazzi con conche insediate
- paesaggio dell'insediamento su confluenza
- paesaggio urbano
- paesaggio urbano dominato da monumenti naturali
- paesaggio di vallata a sviluppo discontinuo
- paesaggio di terrazzo lungo versante

AMBIENTI NATURALI

- paesaggio lacustre d'alta quota
- paesaggio dei ghiacciai

PAESAGGI DI VALLONE

- paesaggio di conche di alta quota
- paesaggio di vallone a gradoni
- paesaggio di valloni in forte pendenza
- paesaggio di valle minore a morfologia complessa

PAESAGGI DI VERSANTE DI VALLE

- paesaggio del bosco
- paesaggio dei pascoli

Fig. 25.1 Piano territoriale paesistico della Valle d'Aosta: unità di paesaggio (Gambino, 1996, pp. 20-21).

entrato nella pianificazione territoriale a scala sub-regionale (Greppi, Pardi, 2002; Di Pietro, Gobbò, 2002; Sepe, 2009; Gambino, 2009a). Entrambi gli

strumenti, il primo di nuova generazione, il secondo concepito in precedenza ma adeguato ai nuovi provvedimenti legislativi, sono caratterizzati da

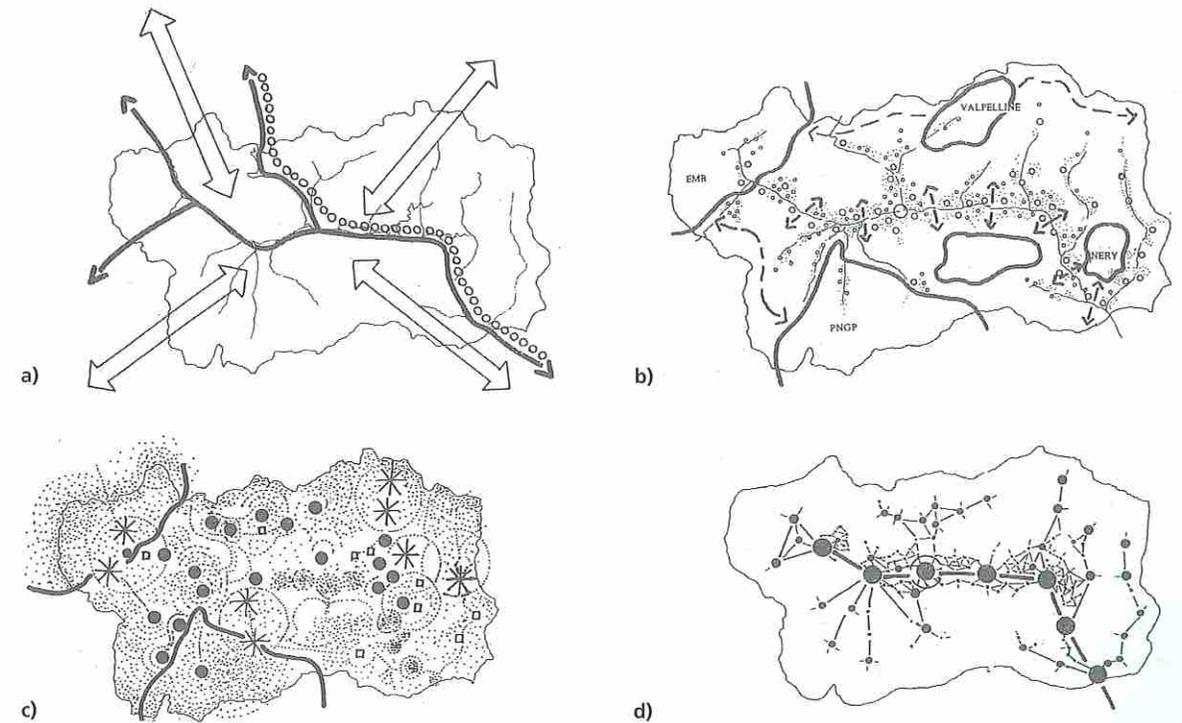


Fig. 25.2 Piano territoriale paesistico della Valle d'Aosta, strategie: a) miglioramento delle relazioni interregionali; b) qualificazione turistica; c) tutela e valorizzazione del patrimonio; d) riorganizzazione urbanistica-territoriale (Gambino, 1996, pp. 41-42).

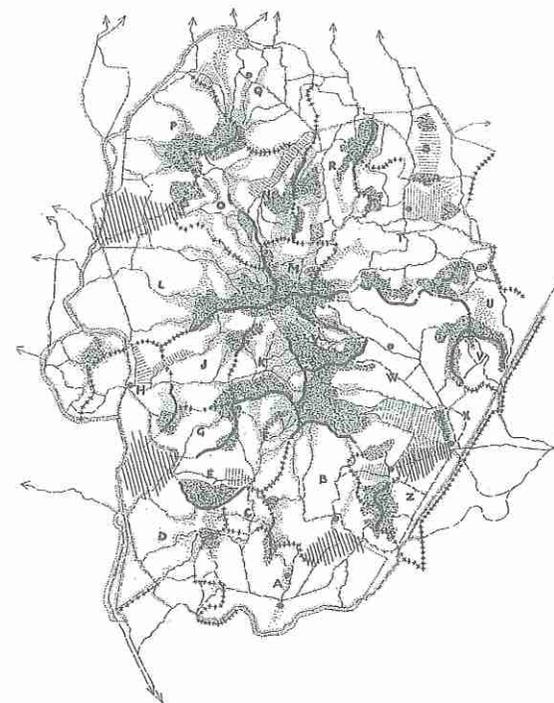


Fig. 25.3 Piano ambientale del parco dei Colli Euganei: reti ecologiche e unità di paesaggio (Gambino, 1996, p. 16).

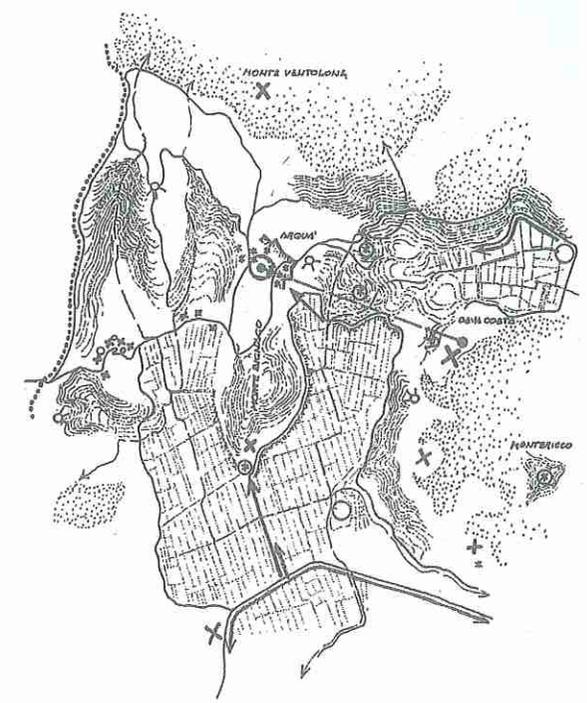


Fig. 25.4 Piano ambientale del parco dei Colli Euganei: scheda dell'unità di paesaggio di Arquà Petrarca (Gambino, 1996, p. 18).

Scheda 25.3 – Piano di bacino e contratti di fiume

Il territorio italiano è caratterizzato da un elevato rischio idro-geologico, reso più grave dal disordine degli insediamenti e da una manutenzione insufficiente. La legislazione italiana, con molto ritardo, attraverso la legge 18 maggio 1989 n. 183, *Norme per il riassetto riorganizzativo e funzionale della difesa del suolo*, si è dotata di un insieme di strumenti con l'obiettivo di «assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi» (art. 1).

Più in particolare, la legge ruota intorno al concetto di **bacino idrografico**, definito «quel territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua, direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali e il litorale marittimo prospiciente» (art. 1). La legge individua i principali bacini idrografici, rafforza il sistema di governo delle acque ai diversi livelli amministrativi, istituisce l'Autorità di bacino e introduce un nuovo strumento di pianificazione denominato piano di bacino (art. 17).

Gli obiettivi più importanti del **piano di bacino** sono: l'elaborazione di un quadro conoscitivo integrato; l'individuazione delle situazioni di degrado, anche potenziali; le opere necessarie per la prevenzione delle alluvioni e la conservazione del suolo; la protezione dei litorali marini che sottendono i bacini; la regolazione dell'estrazione dei materiali litoidi; le prescrizioni contro l'inquinamento idrico e il versamento di rifiuti; le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza.

La legge definisce il piano di bacino come un **piano di settore**, pur sottolineando la necessità di integrazione con la pianificazione urbana e il «perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale» (art. 17.2.c). Essa prevede inoltre che le regioni attivino «la costituzione di comitati per i bacini di rilievo regionale e di rilievo interregionale e [stabiliscano] le modalità di consultazione di enti, organismi, associazioni e privati interessati» (art. 10.1.h). La legge contiene quindi *in nuce* un modello di pianificazione multisettoriale, interistituzionale e partecipata, che ha trovato in anni successivi un ambito di sperimentazione nei contratti di fiume.

Il **contratto di fiume** nasce dalla necessità di incrociare due esigenze complementari. La prima è quella di assumere come riferimento delle politiche il bacino idrografico inteso come individuo geografico unitario. La seconda esigenza è l'importanza di coinvolgere la popolazione e gli attori istituzionali e sociali interessati, sottolineando la centralità del rapporto tra bacino fluviale e comunità. A livello europeo, la cornice normativa di riferimento è costituita dalla Direttiva quadro sulle acque della Comunità europea 2000/60 e dalla Convenzione europea sul paesaggio del 2000. Nella legislazione italiana il riferimento è ancora la legge 183/1989, integrata da provvedimenti successivi che interpretano le direttive comunitarie. In particolare, il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, rafforza il legame tra gestione delle acque e pianificazione del territorio e istituisce i **piani di distretto**.

Il contratto di fiume non deriva da una legge specifica, ma interpreta un insieme di principi e di norme italiane e internazionali. Il contratto è una complessa procedura di definizione delle politiche ambientali, territoriali e sociali relative a un bacino o distretto idrografico che hanno l'obiettivo di garantire sicurezza idraulica e sviluppo economico, fruizione pubblica e disinquinamento delle acque, difesa del suolo e agricoltura sostenibile, manutenzione territoriale e tutela del paesaggio. La natura consensuale e negoziata del contratto di fiume richiede inoltre la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, gli enti coinvolti nella gestione della risorsa idrica, gli interessi economici locali, le strutture associative, le popolazioni rivierasche.

I contratti di fiume si sono sviluppati soprattutto in Francia e in Belgio (*contrats de rivière*), con qualche differenza di approccio (più istituzionale quello francese, più partecipato quello belga). Negli ultimi anni si sono diffusi in altri paesi europei, in Canada, in Africa¹.

In Italia i contratti di fiume si sono diffusi soprattutto al nord, estendendosi successivamente alle altre regioni, con oltre 60 esperienze in corso a fine 2012, delle quali solo alcune, prevalentemente in Lombardia e Piemonte, hanno concluso il loro itinerario istituzionale².

¹ Bastiani M. (a cura di) (2012), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Palermo, Flaccovio.

² Tavolo nazionale dei contratti di fiume: nuke.a21fiumi.eu/.

una forte impronta paesaggistica: il piano di Napoli assume un concetto di paesaggio più sbilanciato sugli aspetti naturalistici e sul concetto di infrastrutturazione ambientale come dispositivo strategico; il piano di Siena privilegia una dimensione paesaggistica di tipo strutturale e valorizza la componente storico-culturale (figure 25.5-6).

25.3 Il paesaggio nei piani regionali

25.3.1 L'uropeizzazione delle politiche del paesaggio e la nuova generazione di piani

A valle di un lungo e interessante periodo di sperimentazione, è possibile dire che quella che abbiamo sopra definito, per esigenze di sintesi, «prima



Fig. 25.5 Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Napoli: nodi e reti per la connettività territoriale (www.provincia.napoli.it).

stagione» dei piani di paesaggio e di ambiente ha, in certi casi, legittimato una presa di distanza dal ruolo simbolico e rappresentativo (quindi sociale) del paesaggio, sacrificando in parte due aspetti cruciali: il concetto di produzione sociale del paesaggio e l'invito a guardare il paesaggio da dentro, evocato dal concetto di «paesaggio edificato» di Carlo Cattaneo (Lanzani, 2003, p. 226). Questi aspetti vengono recuperati nella «seconda stagione» dei piani, che possiamo definire della pianificazione *paesaggistica* sulla scorta delle leggi che introducono i piani omonimi, in un quadro culturale e di politiche molto diverso.

Nella corrente fase di europeizzazione delle politiche spaziali (capitolo 27), anche le politiche del paesaggio conoscono lo sviluppo e il consolidamento di nuove concezioni. Queste sono introdotte

da due strumenti «strategici» di tutela, valorizzazione e produzione sociale del paesaggio: la *Convenzione europea del paesaggio*, adottata dal Consiglio d'Europa nel 2000 e ratificata in Italia nel 2006, integrata nella legislazione italiana dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* del 2004, detto anche *Codice Urbani*, che istituisce il piano paesaggistico (scheda 25.4).

La Convenzione europea riconosce al paesaggio dignità sociale e semiotica (considerandolo un sistema in divenire di ridefinizione di significati) e legittima la rilevanza del rapporto tra popolazione e paesaggio (un rapporto mediato dalla percezione, dalla conoscenza, dalla costruzione condivisa di immagini di paesaggio), senza però specificare le modalità di gestione delle questioni estetico-percettive, cognitive e partecipative.

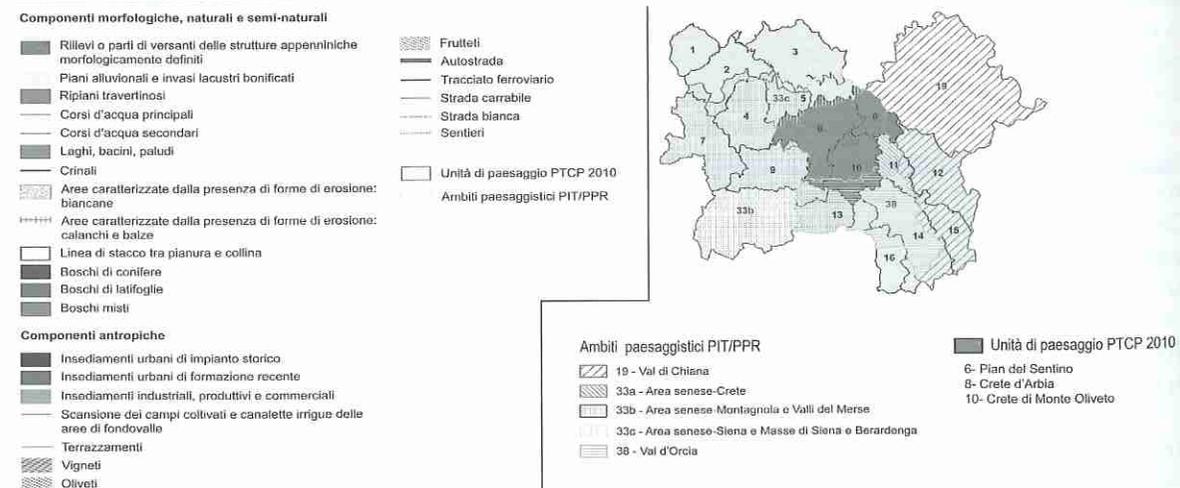


Fig. 25.6 Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Siena: struttura del paesaggio, particolare (www.provincia.siena.it).

Scheda 25.4 – Piano paesaggistico

Le politiche del paesaggio hanno avuto uno sviluppo importante grazie alla *Convenzione europea sul paesaggio*, un trattato internazionale firmato a Firenze il 20 settembre 2000, sottoscritto e ratificato da 37 paesi (a fine 2012). La Convenzione definisce il paesaggio, formula le politiche e gli obiettivi di qualità da raggiungere, indica le azioni da svolgere per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione del paesaggio¹.

La Convenzione contiene principi che influenzano i metodi e i contenuti dei piani paesaggistici dei paesi europei e, in particolare:

- riconosce una relazione tra paesaggio e popolazione: il paesaggio è una «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);
- richiama la necessità di «avviare procedure di partecipazione del pubblico [e degli altri attori sociali] nella definizione delle politiche paesaggistiche» (art. 5);
- «si applica a tutto il territorio [...], riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani [...], concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati» (art. 2);
- richiede iniziative di formazione ed educazione sul valore del paesaggio e sulla necessità di politiche integrate (art. 6);
- invita ad «azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi» (art. 1);
- sottolinea l'importanza del paesaggio «in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità» (art. 5).

Le legislazioni dei paesi europei hanno sviluppato gli orientamenti della Convenzione. In Italia la nuova disciplina è contenuta nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (d.lgs. n. 41 del 2004), conosciuto come Codice Urbani (scheda 13.4). Nella parte terza il Codice contiene una sistemazione organica delle norme sul paesaggio, integrando la legislazione precedente, traducendo in dispositivi normativi alcuni aspetti della Convenzione europea, introducendo un nuovo tipo di piano paesaggistico, indicandone i contenuti e i modi di elaborazione².

Il Codice obbliga infatti le regioni all'elaborazione di

«piani paesaggistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici», indicando le **previsioni e prescrizioni** che il piano paesaggistico può definire per ciascun ambito (art. 135):

- la conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici;
- la riqualificazione delle aree compromesse e degradate;
- l'esigenza del minor consumo di territorio;
- l'individuazione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i valori paesaggistici riconosciuti e tutelati.

L'art. 143 indica i **contenuti del piano paesaggistico**, qui riassunti:

- la conoscenza del paesaggio e del territorio oggetto di pianificazione;
- l'individuazione analitica dei beni paesaggistici e delle aree o degli immobili da tutelare;
- l'analisi delle trasformazioni del territorio e l'individuazione degli elementi di rischio e di vulnerabilità del paesaggio;
- gli interventi di recupero e di riqualificazione delle aree compromesse e degradate;
- i criteri di inserimento delle trasformazioni del territorio nel contesto paesaggistico;
- l'individuazione degli ambiti di paesaggio e la definizione dei criteri di qualità perseguiti.

I piani paesaggistici elaborati in base alla Convenzione europea, al Codice Urbani e alle norme regionali, superano quindi i limiti dei piani paesaggistici basati sulla legislazione precedente (in particolare la limitazione dell'ambito di applicazione, la natura vincolistica, la concezione estetica del paesaggio). Emergono dal Codice, pur con qualche margine di ambiguità interpretativa: l'intreccio tra territorio e paesaggio; l'ampliamento della pianificazione del paesaggio a tutto il territorio regionale (e quindi nazionale); l'obbligo per i piani territoriali, urbani e di settore di adeguamento alle prescrizioni del piano paesaggistico, che viene quindi posto al vertice del sistema di pianificazione; il coinvolgimento della popolazione nell'elaborazione e nella gestione del piano; l'istituzione di una rete di osservatori regionali sul paesaggio.

¹ Carletti G. (a cura di) (2007), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino.

² Priore R. (2008), *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, «Quaderni del Paesaggio», 1, pp. 23-36.

Il Codice riordina le questioni paesaggistiche (definendo il paesaggio, i beni paesaggistici, le aree tutelate per legge, la pianificazione paesaggistica) entro sistemi di regole e strumenti di pianificazione, e conferma la prevalenza della pianificazione

paesaggistica sui piani urbanistici e di settore introducendo, almeno nella prassi, un sistema di incertezze e difficoltà nel distinguere i contenuti paesaggistici da quelli territoriali.

Lo sfondo culturale in cui maturano questi prov-

vedimenti è segnato da una domanda di natura e paesaggio sempre più forte, alimentata dalla questione dei cambiamenti climatici e dall'intensificarsi del dibattito sullo sviluppo sostenibile (scheda 26.5).

Il processo di europeizzazione e di internazionalizzazione del tema del patrimonio paesaggistico e ambientale è caratterizzato da alcuni approcci ricorrenti che è possibile raggruppare in quattro tendenze dominanti:

- a) politiche e piani di paesaggio proposti come strumenti per la conservazione e la tutela della natura con riferimento sia alle aree protette sia ai parchi, e ai loro rapporti con il territorio, in un'ottica di progettazione integrata delle diverse componenti del paesaggio;
- b) politiche e piani di paesaggio sviluppati nell'ambito dell'ecologia e delle scienze naturali e ambientali (*landscape ecology*);
- c) politiche e piani di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale-culturale a livello regionale e locale (piani urbanistici e territoriali a varie scale, atlanti, piani per i parchi e le aree protette, osservatori del paesaggio, ecomusei ecc.);
- d) politiche e strumenti, specificamente orientati all'applicazione della Convenzione europea del paesaggio, delle regioni europee che intendono – come è scritto nella Convenzione – attuare politiche volte «alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi»: sia quelli riconosciuti per la loro bellezza o rilevanza, sia quelli dell'abitare quotidiano, contribuendo a integrare il paesaggio nelle politiche territoriali, anche attraverso il coinvolgimento degli abitanti.

L'esperienza italiana interseca le tendenze elencate, in un contesto caratterizzato dalla separazione tra politiche del paesaggio e conservazione della natura, sul piano istituzionale e legislativo (da una parte, Ministero dei beni e attività culturali e Codice Urbani; dall'altra, Ministero dell'ambiente).

I nuovi strumenti hanno l'ambizione di confrontarsi con alcuni temi guida del dibattito contemporaneo sul paesaggio: la consapevolezza della limitatezza delle risorse e delle minacce alla resilienza ambientale; il superamento del concetto di tutela passiva e l'innovazione nelle strategie di conservazione; la logica reticolare contrapposta a quella insulare, sia nel caso più esplicito delle aree protette ri-connesse da reti eco-sistemiche, sia nel caso dei

beni paesaggistici ricomposti in sistemi di relazioni territoriali (Gambino, 2010); la protezione della diversità eco-sistemica e territoriale; la necessità di integrazione tra salvaguardia, gestione e pianificazione, tra attori e istituti del governo del territorio.

Il piano paesaggistico è immaginato come uno strumento adatto ad affrontare le questioni sopra indicate. Esso ha l'ambizione – secondo il Codice Urbani – di articolare un sistema di finalità complesse. Il piano non disciplina infatti esclusivamente la tutela e il mantenimento dei valori paesaggistici esistenti, ma definisce azioni di valorizzazione, recupero e riqualificazione dei paesaggi compromessi e di produzione di nuovi valori paesistici.

Il piano paesaggistico tenta quindi di ricomporre i diversi approcci al paesaggio che hanno alternativamente spostato l'attenzione dalle questioni estetico-percettive a quelle strutturali, oscillando tra cultura, natura e scienze dure: l'approccio estetico-percettivo di matrice culturale e sociale; l'approccio ecologico legato alle scienze dure e centrato sull'analisi dell'organizzazione eco-sistemica del paesaggio; l'approccio geografico-patrimoniale che riconosce e valorizza i luoghi come esito di relazioni e processi co-evolutivi tra ambiente e insediamento umano, riconoscendo agli abitanti il ruolo attivo di produttori di paesaggio (e di territorio).

25.3.2 Tipi di piano

L'ultima generazione di piani paesaggistici regionali (e di piani paesistici rinnovati in base al Codice Urbani) presenta una varietà di forme e approcci che, correndo il rischio di semplificazioni azzardate, può essere articolata in quattro tipi: *a)* piani paesaggistici regionali; *b)* piani paesaggistici territoriali; *c)* piani territoriali paesaggistici; *d)* piani territoriali con valenza paesaggistica.

Al primo gruppo appartengono i piani regionali dedicati alla tutela e alla valorizzazione di ambiti, beni, componenti e risorse di tipo paesaggistico. Essi si affiancano ai piani territoriali e intendono contribuire alla definizione di strategie di sviluppo sostenibile e valorizzazione del paesaggio in un quadro integrato di governo del territorio. Il caso del Piemonte (par. 25.3.3) può essere considerato esemplificativo di questa categoria. Esso conserva autonomia sulle materie paesaggistiche, e nello stesso tempo incrocia il piano territoriale regionale e gli altri strumenti di governo del territorio.

Al secondo gruppo appartengono i piani regionali che riassorbono in un unico strumento di tipo paesaggistico le questioni di governo del territorio a scala regionale. Il caso della Puglia (par. 25.3.4) è rappresentativo di un approccio paesaggistico alla pianificazione territoriale regionale che include al suo interno tutela e valorizzazione delle risorse, individuazione di regole della trasformazione e progettazione del territorio.

Al terzo gruppo appartengono i piani territoriali di natura mista che, al di là delle tutele e dei vincoli sui beni stabiliti dal Codice, sono caratterizzati da un approccio integrato alla pianificazione del territorio regionale. Questo gruppo di piani, di tipo più tradizionale, trova nel caso dell'Emilia Romagna un esempio interessante. Il Piano territoriale paesaggistico di questa regione è di fatto un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali, esteso all'intero territorio regionale e a ulteriori categorie di beni, oltre a quelle previste dal Codice (Poli, 2008).

All'ultimo gruppo appartengono i piani territoriali che assumono valenza paesaggistica, come l'attuale Piano di indirizzo territoriale della Toscana (di cui è tuttavia prevista la sostituzione con il piano paesaggistico in corso di elaborazione). In questo caso la pianificazione paesaggistica è distribuita in elaborati come l'Atlante dei paesaggi toscani, le Schede dei paesaggi e di individuazione degli obiettivi di qualità, e il documento *Le qualità del paesaggio nei PTC* (piani territoriali di coordinamento). A questo gruppo appartiene anche il caso lombardo, che rappresenta un interessante laboratorio di esperimenti per la tutela della natura orientati alla valorizzazione dei paesaggi e dei parchi regionali, ancor prima della legge Galasso. Anche il nuovo piano paesaggistico del Veneto è riconducibile a questa tipologia, configurandosi come completamento del piano territoriale di coordinamento regionale.

Siamo quindi davanti a una varietà di «prodotti» che tentano di ricomporre le diverse tradizioni dei piani di ambiente e paesaggio, di riassorbire le innovazioni dei piani provinciali, di contenere infine la limitata efficacia delle previsioni e dei vincoli.

Tra le molte esperienze in corso, analizzeremo con maggiore dettaglio il piano paesaggistico regionale del Piemonte e il piano paesaggistico territoriale della Puglia, per la loro complessità e completezza, e perché sia le analogie sia le differenze

che li caratterizzano si prestano a un'analisi concreta delle opportunità e dei problemi della pianificazione paesaggistica e territoriale.

25.3.3 Il piano paesaggistico regionale del Piemonte

Il piano paesaggistico regionale (PPR) del Piemonte, redatto in base al Codice Urbani e alla Convenzione europea del paesaggio e adottato dalla Regione Piemonte nel 2009 (anche se finora non approvato), si inserisce nel processo di pianificazione territoriale avviato nel 2005 e concretizzatosi nella redazione di un nuovo piano territoriale regionale (PTR), approvato nel luglio del 2011 (par. 23.2).

Nella relazione generale si legge: «il PPR rappresenta lo strumento principale per fondare sulla qualità del paesaggio e dell'ambiente lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale. L'obiettivo principale è perciò la tutela e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico, naturale e culturale, in vista non solo del miglioramento del quadro di vita delle popolazioni e della loro identità culturale, ma anche del rafforzamento dell'attrattività della regione e della sua competitività nelle reti di relazioni che si allargano a scala globale» (Regione Piemonte, 2009, p. 3).

In particolare il piano paesaggistico, in coerenza e complementarità con il piano territoriale, si propone di promuovere la conoscenza strutturale del territorio; delineare un quadro strategico comune tra PPR e PTR per l'orientamento delle politiche; definire un apparato normativo coerente con il nuovo quadro legislativo; responsabilizzare i diversi attori e promuovere politiche pubbliche più efficaci.

L'elaborazione del piano, coordinata da Roberto Gambino, si sviluppa lungo quattro assi tematici: naturalistico, storico-culturale, urbanistico-insediativo, percettivo-identitario. Essi vengono ricomposti in due strumenti fondamentali: il «quadro strutturale» e il «quadro di riferimento strategico», che riguarda contemporaneamente il piano paesaggistico e quello territoriale. Il dialogo tra i due strumenti nasce dalla «necessità di un'efficace integrazione della tutela del paesaggio nella pianificazione territoriale. Il problema non è unicamente quello di rendere compatibili gli obiettivi e le scelte strategiche dello sviluppo con il rispetto del paesaggio, quanto piuttosto di «assicurare» che la va-

lorizzazione del paesaggio e del patrimonio ambientale possa tradursi in autentica valorizzazione territoriale, aprendo nuovi percorsi di sviluppo sostenibile» (*ibid.*, p. 6).

Il piano svolge tre funzioni principali: *conoscitiva*, sviluppando il rapporto tra paesaggio e quadri ambientali; *regolativa*, traducendo i riconoscimenti operati in base al Codice in disposizioni normative; *strategica*, sviluppando l'approccio sollecitato dalla Convenzione europea attraverso strategie che includano aspetti paesaggistici e ambientali, e politiche integrate che coinvolgano soggetti istituzionali rimasti fuori dalle arene decisionali.

È importante precisare che il PPR del Piemonte, sebbene assicuri ai singoli beni paesaggistici la protezione richiesta dal Codice, «tende a spostare l'attenzione sui "paesaggi" e i sistemi relazionali drammatici sull'intero territorio; e conseguentemente a

spostare il baricentro dell'azione di tutela dai vincoli e dalla difesa passiva agli indirizzi di difesa attiva» (*ibid.*, p. 8). Questo indirizzo costituisce una rilevante innovazione nelle politiche e nei piani di paesaggio riprodotta in altri piani paesaggistici regionali o in piani territoriali a valenza paesaggistica (come nel caso della Sardegna e della Puglia).

Il piano piemontese è organizzato in sei strumenti: il quadro strutturale, gli ambiti e le unità di paesaggio, le componenti, il quadro strategico, le reti e i temi chiave.

1. Il *quadro strutturale* (figura 25.7) è lo strumento cardine di organizzazione delle conoscenze. Esso sviluppa i quattro assi tematici del piano, specificando le risorse e i caratteri del paesaggio, del territorio e dell'ambiente: l'«ecomosaico paesaggistico», gli «apparati del sistema ambien-



Fig. 25.7 Piano paesaggistico regionale del Piemonte: quadro strutturale (www.regione.piemonte.it).

le» e i contributi al riconoscimento della rete ecologica nazionale rappresentano i contenuti principali per l'analisi degli aspetti fisici ed ecosistemici; una dettagliata matrice delle morfologie insediative costituisce il corpo delle conoscenze relative agli aspetti urbanistici e insediativi, mentre altri contributi esplorano gli aspetti percettivi e identitari; gli elaborati di sintesi del piano contribuiscono infine alla definizione delle strategie e degli obiettivi di qualità paesaggistica individuati per ogni ambito di paesaggio.

2. Il *riconoscimento della struttura territoriale* è lo strumento che consente di individuare «porzioni» di territorio caratterizzate da forti matrici geomorfologiche e strutturate unitariamente dal punto di vista paesaggistico. Queste porzioni sono «gli ambiti e le unità di paesaggio» (figura 25.8), e costituiscono il secondo dispositivo del piano che consente di collegare la fase conoscitiva alle scelte. Per ciascuno dei 76 ambiti il piano definisce infatti gli obiettivi di qualità paesaggistica e i conseguenti indirizzi di tutela sintetizzati nelle «schede d'ambito». L'articolazione in ambiti è ulteriormente dettagliata attraverso la disaggregazione in unità di paesaggio con l'obiettivo di superare alcuni limiti derivanti dal riferimento ai caratteri strutturali del territorio, qualche volta non adeguati alle identità paesaggistiche riconosciute dalle comunità locali. Le unità di paesaggio sono quindi «definibili come ambiti caratterizzati da peculiari sistemi di relazioni (ecologiche, funzionali, storiche, culturali, visive) fra elementi eterogenei chiamati a dialogare fra loro e a restituire un complessivo e riconoscibile senso identitario» (*ibid.*, p. 65). Questa suddivisione è intrecciata con quella di natura tematica e trasversale relativa alla descrizione delle «componenti paesaggistiche» (ambientale, storico-culturale, scenico-percettivo e urbanistico-insediativo), finalizzate ad assicurare la salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio (figura 25.9). Per ciascuna componente le norme specificano gli obiettivi di tutela e valorizzazione, e le modalità di coinvolgimento degli enti locali nel processo di pianificazione e nella definizione delle norme sui beni paesaggistici.

3. Il terzo dispositivo del piano è il *quadro strategico* concertato con il PTR. Esso individua le linee strategiche paesaggistico-ambientali destinate a integrare le politiche di governo del territorio.

Quadro strutturale e quadro strategico sono quindi intesi come aspetti complementari del piano, il primo riferito alle regole di trasformazione di lunga durata, il secondo agli interventi congiunturali.

4. I *progetti e programmi strategici integrati* sono il quarto dispositivo del piano. Essi rappresentano gli strumenti operativi per l'attuazione del PPR e includono sistemi di azioni multiple e integrate che coinvolgono soggetti diversi (pubblici e privati) e più livelli di governo in base al principio di sussidiarietà (scheda 22.1). I progetti perseguono quattro prospettive di intervento strategico: la rete di valorizzazione ambientale; la qualificazione dei sistemi periurbani; la salvaguardia dei paesaggi a rischio; la valorizzazione dei paesaggi identitari.
5. Un ulteriore dispositivo conoscitivo/strategico del piano è costituito dalle *reti polivalenti*. Il piano promuove la formazione della rete ecologica regionale (inquadrate nella rete ecologica nazionale ed europea), di quella storico-culturale (costituita dall'insieme dei sistemi di valorizzazione del patrimonio culturale) e di quella fruitiva (costituita da un insieme di mete strutturate per ambiti territoriali rappresentativi), formando un sistema di risorse naturali interconnesse (figura 25.10).
6. In un'ottica di integrazione tra politiche e progetti a diverse scale, il piano individua una serie di *scelte chiave* su contesti territoriali specifici: la montagna; le fasce fluviali; la «Corona verde» di Torino; la campagna urbana; i paesaggi urbani; gli insediamenti produttivi terziari e quaternari; i tenimenti dell'ordine mauriziano; i siti Unesco. Si tratta di nodi tematici di natura strategica nel medio e nel lungo periodo che il piano intende gestire in coerenza con gli altri strumenti di governo del territorio alle diverse scale.

Nel complesso il piano affronta alcune questioni rilevanti per le politiche di pianificazione paesaggistica: due legate al contesto, due relative alla natura stessa del piano.

La prima questione riguarda il complicato dialogo con il piano territoriale regionale. Diversamente dal caso pugliese, il piano paesaggistico piemontese non assume carattere territoriale, ma cerca di costruire un dialogo con il PTR, attraverso strategie concertate.

- Ambiti di Paesaggio
 - Unità di Paesaggio
 - Confini comunali
 - Comunità montane
 - Comunità collinari
 - Confini provinciali
-
- Tipologie normative delle UP (art. 11)
- 1. Naturale integro e rilevante
 - 2. Naturale/rurale integro
 - 3. Rurale integro e rilevante
 - 4. Naturale/rurale alterato episodicamente da insediamenti
 - 5. Urbano rilevante alterato
 - 6. Naturale/rurale o rurale a media rilevanza e buona integrità
 - 7. Naturale/rurale o rurale a media rilevanza e integrità
 - 8. Rurale/insediato non rilevante
 - 9. Rurale/insediato non rilevante alterato

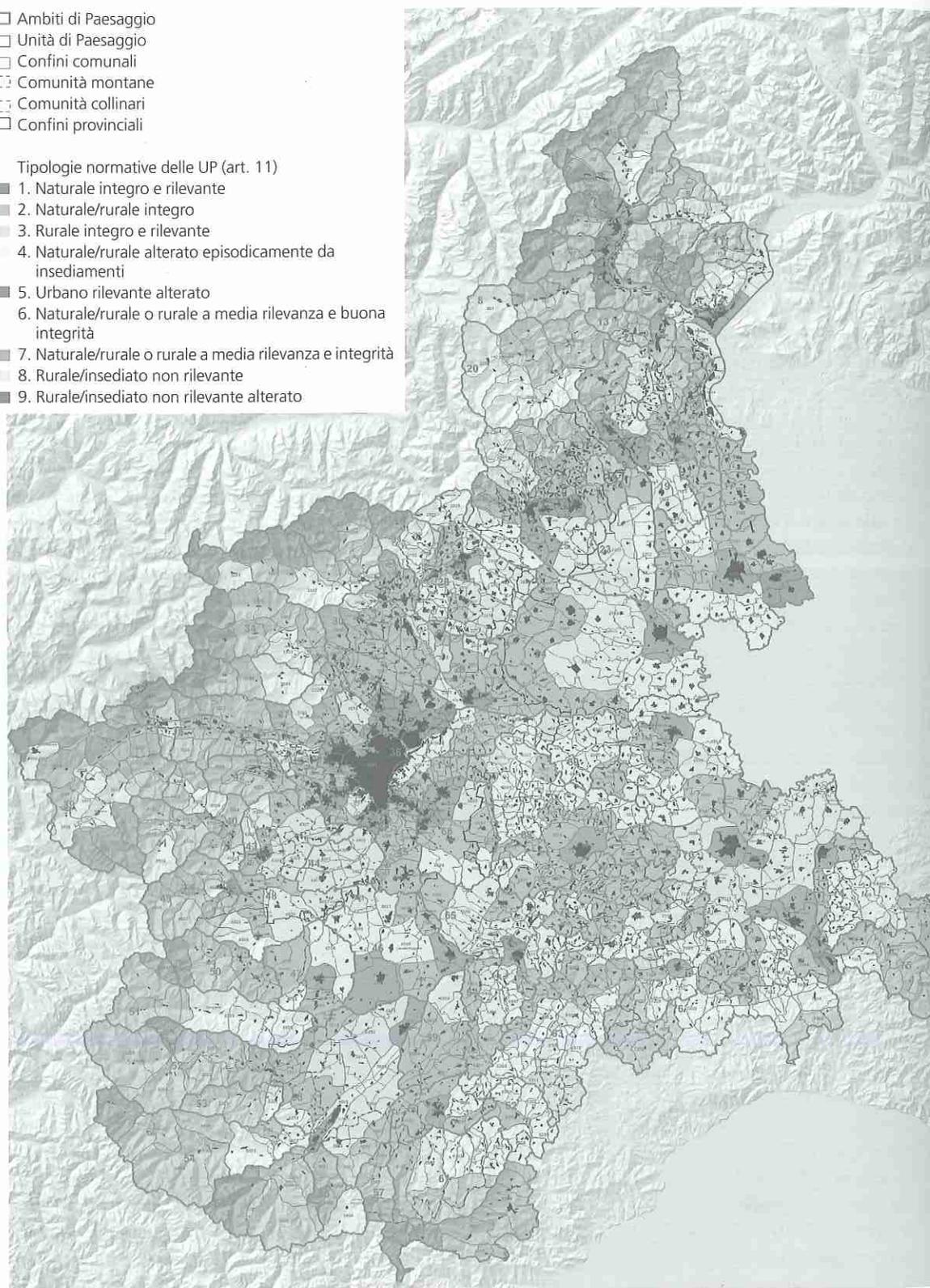


Fig. 25.8 Piano paesaggistico regionale del Piemonte: ambiti e unità di paesaggio (www.regione.piemonte.it).

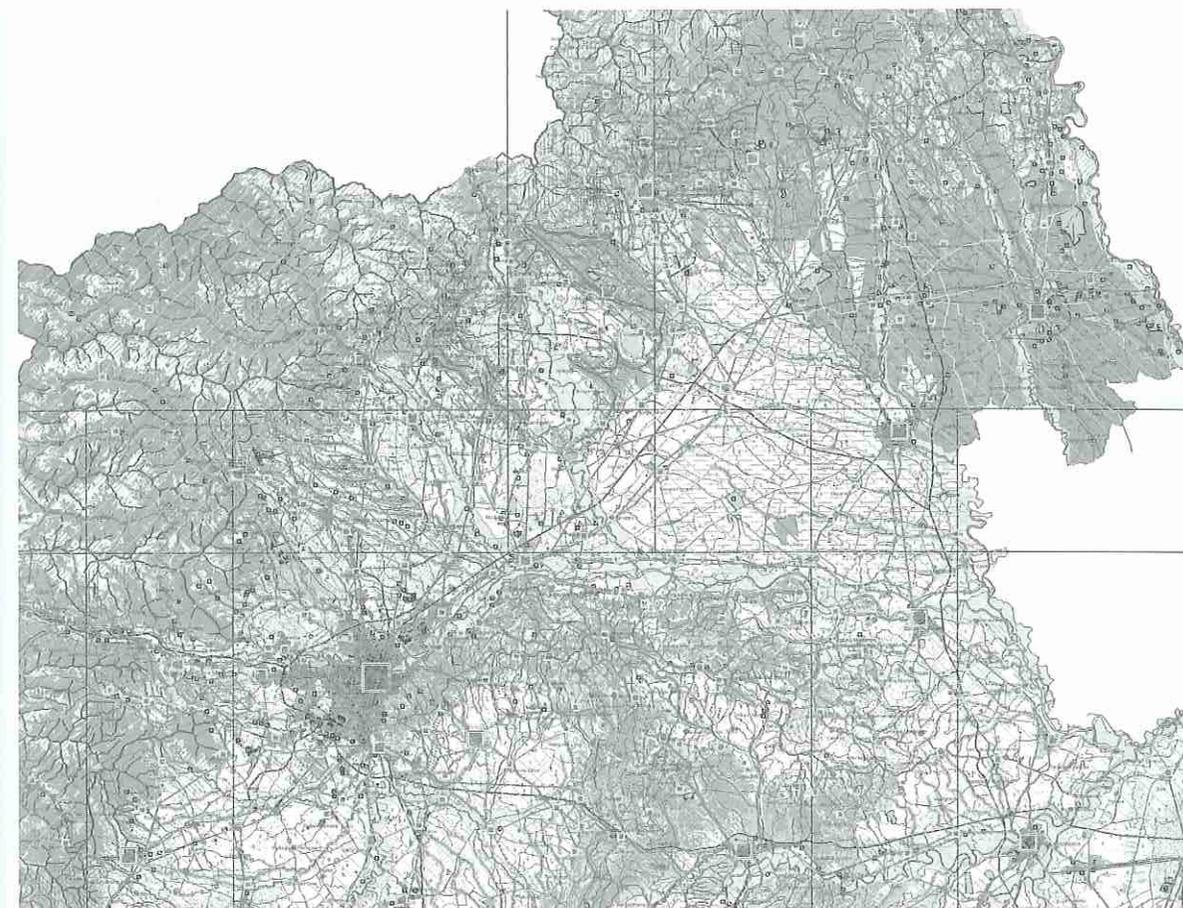


Fig. 25.9 Piano paesaggistico regionale del Piemonte: componenti paesaggistiche (www.regione.piemonte.it).

La seconda questione riguarda il rapporto con le province e il coinvolgimento degli enti locali anche indipendentemente dalle attività di pianificazione di loro competenza (scheda 23.2).

La terza questione riguarda l'oggetto del piano e in particolare il rapporto tra beni e ambiti. Il Codice Urbani include nella categoria di «beni paesaggistici» gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico, le aree appartenenti alle categorie specificate dalla legge Galasso, ma anche gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici. Questi ultimi vengono tutelati nel piano attraverso la disciplina sulle «componenti». Ciò produce una doppia matrice normativa orientata a spostare l'attenzione dai singoli oggetti ai contesti in cui essi si radicano e ai sistemi di relazioni che li legano. Le norme sono infatti impostate per ambiti, beni e componenti, e reti, e si strutturano in *indi-*

rizzi (orientamenti e criteri attraverso la pianificazione alle diverse scale); *direttive* (disposizioni obbligatorie nell'elaborazione di piani settoriali, territoriali, provinciali, locali); *prescrizioni* (disposizioni con diretta efficacia conformativa).

La quarta e ultima questione riguarda il carattere di innovazione dello strumento nel suo complesso confermato dall'approccio integrato alle questioni paesaggistiche. Esso include tematiche ambientali in senso stretto (rete ecologica, aree protette, biodiversità e così via) e questioni territoriali e socio-culturali. Il piano si pone come interfaccia attiva tra ambiente e territorio e cerca di definire politiche paesaggistiche che, pur restando dentro alcuni limiti normativi e strumentali (a volte forse solo nominalmente), sono sapientemente intrecciate con gli aspetti territoriali.

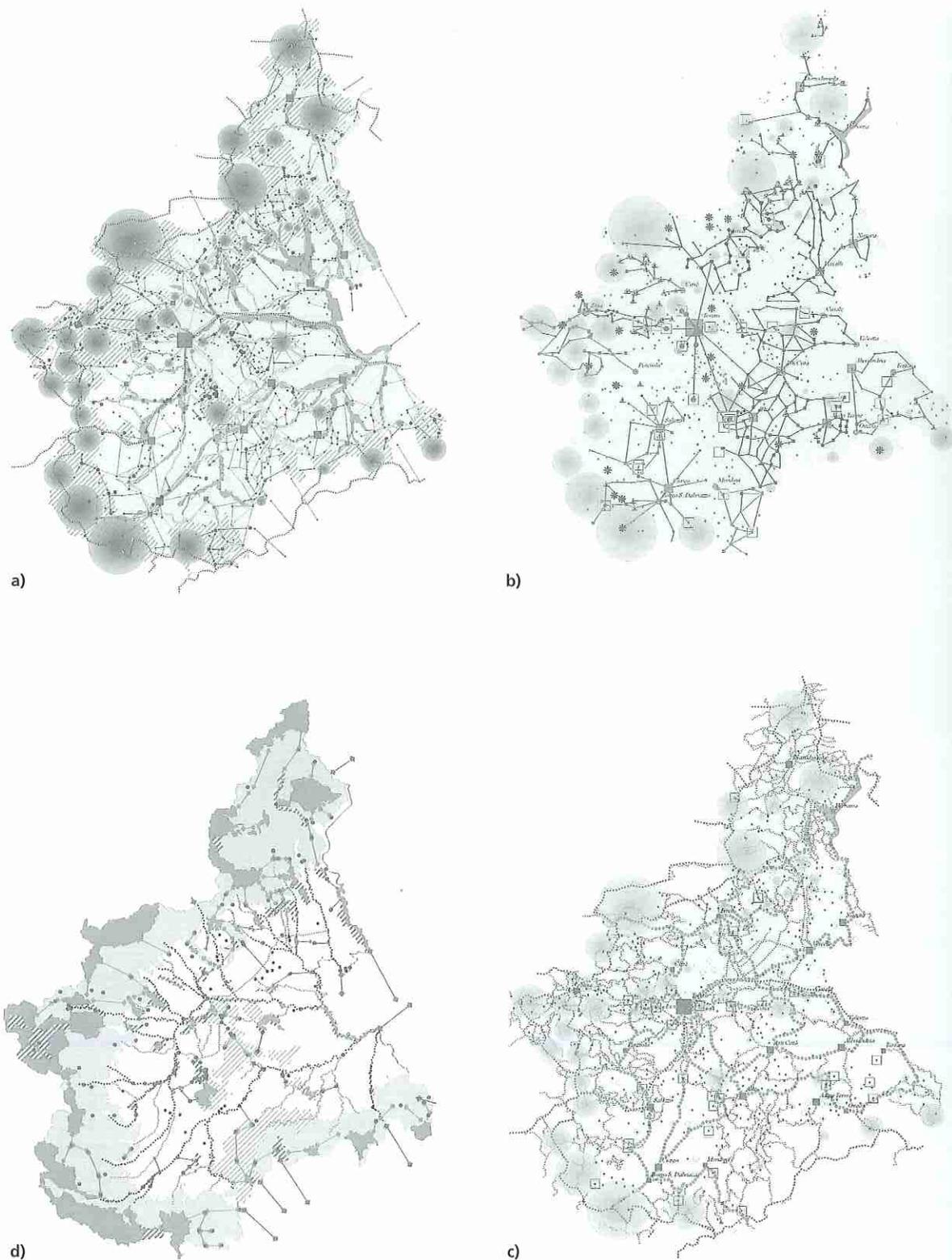


Fig. 25.10 Piano paesaggistico regionale del Piemonte: rete di valorizzazione ambientale regionale: a) schema concettuale; b) rete storico-culturale; c) rete di fruizione sociale; d) rete ecologica (Malcevski et al., 2009, pp. 67, 69).

25.3.4 Il piano paesaggistico regionale territoriale della Puglia

Il piano paesaggistico regionale territoriale della Regione Puglia è uno dei più problematici e sperimentali tra i piani di ultima generazione che utilizzano in modo innovativo l'evoluzione legislativa sui progetti di paesaggio e di ambiente (Mininni, 2011). I riferimenti normativi per l'elaborazione del piano sono la legge Galasso (che prevede come strumenti operativi i «piani urbanistici-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali», art. 1) e il Codice Urbani.

Il piano è il risultato di un articolato programma di attività, coordinato da Alberto Magnaghi, che ha mobilitato amministratori, tecnici, associazioni, esperti, docenti universitari (in particolare dell'Università di Firenze, del Politecnico di Milano e dell'Istituto universitario di architettura di Venezia), insieme agli abitanti della Puglia coinvolti nei dispositivi di partecipazione che hanno accompagnato l'elaborazione del piano. Il processo è incominciato nel 2007, con un documento programmatico scritto da Magnaghi, ed ha superato il primo gradino di legittimazione nel gennaio 2010 con la delibera di approvazione della Giunta regionale. Il piano è in attesa degli atti di competenza del Ministero dei beni culturali, in particolare per la ricerca di un accordo sulla perimetrazione e la disciplina dei beni paesaggistici.

Il piano paesaggistico pugliese ha un'organizzazione ambiziosa e complessa, non facile da riassumere. In breve, il piano è organizzato in tre grandi capisaldi: la costruzione dell'atlante, il disegno dello scenario strategico, la definizione delle norme. Questa sequenza sembra simile a quella tradizionale dei piani territoriali: conoscenza, progetto, norme di attuazione. L'organizzazione dei capisaldi presenta tuttavia alcuni aspetti significativi: la loro struttura è strettamente legata alle forme di partecipazione che percorrono orizzontalmente il processo di formazione del piano.

Alla base del piano è posto il concetto di «produzione sociale del paesaggio»: «il paesaggio è frutto di una complessità di atti di produzione del territorio da parte di molteplici attori sociali, economici, culturali, che il piano deve avere la capacità di intercettare, [...] e indirizzare verso l'assunzione del territorio come bene comune» (Magnaghi, 2011, p. 12). Lo scopo principale del piano è di ricostruire un circuito virtuoso tra paesaggio e produttori di

paesaggio, nella consapevolezza che la sostenibilità degli ordinamenti territoriali e paesistici è garantita solo da un'attività di cura collettiva, di «progettualità sociale» e dal rispetto di regole e criteri condivisi.

La fertilizzazione reciproca di partecipazione, conoscenza, progetto e norme, si ripercuote sui materiali del piano. L'atlante del patrimonio non è soltanto raccolta di informazioni o accumulazione di conoscenza specialistica, e non è concepito in modo separato dalla definizione dei progetti e delle regole. Nell'atlante la conoscenza esperta si intreccia con i materiali provenienti dalla «domanda di territorio» della popolazione (raccolti nei forum, nelle «mappe di comunità», nel sito web interattivo, nell'attività degli osservatori e degli ecomusei). L'atlante contiene inoltre un'implicita proiezione progettuale: la ricostruzione del patrimonio territoriale mostra, nelle carte più «olistiche» ed espressive (figura 25.11), le regole di produzione e riproduzione del paesaggio, entro le quali i progetti dovranno trovare il proprio spazio operativo (Lucchesi, 2011).

La visione strategica del piano è affidata a cinque «progetti di territorio». Il primo è costituito dalla «rete ecologica regionale» (figura 25.12), «con l'obiettivo di migliorare la connettività complessiva del sistema a cui commisurare la sostenibilità degli insediamenti» (Magnaghi, 2011, p. 17). Il secondo progetto è definito «patto città-campagna» (figura 25.13) ed è immaginato come uno strumento operativo di riconquista della qualità dell'abitare, attraverso l'integrazione di politiche insediative e politiche agricole (ricostruzione dei margini urbani, contenimento delle urbanizzazioni diffuse, cinture verdi periurbane, parchi agricoli multifunzionali). Il terzo progetto è il «sistema infrastrutturale per la mobilità dolce» (figura 25.14), in base al quale una rete integrata di mobilità ciclo-pedonale, in treno e in battello, è in grado di servire nuove forme di turismo culturale, enogastronomico e ambientale, di incoraggiare forme di ospitalità diffusa, di valorizzare beni paesaggistici difficilmente raggiungibili. Il quarto progetto è la «valorizzazione integrata dei paesaggi costieri» attraverso due processi intrecciati: il primo di blocco del degrado delle coste e di risanamento (salvaguardia delle dune, delle zone umide, delle aree naturali e agricole residue), il secondo di conquista di una sorta di «profondità» del sistema turistico, valorizzando le relazioni con le



Fig. 25.11 Piano paesaggistico territoriale della Puglia: carta del patrimonio territoriale dei paesaggi, ambiti 1/3, Gargano/Tavoliere (Mininni, 2011, pp. 10-11).

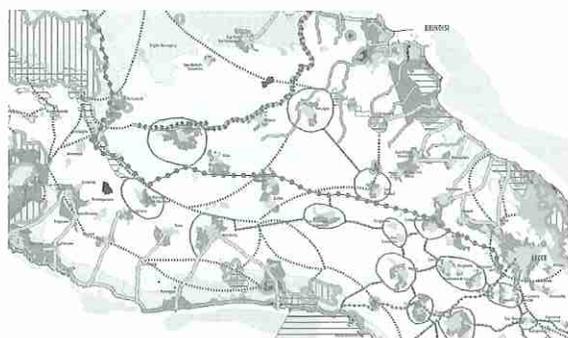


Fig. 25.12 Piano paesaggistico territoriale della Puglia: rete ecologica polivalente, particolare (www.paesaggio.regione.puglia.it).

aree interne. Il quinto progetto prevede la creazione di «sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici», in una visione che estende la tutela dai singoli beni ambientali alle stratificazioni territoriali e paesaggistiche. I cinque progetti sono infine inseriti in un insieme di «progetti integrati di paesaggio sperimentali» e di «linee guida» (abachi, manuali, regolamenti, indirizzi) che si immagina possano determinare un'influenza positiva del piano su tutto il territorio regionale.

L'ultimo aspetto significativo riguarda l'apparato normativo. I punti da sottolineare sono, in particolare: la costruzione interattiva delle norme (attraverso strumenti di co-pianificazione, di concertazione e di partecipazione); l'impianto statutario (le regole come risultato di una visione condivisa della trasformazione del territorio); l'utilizzo delle «schede degli ambiti paesaggistici» in grado di intrecciare gli aspetti storico-cognitivi e strategico-progettuali con le regole di riproducibilità del paesaggio.

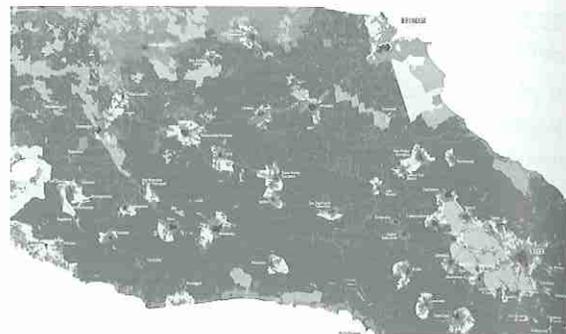


Fig. 25.13 Piano paesaggistico territoriale della Puglia: il progetto del «patto città-campagna», particolare (Mininni, 2011, pp. 44-45).



Fig. 25.14 Piano paesaggistico territoriale della Puglia: sistema infrastrutturale per la mobilità dolce (Mininni, 2011, pp. 36-37).

Nel complesso, l'esperienza pugliese è caratterizzata da una particolare concezione della pianificazione, legata al paradigma scientifico e operativo della cosiddetta «scuola territorialista» (Magnaghi, 2010). Il piano è il risultato, come tutti i piani di paesaggio, di un intreccio di relazioni istituzionali, scientifiche e sociali, ma è anche nello stesso tempo espressione di una visione intellettuale, forse anche di una «poetica», della pianificazione. Il piano è concepito, coerentemente con la visione appena indicata, come un «evento culturale», un insieme di attività, anche non strettamente progettuali, che si propongono «di trasformare le culture degli attori che quotidianamente producono il territorio e il paesaggio» (Magnaghi, 2011, p. 8), di costruire una «coscienza di luogo» nelle popolazioni insediate. Esso ha quindi un contenuto pedagogico, educativo, di formazione culturale in senso allargato, riprendendo un filone della tradizione disciplinare che è possibile definire post-geddesiano e post-mumfordiano (Paba, 2011).

Relativamente, infine, alla discussione sui diversi approcci alla pianificazione del paesaggio, il piano della Puglia cerca di perseguire un approccio integrato, come sintesi tra approccio estetico-percettivo, approccio dell'ecologia del paesaggio e approccio strutturale sistemico (Magnaghi, 2011).

25.4 Nuovi temi della pianificazione del paesaggio

25.4.1 La pianificazione del paesaggio periurbano e il nuovo ruolo dell'agricoltura

Si è visto, analizzando i piani regionali del Piemonte e della Puglia, come la realizzazione di reti ecologiche polivalenti (scheda 25.5) costituisca un aspetto centrale della progettazione del paesaggio. È so-

prattutto nella progettazione dell'interfaccia tra città e territorio, tra urbano e rurale, che la necessità di ricomporre gli spazi liberi esistenti in nuove reti agro-ambientali assume una grande importanza. Il tema della riqualificazione delle aree periurbane è quindi legato ai temi più generali della pianificazione del paesaggio, della creazione di reti ecologiche regionali e delle declinazioni a scala urbanistica dei piani paesaggistici e territoriali.

L'attenzione verso la «campagna urbana», i territori di frangia, le frontiere sempre più frattali tra costruito e non costruito, è cresciuta nel tempo, così come si è approfondita «la conoscenza dei processi evolutivi delle attività agricole in ambiente urbano» (Donadieu, 2008, p. 41). La rilevazione della criticità delle relazioni tra insediamenti urbani e territorio è in realtà una costante della storia

Scheda 25.5 – Reti ecologiche

Il tema delle connessioni ecologiche nasce nell'ambito della riflessione scientifica in campo ambientale come rilevazione dell'importanza dei corridoi ecologici per la protezione delle specie animali e vegetali minacciate e più in generale per la conservazione della natura e della biodiversità. I **corridoi ecologici** sono connessioni lineari di ampiezza ristretta, lungo le quali avvengono spostamenti di specie mobili, che mettono in relazione nodi di naturalità e biodiversità (*core areas*), protetti da zone tampone (*buffer zones*) e sostenuti da punti di appoggio (*stepping stones*).

La concezione delle connessioni ecologiche si è approfondita negli ultimi anni, assumendo un ruolo rilevante anche come componente dei piani paesaggistici e territoriali, trasformando i corridoi ecologici nel dispositivo più complesso degli *ecological networks* o **reti ecologiche polivalenti**. Le reti ecologiche assumono infatti un carattere integrato: esse richiedono la considerazione degli aspetti ambientali e degli aspetti sociali, valorizzando le relazioni tra ecosistema, territorio, popolazione e paesaggio¹.

In particolare, il concetto di rete ecologica polivalente consente «l'entrata in campo [...] di due aspetti fondamentali nel rapporto uomo-natura. Il primo è la considerazione dell'impatto ambientale [e] delle pressioni esercitate dalle attività umane [...]; il secondo è quello dei servizi ecosistemici, ovvero quei servizi offerti dal capitale naturale non solo alla biosfera, ma anche alle attività umane: le produzioni vegetali, i cicli dell'acqua e dei fattori vitali, le opportunità di fruizione e di godimento della natura e così via²».

Le opportunità che le reti ecologiche polivalenti offrono alla pianificazione, anche oltre la loro natura di dispositivo ambientale, sono ritenute di grande importanza. Esse consentono infatti: la difesa della biodiversità; una migliore gestione delle aree protette; la conservazione della natura residua; la ricostruzione di «neo-ecosistemi» in grado di

svolgere funzioni polivalenti (autodepurazione ecc.); l'utilizzo dei servizi ecosistemici da parte delle popolazioni; il rafforzamento della matrice agro-ambientale, che valorizza il carattere multifunzionale dell'agricoltura. Il disegno delle reti ecologiche ha inoltre un'implicita connotazione progettuale: «le reti ecologiche polivalenti esprimono la morfologia che il sistema eco-paesaggistico-territoriale dovrà assumere», suggerendo soluzioni e strategie di intervento alle diverse scale³.

La **progettazione** delle reti ecologiche si è diffusa negli ultimi anni a livello internazionale; in Italia, in molti piani regionali (Piemonte, Puglia, Emilia, Sardegna, Toscana ecc.) esse hanno assunto un ruolo determinante. Ad esempio in Piemonte la costruzione della rete ecologica regionale è strettamente intrecciata al piano paesaggistico. Le reti ecologiche piemontese ha una struttura polivalente, come integrazione della rete ecologica, della rete storico-culturale e della rete di fruizione sociale. Nel piano territoriale paesaggistico della Puglia la costruzione delle reti ecologiche regionali è uno dei cinque progetti strategici del piano ed è disegnata secondo «una interpretazione multifunzionale ed ecoterritoriale», con l'obiettivo di migliorare la «connettività complessiva del sistema» regionale, di ridurre la «frammentazione del territorio», di aumentare «i livelli di biodiversità del mosaico paesistico», di potenziare il carattere multifunzionale delle attività agricole⁴.

¹ Jongman R.H.G. (2011), *Ecological Networks across Europe*, «Territorio», 58, pp. 36-43.

² Malcevschi S. (2010), *Reti ecologiche polivalenti. Infrastrutture e servizi ecosistemici per il governo del territorio*, Milano, Il Verde Editoriale, p. 5.

³ Malcevschi S. (2011), *Reti ecologiche polivalenti e alcune considerazioni sui sistemi eco-territoriali*, «Territorio», 58, p. 55.

⁴ Magnaghi A. (2011), *La via pugliese alla pianificazione del paesaggio*, «Urbanistica», 147, p. 17.

della pianificazione. Infiniti dispositivi sono stati immaginati per rendere armoniose quelle relazioni, dalla sezione di valle di Geddes (figura 8.7) alla ricomposizione di città e campagna nella *garden city* di Howard (capitolo 9), dalle città lineari basate sull'integrazione geometrica di città e natura/agricoltura alle tante forme di *green belt* (capitolo 11) alle quali si affida il compito di definire e insieme mediare la transizione tra urbano e non urbano. Nella pianificazione spaziale contemporanea quelle tradizioni trovano una nuova vita nella *transect theory* (che riattualizza la sezione di valle) nelle sperimentazioni progettuali del *landscape urbanism*. In Italia è possibile ricordare, come reinterpretazione conoscitiva e progettuale, il progetto «Corona verde» a Torino (figura 25.15) o gli studi sui «contorni» delle città toscane (figure 25.16-17) (Castelnovi, 2009; Gorelli, Perrone, 2009; Perrone, Gorelli, 2012).

Anche l'interesse tornato oggi prepotente per l'agricoltura urbana ha radici antiche: dal recupero autogestito di orti e giardini nella Old Town di Edimburgo di Patrick Geddes ai progetti di autosufficienza agricola e alimentare elaborati da Leberecht Migge per le *Siedlungen* razionaliste tedesche tra le due guerre mondiali, per fare due esempi significativi (Leonard, 2007; Ingersoll, 2012).

Oggi le politiche del paesaggio – secondo l'idea che abbiamo cercato di ricostruire nelle diverse tappe di questo capitolo – non riguardano solo la tutela del territorio aperto, ma si occupano direttamente della città, risanando le terminazioni scomposte della metropoli diffusa, restituendo alla campagna terreni edificati, rivitalizzando tessuti urbani, fino a «rinverdire» gli interni degli isolati, gli spazi di risulta, le autostrade abbandonate, le aree dismesse, persino i tetti e le coperture.

Pierre Donadieu (2006, 2008; Donadieu, Périgord, 2007), in modo incisivo e sistematico, ha fissato i contorni innovativi della rinascita delle campagne urbane e dei criteri per la riprogettazione del paesaggio periurbano. Il territorio periurbano è strutturalmente un mondo di «forme paesaggistiche ibride, allo stesso tempo urbane e rurali» (Donadieu, 2008, p. 41) e questa caratteristica è una *chance* positiva per la riprogettazione sociale di quei domini.

Le aree periurbane riconquistate all'agricoltura e a nuovi usi sociali sono in grado di garantire la produzione di servizi ambientali (protezione delle

falde freatiche, corridoi verdi e acquatici), di ricostruire nuovi equilibri alimentari (mercati di prossimità, produzioni biologiche), di creare posti di lavoro nell'agricoltura e nei servizi, di svolgere una funzione educativa, di incentivare gli svaghi all'aria aperta, di incoraggiare usi culturali e di turismo ambientale, di mettere infine a contatto le persone con la semplice bellezza del paesaggio (Pedroli, 2008; Poulot, 2011) (figura 25.18).

Il tema del parco agricolo periurbano è oggetto di sperimentazioni, anche nelle città italiane, che non è possibile indagare nella loro estensione. È tuttavia necessario ricordare l'esperienza pionieristica del parco agricolo sud di Milano, che incrocia i territori di 61 comuni a sud della città, nel tentativo di creare una struttura integrata di nuove forme di economia rurale, di servizi ecologici, di protezione ambientale, di usi sociali (Ferraresi, Rossi, 1993; Ferraresi, 2009).

Infine il tema di una nuova relazione tra agricoltura e città, di un «patto città-campagna», è al centro della riflessione della scuola territorialista e di sperimentazioni progettuali nella Toscana centrale e nel piano della Regione Puglia già analizzato. Nel caso toscano in particolare il parco agricolo diventa lo strumento principale per la costruzione di uno scenario progettuale della Toscana centrale come bioregione urbana policentrica (Magnaghi, Fanfani, 2010).

25.4.2 Paesaggio e partecipazione: osservatori, atlanti, ecomusei

Una caratteristica dell'evoluzione della progettazione delle aree periurbane è l'importanza attribuita ai cittadini non solo come utenti, ma come protagonisti della gestione del territorio, in modo diretto come produttori di paesaggio e di ambiente (neo-agricoltori, gestori di servizi, attori economici e sociali) e in modo indiretto come partecipanti ai processi di progettazione interattiva. Il rapporto tra paesaggio, percezione sociale e cittadinanza attiva assume un ruolo rilevante nella redazione dei piani paesaggistici e territoriali, in particolare nella fase di costruzione delle conoscenze e nella gestione dei piani.

In queste fasi sono stati messi a punto strumenti di conoscenza e comunicazione come gli atlanti, i cataloghi dei beni paesaggistici e ambientali, gli osservatori, gli ecomusei. Per molti di questi strumenti l'origine è legata alle indicazioni della Con-

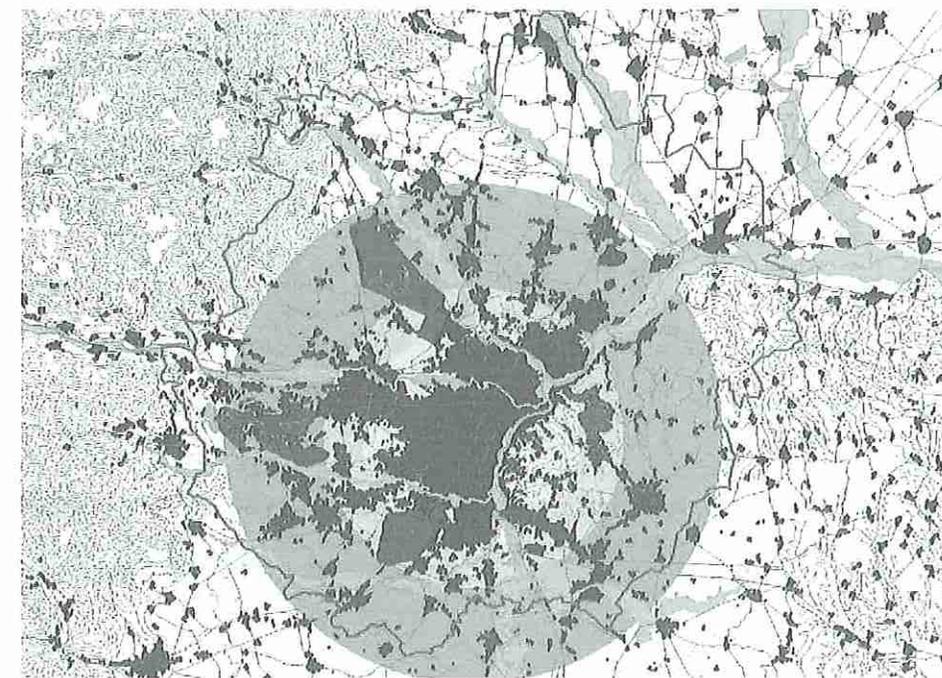
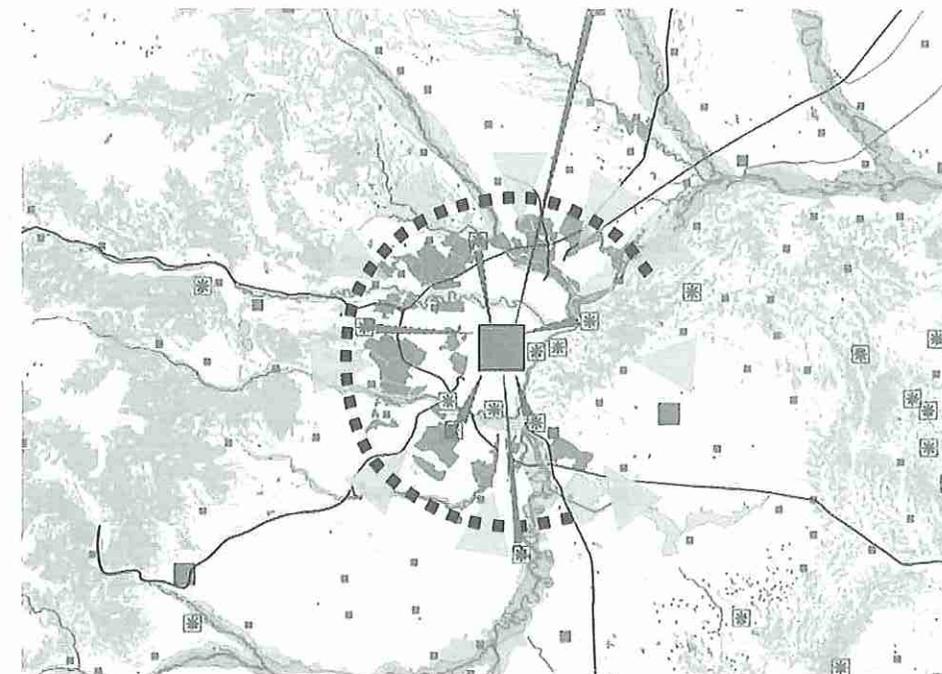


Fig. 25.15 Progetto «Corona Verde» in Piemonte: schema concettuale (Castelnovi, 2009, p. 76).

venzione europea sul paesaggio (par. 25.3.1), che richiede di ricostruire la percezione del paesaggio da parte della popolazione.

Anche in Italia si sono diffusi gli Osservatori del paesaggio, dal Trentino alla Sardegna, dal Piemonte alla Puglia, dall'Abruzzo alla Toscana, in forme



Fig. 25.16 Piano strutturale del comune di Prato: carta del patrimonio territoriale, corona periurbana sud-ovest (Perrone, Gorelli, 2012, p. 283).



Fig. 25.17 Piano strutturale del comune di Scandicci (Firenze): carta del patrimonio territoriale, corona periurbana sud-est (Gorelli, Paba, 2005, p. 173).

e con denominazioni diverse, in collegamento con l'elaborazione dei piani, o come organismi autonomi. All'interno delle attività degli osservatori vengono utilizzati strumenti di raccolta e di rappresentazione delle informazioni sul paesaggio (atlanti e/o cataloghi) e di sollecitazione del contributo dei cittadini (cartografia e siti web interattivi, invito alla segnalazione di valori o disvalori del paesaggio ecc.).

Di particolare importanza è la redazione degli atlanti o dei cataloghi dei beni paesaggistici e ambientali. Gli atlanti del paesaggio, recuperando e innovando una tradizione antica (Peano, Cassatella, 2009) si sono diffusi negli ultimi decenni in Europa, in particolare in Olanda, Inghilterra, Germania, Slovenia, Danimarca, Francia, Spagna. Negli sviluppi più recenti (il caso della Catalogna è forse quello più interessante) gli atlanti assumono nuove

caratteristiche trasformandosi da semplici strumenti di raccolta di dati in sistemi di informazione articolati, dinamici, aperti al contributo dei cittadini (Nogué et al., 2010).

Le sperimentazioni variano da paese a paese, e in Italia da regione a regione. Nei piani regionali già esaminati abbiamo messo in evidenza il carattere interattivo dell'atlante pugliese, mentre in Piemonte, con la collaborazione delle università e in stretta relazione con il piano paesaggistico, sono stati elaborati due atlanti, con finalità complementari: l'Atlante dei paesaggi storici piemontesi e l'Atlante per la gestione e la valorizzazione del paesaggio piemontese (figura 25.19), quest'ultimo inteso anche come «strumento per mettere a confronto le diverse rappresentazioni del territorio e del paesaggio», sia degli esperti, sia delle popolazioni e dei diversi attori sociali (Peano, Cassatella, 2009, p. 12).

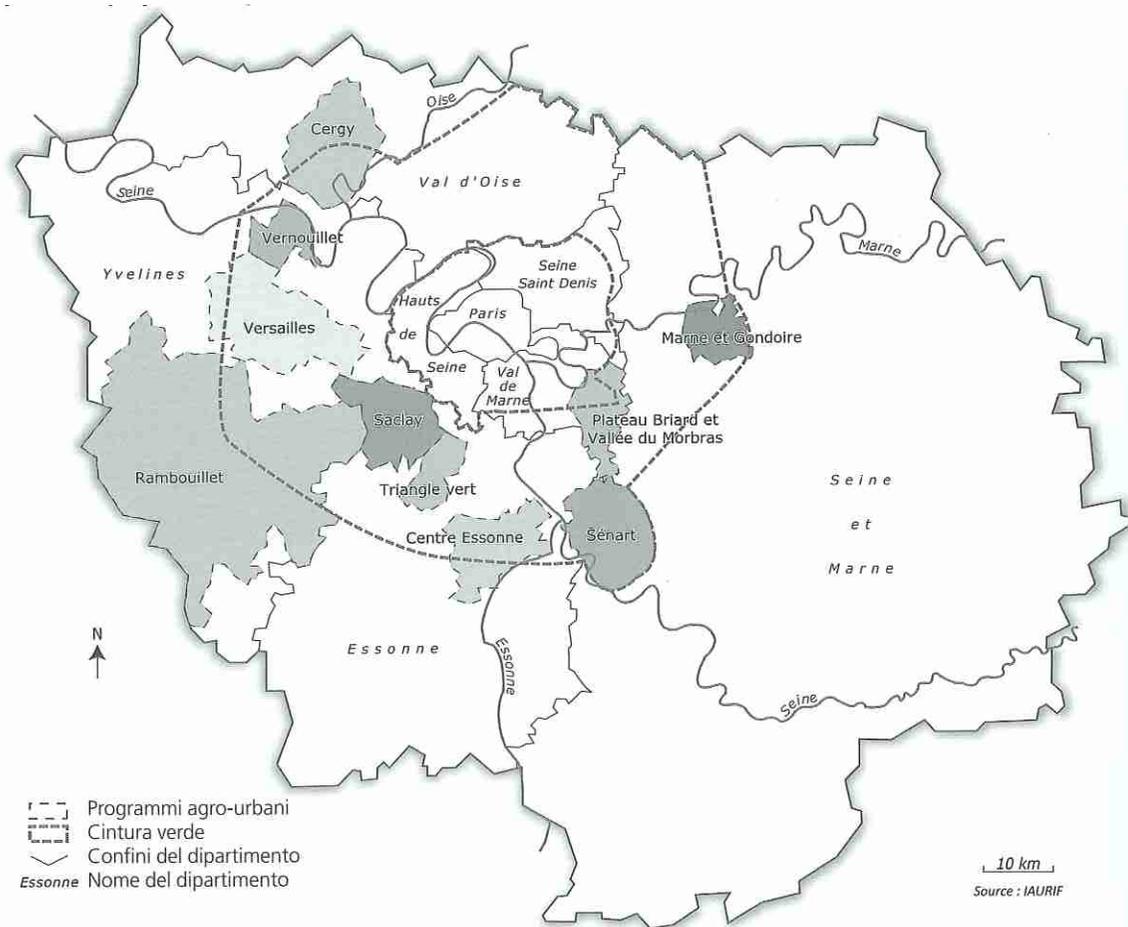


Fig. 25.18 Programmi agro-urbani nell'Île-de-France (Poulot, 2011, p. 8).

Pur nelle differenze, negli atlanti regionali italiani alcuni caratteri comuni tendono a consolidarsi: la natura ipertestuale e multimediale, l'incrocio tra conoscenze esperte e contributi dei cittadini, l'ambizione pre-progettuale (dalla descrizione al «progetto implicito»), la costruzione interattiva (tramite interviste, focus group, sondaggi, mappe di comunità, siti web interattivi), la struttura transcalare (dai grandi quadri di insieme alle informazioni di dettaglio). In molte regioni, infine, a osservatori e atlanti si affiancano gli ecomusei (figura 25.20): strutture museali diffuse, nelle quali la conoscenza e le attività di tutela si incrociano con la ricerca scientifica, l'attività didattica, la sollecitazione della cittadinanza attiva, il rafforzamento dei legami comunitari e identitari.

25.5 Dal paesaggio al paese

Siamo partiti dall'espressione «dal paese al paesaggio» (par. 25.1) e in particolare dalla distinzione tra *paese/territorio* e *paesaggio* di Piero Camporesi, nel libro sulla nascita del paesaggio italiano. È importante alla fine di questo itinerario, nel quale paesaggio e territorio si sono prima distinti, poi riavvicinati e reciprocamente influenzati, e forse alla fine di nuovo confusi, ritornare alla bellissima descrizione di paese e di territorio di Camporesi (1992, pp. 25-26), riportandola per esteso:

È un'Italia di cose e di genti, di donne e di uomini, di oggetti, di manufatti, di prodotti, messa a fuoco e identificata non dal nobile senso della vista, ma



Fig. 25.19 Atlante per la valorizzazione e la gestione del paesaggio piemontese: ambiti del paesaggio scenico pinerolese (Peano, Cassatella, 2009, pp. 10-11).

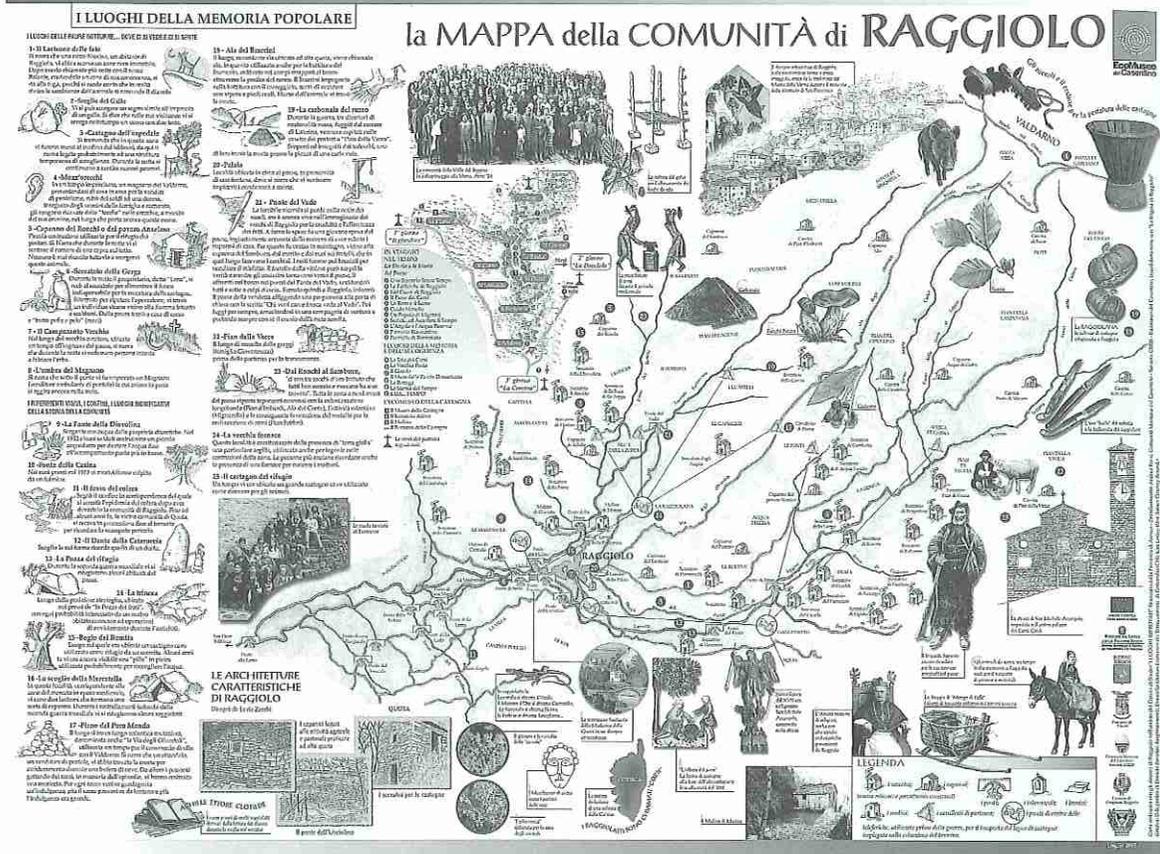


Fig. 25.20 Ecomuseo del Casentino: mappa della comunità di Raggiolo (www.ecomuseo.casentino.toscana.it).

da quelli, più popolari, del tatto, del gusto, dell'olfatto. Un paese di verze, di meloni, di anguille, di maiali salati ma non di affreschi o di tele; di barche, di montagne, di scarpe, di speroni, di botteghe di fabbri e di vasai, di ciabattini e di berrettai, di spazzacamini e di muratori, ma non di cattedrali e di regge; di ferriere e di solfatare, ma non di palazzi e di ville. È però un paese reale, nel bene e nel male, nel lavoro e nell'ozio: un paese fatto non per essere dipinto o artisticamente illustrato ma nel quale abitare, vivere, comprare, commerciare, mangiare, lavorare, oppure da scansare e di cui diffidare. Abitato da uomini laboriosi e da fannulloni, spesso anche vigliacchi, ladri, impostori, ribaldi, gaudenti e ghiottoni, ma è soprattutto un grande laboratorio di fatiche. [...] I prodotti di questa cultura materiale, bottegaia, artigianale, campagnola, costituiscono le più «notabili», le più «memorabili», le più «mostruose» (nel senso antico di meravigliose) «cose» d'Italia.

Da questa descrizione di territorio/paese, il paesaggio si è appunto staccato per inseguire il nobile senso della vista, gli affreschi e le tele, le cattedrali e le regge, i palazzi e le ville. Si è trattato di un distacco utile, operoso. Sviluppando quella distinzione, la legislazione e la pianificazione del paesaggio degli ultimi decenni hanno determinato un importante salto di qualità nei paradigmi concettuali e nella strumentazione di piano. Il paesaggio ha funzionato come un dispositivo mentale e operativo per una migliore considerazione della bellezza del mondo, per la difesa della «proprietà all'orizzonte», come possesso condiviso e come bene comune. Abbiamo visto tuttavia, analizzando le teorie e i piani, come le cose si siano complicate nel corso del tempo, e in particolare come, proprio dal cuore della più avanzata pianificazione paesaggistica, sia emersa la consapevolezza che solo sulla base dei processi di produzione e riproduzione del territorio può accadere che il paesag-

gio venga a sua volta prodotto e riprodotto dalle genti che lo abitano.

In base a questa consapevolezza possiamo alla fine rileggere la citazione di Camporesi come descrizione insieme del territorio e del paesaggio, della loro necessaria autonomia e interdipendenza. Troviamo infatti in quella descrizione molti degli aspetti che la cultura paesaggistica contemporanea ha scoperto e valorizzato: l'importanza della cultura materiale (cose, manufatti, prodotti); il significato dell'agricoltura urbana e della sovranità alimentare (verze, meloni, anguille, maiali); il valore della produzione locale (fabbri, vasai, ciabattini, berrettai, spazzacamini, muratori); l'importanza di percorrere il territorio/paesaggio (barche, montagne, scarpe, speroni); l'invito a un godimento sinestetico e multisensoriale (tatto, gusto, olfatto), il ruolo fondamentale della percezione del paesaggio da parte delle popolazioni (un'Italia di genti, di donne e uomini).

Pianificare il paesaggio, l'ambiente e il territorio, nella distinzione e insieme nella reciprocità di relazioni che abbiamo scoperto essere necessarie, significa alla fine semplicemente immaginare «un paese [...] nel quale abitare, vivere, comprare, commerciare, mangiare, lavorare».

Bibliografia

Baldeschi P. (2011), *Paesaggio e territorio*, Firenze, Le Lettere.
 Bastiani M. (a cura di) (2012), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Palermo, Flaccovio.
 Biasutti R. (1947), *Il paesaggio terrestre*, Torino, UTET.
 Camporesi P. (1992), *Le belle contrade. Nascita del paesaggio italiano*, Milano, Garzanti.
 Castelnuovi P. (2009), *Strategie territoriali per natura e paesaggio: il progetto Corona Verde a Torino*, «Urbanistica», 139, pp. 75-78.
 Di Pietro G., Gobbò T. (2002), *Il paesaggio come fondamento del Ptc di Siena*, «Urbanistica Quaderni», 36, pp. 116-18.
 Donadieu P. (2006), *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Roma, Donzelli.
 Donadieu P. (2008), *Paesaggio, urbanistica e agricoltura: dalle logiche economiche agricole alle logiche paesaggistiche urbane*, «Contesti», 1, pp. 39-50.

Donadieu P., Périgord M. (2007), *Le paysage. Entre nature et culture*, Paris, Armand Colin.
 Emerson R.W. (2010), *Natura*, Roma, Donzelli.
 Farinelli F. (1981), *Storia del concetto geografico di paesaggio*, in Aa.Vv., *Paesaggio, immagine e realtà*, Milano, Electa, pp. 151-58.
 Farinelli F. (2007), *L'invenzione della terra*, Palermo, Sellerio.
 Ferraresi G. (a cura di) (2009), *Produrre e scambiare valore territoriale. Dalla città diffusa allo scenario di forma urbis et agri*, Firenze, Alinea.
 Ferraresi G., Rossi A. (a cura di) (1993), *Il parco come cura e cultura del territorio. Una ricerca sull'ipotesi del parco agricolo*, Brescia, Grafo.
 Gambi L. (1973), *Critica ai concetti geografici di paesaggio umano. Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi.
 Gambino R. (1996), *Progetti per l'ambiente*, Milano, Franco Angeli.
 Gambino R. (2009a), *Un patrimonio da difendere e valorizzare*, in Sepe M. (a cura di), *Il Ptcp di Napoli: il territorio, risorsa fertile*, «Urbanistica», 138, pp. 43-46.
 Gambino R. (2009b), *La conservazione della natura e del paesaggio nella pianificazione*, «Urbanistica», 139, pp. 50-51.
 Gambino R. (2010), *Parchi e paesaggi d'Europa. Un programma di ricerca territoriale*, «Ri-vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio», luglio-dicembre, pp. 3-20.
 Gorelli G., Paba G. (2005), *Scandicci: il piano strutturale*, in P. Ventura (a cura di), *Rassegna di piani territoriali e urbanistici*, Firenze, Edifir, pp. 164-74.
 Gorelli G., Perrone C. (2009), *Pianificazione e paesaggio: gli effetti della pianificazione sui paesaggi delle città toscane*, Bari, Società Italiana degli Urbanisti, pp. 1-20.
 Greppi C., Pardi F. (2002), *Natura e storia: i paesaggi senesi fra continuità e mutamento*, «Urbanistica Quaderni», 36, pp. 102-15.
 Ingersoll R. (2012), *Urban Agriculture*, «Lotus international», 149, pp. 105-117.
 Janin Rivolin U. (1997), *PTP della Valle d'Aosta. Un esercizio di previsione degli impatti territoriali di un piano di recente adozione*, «Urbanistica Informazioni», 153, pp. 39-40.
 Lanzani A. (2003), *I paesaggi italiani*, Roma, Meltemi.
 Lanzani A. (2011), *In cammino nel paesaggio. Questioni di geografia e urbanistica*, Roma, Carocci.

- Leonard S.G. (2007), *Patrick Geddes and the Network of Gardens in the Old Town of Edinburgh*, www.patrickgeddestrust.co.uk.
- Lucchesi F. (2011), *Il Quadro conoscitivo in forma di atlante*, «Urbanistica», 147, pp. 23-26.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Magnaghi A. (2011), *La via pugliese alla pianificazione del paesaggio*, «Urbanistica», 147, pp. 8-19.
- Magnaghi A., Fanfani D. (a cura di) (2010), *Patto città campagna. Un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Firenze, Alinea.
- Malcevski S., Terzuolo P.G., Thomasset F. (2009), *Reti e pianificazione*, «Urbanistica», 139, pp. 66-69.
- Mininni M. (a cura di) (2011), *La sfida del piano paesaggistico per una nuova idea di sviluppo sociale sostenibile*, «Urbanistica», 147, pp. 7-71.
- Nogué J., Puigbert L., Sala P., Bretcha G. (a cura di) (2010), *Landscape and Public Participation: The Experience of the Landscape Catalogues of Catalonia*, Olot, Observatori del Paisatge.
- Paba G. (2011), *Militant University: tradizioni e intersezioni nell'approccio territorialista*, «Contesti», 2, pp. 7-14.

Esercitazioni

I. Domande di auto-valutazione

1. Perché è molto difficile definire il concetto di paesaggio?
2. Qual è la definizione di paesaggio proposta da Emerson?
3. Quali sono state le tradizioni rilevanti nel dibattito sul paesaggio?
4. Perché la discussione sul paesaggio si traduce in una questione di governo del territorio?
5. Quali sono i principali riferimenti legislativi del piano paesistico in Italia?
6. Riassumi funzioni e contenuti del piano per il parco, del piano di bacino e dei contratti di fiume.
7. Quali principi enuncia la Convenzione europea sul paesaggio?
8. Riassumi il contenuto dei due piani paesistici regionali descritti nel capitolo, commentando analogie e differenze.
9. Che ruolo ha l'agricoltura periurbana nella recente pianificazione paesaggistica?
10. Cosa sono le reti ecologiche?

- Peano A., Cassatella C. (a cura di) (2009), *Atlanti del paesaggio in Europa*, «Urbanistica», 138, pp. 7-32.
- Pedroli B. (2008), *Agricoltura e paesaggio: una tipica sfida di innovazione per l'Europa*, «Contesti», 1, pp. 30-38.
- Perrone C., Gorelli G. (a cura di) (2012), *Il governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*, Firenze, University Press.
- Poli G. (2008), *Efficacia del Piano Territoriale Paesaggistico della Regione Emilia Romagna*, «Quaderni del Paesaggio», 1, pp. 16-20.
- Poulot M. (2011), *Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain: du lotissement agricole au projet de territoire*, «Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement», 11, 2, pp. 1-25.
- Quaini M. (2006), *L'ombra del paesaggio. L'orizzonte di un'utopia conviviale*, Reggio Emilia, Diabasis.
- Regione autonoma Valle d'Aosta (1998), *PTP Piano territoriale paesistico*, Aosta, Musumeci.
- Regione Piemonte (2009), *Piano Paesaggistico Regionale*, Relazione, Torino, Regione Piemonte.
- Roger A. (2009), *Breve trattato sul paesaggio*, Palermo, Sellerio.
- Sepe M. (a cura di) (2009), *Il Ptcp di Napoli: il territorio, risorsa fertile*, «Urbanistica», 138, pp. 33-80.

II. Descrizione tecnica

Descrivi individualmente oppure in gruppo un piano del paesaggio applicato al territorio dove vivi o studi o a un territorio di tua scelta. Prepara a questo scopo un album a colori, in formato A3, che può contenere testi, disegni, fotografie, mappe, diagrammi, fonti bibliografiche e tutto ciò che ritieni utile per descrivere il piano considerato.

Gli obiettivi di questo esercizio sono:

- imparare a selezionare le componenti essenziali di un documento tecnico;
- imparare a organizzare una descrizione efficace e sintetica del documento.

L'elaborato deve preferibilmente seguire la seguente traccia, che può tuttavia essere ampliata e dettagliata secondo le esigenze di ciascuno studente o gruppo.

Il piano del paesaggio di ...

1. Gli strumenti di analisi del paesaggio
2. Tipologie e componenti del paesaggio

3. Gli strumenti di tutela del paesaggio
4. I principali obiettivi di tutela paesistica
5. Gli strumenti di progetto del paesaggio
6. Le strategie di intervento sul paesaggio
7. Relazioni con la pianificazione territoriale

III. Approfondimenti

Isola un tema tra quelli trattati all'interno del capitolo, integra la bibliografia ad esso relativa e prepara individualmente una breve relazione (3 cartelle

in formato A4) che, a partire dai testi selezionati, approfondisca gli aspetti più rilevanti per il governo del territorio e la pianificazione spaziale. La relazione deve avere un titolo, essere articolata in paragrafi e contenere i rimandi alla bibliografia utilizzata, che andrà elencata per esteso al fondo.

Obiettivo dell'esercizio è quello di approfondire la conoscenza di tematiche, discipline, approcci che integrano il sapere della pianificazione spaziale e con esso dialogano nella pratica professionale.