

Ri-Vista

Ricerche per la progettazione del paesaggio

anno 1 - numero 0 - luglio - dicembre 2003

Firenze University Press

## AMBITI DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA E POLITICA DEL PAESAGGIO

di Guido Ferrara\* e Giuliana Campioni\*\*

### SOMMARIO

- 1.- Premessa: lo sviluppo sostenibile come nuova opportunità
- 2.- Il contesto territoriale
- 3.- Il sistema degli obiettivi
- 4.- La logica e il metodo
  - 4.1.- Risorse e ambiente
  - 4.2.- Indirizzi per le politiche del territorio
    - 4.2.1.- Processo valutativo
    - 4.2.2.- Gli spazi aperti e il processo di riqualificazione ecologica
    - 4.2.3 - Il sistema dei requisiti di qualità
- 5.- Fasi e elaborati essenziali

#### 1. PREMESSA: LO SVILUPPO SOSTENIBILE COME NUOVA OPPORTUNITÀ.

Il termine “sviluppo sostenibile”, che sintetizza la proposta elaborata a livello mondiale di un rapporto innovativo tra le esigenze della società e quelle della conservazione dell’ambiente<sup>1</sup>, esprime un parametro di crescita qualitativa le cui ricadute possono essere ricondotte a quattro assi principali:

- sostenibilità economica, come capacità di generare, in modo duraturo, reddito e lavoro per il sostentamento della popolazione;
- sostenibilità sociale, come capacità di garantire condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione, ma anche divertimento, serenità, socialità), distribuite in modo equo tra strati sociali, età e generi;
- sostenibilità ambientale, come capacità di mantenere nel tempo qualità e riproducibilità delle risorse naturali;
- sostenibilità istituzionale, come capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione, giustizia, nonché rispondenza tra le azioni concrete compiute sul territorio e gli atti amministrativi.

Il rapporto tra sostenibilità dello sviluppo e incremento dei livelli di qualità dell’ambiente costituisce un valido motivo per integrare gli obiettivi di sostenibilità nella pianificazione strutturale, che è chiamata a definire le indicazioni strategiche del territorio e ha il compito di specificare la disciplina degli aspetti paesaggistici e ambientali<sup>2</sup>. Tale integrazione risulta particolarmente proficua nella pianificazione di livello locale, essendo questa la scala a cui le scelte di sostenibilità possono conseguire i maggiori risultati, grazie

---

<sup>1</sup> Per *sviluppo sostenibile* si intende:

- *uno sviluppo che risponda alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze* (Brundtland, World Commission on Environment and Development, 1987);
- *un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi* (World Conservation Union, UN Environment Programme and World Wide Fund for Nature, 1991);
- *uno sviluppo che offra servizi ambientali, sociali ed economici fondamentali a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l’operabilità del sistema naturale, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi* (International Council for Local Environmental Initiatives, 1994).

<sup>2</sup> Art. 1/bis della legge 431/1985

anche al ruolo diretto che i residenti (imprenditori, associazionismo di categoria, ecc.) possono svolgere nei processi di riequilibrio del sistema naturale e antropico.

L'incontro tra piano, economia e ambiente è quindi avviato e l'esigenza che le azioni di conservazione si integrino con gli interessi di sviluppo delle comunità è ormai recepita, mentre resta aperta la strada alla sperimentazione di criteri e paradigmi di riferimento entro ricerche e studi applicati.

Significativi indirizzi per perseguire la compatibilità tra sviluppo territoriale e salvaguardia ambientale e paesaggistica vengono forniti in Italia dall'Accordo tra il Ministro per i Beni e le Attività Culturali e le Regioni sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio sottoscritto nel corso del 2001<sup>3</sup>, che, all'apprezzamento degli aspetti sistemici del paesaggio stesso fa conseguire un atteggiamento propositivo diversificato in rapporto alle differenti situazioni e, conseguentemente, l'articolazione delle trasformazioni in tutta la gamma di possibilità che va dalla salvaguardia, alla riqualificazione, al nuovo assetto<sup>4</sup>.

In sintesi, gli aspetti innovativi dell'Accordo e i suoi legami con il concetto di sostenibilità sono sintetizzati nei seguenti punti, che possono essere assunti come altrettanti criteri guida del presente rapporto.

1. estensione a tutto il territorio del concetto di "paesaggio" inteso come bene collettivo le cui qualità specifiche vanno preservate e, ove possibile, recuperate e incrementate;
2. articolazione delle modalità di tutela in "protezione", gestione e riqualificazione, assumendo nelle differenti situazioni obiettivi di qualità paesistica da perseguire con modalità e azioni diverse;
3. cooperazione istituzionale ai diversi livelli nella predisposizione di strumenti e nell'attivazione di interventi, con particolare riguardo alle aree da riqualificare;
4. ricomposizione delle pianificazioni che a diverso titolo incidono sullo stesso territorio, portatrici di interessi generali ugualmente legittimi, anche se spesso conflittuali;
5. coinvolgimento della società civile in termini di cultura diffusa, ma anche operativamente, attraverso il ricorso, ove possibile ad investitori privati.

## 2. IL CONTESTO TERRITORIALE.

Si rileva, prioritariamente, come le peculiarità di origine naturale e antropica che contraddistinguono un contesto territoriale dato non possano essere considerate come entità isolate, ma vadano intese come una sola "grande architettura territoriale" all'interno di un paesaggio unico. Ad esempio, non si può pensare alla conservazione e al recupero dell'edilizia tradizionale, senza inquadrarli nel processo di conservazione e recupero dell'intero paesaggio che li accoglie e rapportarli alla sua possibilità di evoluzione. D'altra parte il concetto di paesaggio è fondato sulla complessità e sulla trasformazione continua degli elementi che lo compongono, e di questa complessità e dinamicità si dovrà tenere conto nel tracciare una strategia di intervento che punti alla stabilità e allo stesso tempo consenta possibilità di sviluppo.

Una seconda considerazione riguarda il fatto che le componenti naturali e antropiche sono correlate in modo sistemico alle varie scale. La loro importanza relativa, la fragilità e le potenzialità che esprimono in termini di conservazione e di valorizzazione, dipendono pertanto anche dai rapporti instaurati a livello d'area vasta.

Ogni contesto territoriale si colloca quindi all'interno di un sistema di relazioni articolato e complesso in quanto vi si riflettono valori e di esigenze interne (intrinseci allo spazio di pertinenza) ed esterne (legati ad uno spazio ben più ampio), difficilmente tra loro separabili. Tenere conto di questa particolare situazione costituisce la premessa per delineare un sistema di scelte impostato sulla sostenibilità complessiva dell'ambiente e non sul depauperamento delle sue singole componenti.

Ma come trasformare un territorio da un luogo qualsiasi a un luogo di risorse? A nostro avviso ciò è possibile operando in due direzioni :

---

<sup>3</sup> Cfr. Gazzetta Ufficiale 18.5.2001 n. 114

<sup>4</sup> Cfr. GIULIANA CAMPIONI *L'Accordo Stato-Regioni in materia di paesaggio. Intesa raggiunta*, "ACER, Il Verde Editoriale", Milano, n° 1/02, pag. 36-38

- perseguendo un'integrazione di valori, ovvero realizzando una più stretta correlazione tra l'economia dell'uomo e l'ecologia, intesa come economia della natura, e dando la giusta evidenza al carattere ambientale delle scelte economico-territoriali e urbanistico-localizzative;
- costruendo modi e forme innovative per coniugare il binomio conservazione/trasformazione del patrimonio disponibile e fornire risposte alla domanda di qualità proveniente dall'interno (residenti) ed eventualmente dall'esterno (per es. visitatori, turisti).

Dovrà in generale essere prestata attenzione, soprattutto nei comprensori caratterizzati da potenzialità nel settore turistico, a temi quali:

- l'identità spaziale e percettiva e i caratteri unificanti del contesto
- i "giacimenti" naturali e culturali
- le "mete" d'interesse prioritario
- i servizi per forme didattiche evolute (laboratori, campi estivi, ecc.)
- l'accessibilità e la percorrenza (carrabile, pedonale, ciclabile, ecc.)
- l'integrazione dei progetti di promozione esistenti.

### 3. SISTEMA DEGLI OBIETTIVI.

**OBIETTIVO 1 - CONTRIBUIRE AL RECUPERO DI UNA VISIONE OLISTICA DEI RAPPORTI TRA ECOSISTEMA, AGROSISTEMA E SISTEMA INSEDIATIVO.**

Dovranno essere indagate le condizioni di stato e, successivamente valutati gli aspetti di qualità, vulnerabilità e trasformabilità dei sistemi naturalistico-ambientale, paesaggistico e insediativo e le loro interazioni reciproche, sia in essere che potenzialmente funzionali all'uso sistemico del territorio.

**OBIETTIVO 2- CONTRIBUIRE AL SUPERAMENTO DEI PROCESSI DI FRAMMENTAZIONE AMBIENTALE E DI DISTURBO DELLE COMPONENTI BIOLOGICHE FAVORENDO LA CONNESSIONE TRA AREE NATURALI, AREE AGRICOLE E AREE VERDI URBANE.**

Gli indirizzi conservazionali recenti hanno individuato nella salvaguardia del valore di collegamento ecologico-funzionale del territorio la strategia a breve termine più promettente per la protezione della diversità biologica e, più in generale, per la sostenibilità ambientale. Dovranno essere specificate le modalità da adottare per la salvaguardia e l'incremento del valore ecologico-funzionale del territorio tramite sistemi di governo integrato dello spazio definiti "reti ecologiche".

**OBIETTIVO 3.- CONTRIBUIRE ALLA DEFINIZIONE DI POLITICHE DEL PAESAGGIO COMPATIBILI CON LE DIFFERENTI CARATTERISTICHE STRUTTURALI, FUNZIONALI E PERCETTIVE DELL'ECOMOSAICO E CON LA DISPONIBILITÀ ALL'INNOVAZIONE DELLE DIVERSE TESSERE.**

Le unità di paesaggio, sottosistemi diversamente caratterizzati sotto il profilo ambientale e al loro interno unitari, saranno interpretate come ambiti di pianificazione strategica. Per ciascuna "entità pre-normativa" dovranno quindi essere stabiliti gli obiettivi di qualità paesistica e proposte linee di intervento, tenuto conto che uno dei requisiti della sostenibilità è costituito dall'integrazione delle politiche.

**OBIETTIVO 4 - CONTRIBUIRE A DETERMINARE LE OPZIONI STRATEGICHE CAPACI DI CONDURRE IL TERRITORIO A NUOVE SOGLIE DI QUALITÀ.**

Sulla base dei punti di forza e dei punti di debolezza, delle opportunità e dei rischi rilevati, dovrà essere tracciato uno schema dei "Requisiti di qualità" del contesto territoriale di riferimento entro le tre categorie della tutela, del recupero e dello sviluppo sostenibile.

**OBIETTIVO 5 - CONTRIBUIRE ALL'INDIVIDUAZIONE DI INIZIATIVE MIRATE ALL'INSTAURAZIONE UN NUOVO RAPPORTO TRA LE ESIGENZE DELLA SOCIETÀ E QUELLE DELL'AMBIENTE.**

Dovranno essere avanzate idee-proposta in settori specifici (ecoturismo, multifunzionalità dello spazio rurale, riabilitazione ecologica del territorio, ecc.) dettagliandone gli obiettivi, le dimensioni qualitative e quantitative, i possibili soggetti attuatori, i risultati attesi.

#### 4. LA LOGISTICA ED IL METODO

Il metodo di lavoro proposto è sintetizzato nel diagramma di flusso accluso. Esso si fonda sull'applicazione delle discipline afferenti le componenti abiotiche, biotiche, antropiche e culturali del territorio e dell'ambiente, considerate nella loro contiguità relazionale e nelle interazioni reciproche, e di quelle attinenti il controllo dell'uso del territorio.

Il percorso progettuale dovrà comprendere:

1. la ricostruzione dello stato dell'ambiente;
2. l'individuazione delle unità di paesaggio come unità pre-normative;
3. l'interpretazione del sistema insediativo e dell'armatura a rete in relazione ai piani e programmi vigenti e previsti;
4. la valutazione della rilevanza e della fragilità del territorio;
5. la perimetrazione degli ambiti di pianificazione strategica;
6. la stesura di criteri e di linee quale contributo alla definizione dei principi e delle decisioni non negoziabili e alla indicazione delle invarianti ambientali e paesistiche del territorio, insieme agli obiettivi e standard di qualità, tutela e trasformazione delle diverse parti.

##### 4.1.- Risorse e Ambiente

In primo luogo dovranno essere indagati i principali fattori costituenti *l'ecologia del paesaggio* del territorio considerato, che sono caratterizzati da elementi fisico-ambientali ben precisi, sui quali dovranno essere raccolti e valutati i dati di base, obbligatoriamente comprendenti

:

- la geologia e geomorfologia;
- il movimento altimetrico (altimetria, pendenze);
- l'idrologia (acque di superficie e di falda, drenaggi, difficoltà di percolazione, difesa delle acque termominerali, ecc.);
- la vegetazione e l'uso del suolo (aree a vegetazione naturale, aree agricole, zone abbandonate e degradate, ecc.);
- le caratteristiche intrinseche dell'insediamento concentrato e sparso (fasi di accrescimento, emergenze, semiologia, reti di trasporto, aree problematiche), da cui isolare i detrattori, o elementi patologici presenti, sia di tipo puntuale che diffuso.

A seguito delle elaborazioni analitiche svolte, si potrà procedere al riconoscimento delle varie tessere del "mosaico" in cui il territorio può essere suddiviso dal punto di vista ecologico. Il punto di riferimento è la costruzione della carta degli ambiti territoriali omogenei, ovvero le *unità di paesaggio* precedentemente citate, che costituiscono vere e proprie sub-aree su cui le politiche ambientali debbono essere diversamente caratterizzate.

Ogni sub-area risulta infatti indagata nel suo funzionamento, in quanto determinata e diversamente caratterizzata sotto il profilo ambientale, e questa diversità può essere misurata in termini quali-quantitativi mediante il supporto dell'ecologia del paesaggio. In altre parole, per ogni zona omogenea è possibile diagnosticare i problemi e conseguentemente predisporre idonee terapie d'intervento, così come è possibile predisporre un progetto di conservazione dei valori esistenti (le aree di pregio) mediante il loro recupero e la loro salvaguardia. In ogni caso, le scelte si basano su giudizi di valore espressi sulle diverse identità/caratteristiche dei soggetti ambientali esistenti.

L'analisi ecologica si completerà con l'indagine sulla presenza e sulle caratteristiche degli *apparati paesistici*, quanto ad apparato naturale (connettivo, stabilizzante, resiliente, escretore) che antropico (protettivo, produttivo, sussidiario e abitativo).

La disponibilità di queste conoscenze permetterà la precisazione delle prescrizioni per le singole sottozone del territorio extraurbano, da considerare ambiti di pianificazione strategica.

#### *4.2. Indirizzi per le politiche del territorio*

##### *4.2.1. Processo Valutativo*

La considerazione integrata delle risultanze delle analisi diagnostiche, dei riferimenti normativi e delle iniziative in corso o previste, consentiranno di aprire un processo di valutazione delle componenti paesistico-ambientali e insediative del contesto territoriale considerato.

Permetteranno altresì di elaborare una o più opzioni quadro che potranno costituire il principale parametro di riferimento degli indirizzi futuri di politica territoriale.

In particolare, tali opzioni troveranno un riscontro in specifici elaborati grafici e in schemi a matrice relativi alla

- Valutazione della qualità paesistica per macro unità di paesaggio, definita sulla base della rilevanza, della vulnerabilità e dei principali fattori di rischio.
- Valutazione per contesti territoriali strutturalmente diversificati dei punti di forza, dei punti di debolezza e delle opportunità.

##### *4.2.2. Gli spazi aperti e il processo di riqualificazione ecologica*

Il tema si pone nei termini della funzione relazionale che può essere svolta dal verde urbano e territoriale ai fini delle connessioni ecologiche interne ed esterne alla città, del sostegno delle attività umane e delle esigenze delle altre biocenosi, del recupero dei diversi ambiti del paesaggio agrario e naturale con il conseguente incremento della qualità ambientale.

L'esigenza eco-connettiva apre una gamma di possibilità nell'economia degli obiettivi tradizionali della progettazione e gestione dello spazio ineditato. Implica infatti la riconsiderazione delle invariabili naturali, ad esempio i boschi, le siepi, i filari alberati, i corsi d'acqua, e dell'intero sistema dei "vuoti urbani" ivi compresi naturalmente i parchi e i giardini, in qualità di episodi strategici utili alla definizione di un nuovo modello insediativo capace di esercitare minori pressioni sull'ambiente e di fornire energie e risorse rinnovabili.

Pertanto, dovranno essere individuate in termini pre-progettuali e di indirizzo le potenzialità offerte dal contesto territoriale di riferimento per la realizzazione di reti ecologiche di livello locale, intese come elemento essenziale di qualità a supporto prioritario di funzioni percettive e ricreative, nell'ottica della riqualificazione delle componenti naturali e degli agroecosistemi e del miglioramento dell'ambiente urbano<sup>5</sup>.

##### *4.2.3 Il sistema dei requisiti di qualità*

Nel definire il quadro propositivo delle diverse opzioni praticabili dalla pianificazione dovranno essere messi in luce i processi ritenuti più idonei a condurre il territorio di riferimento a nuove soglie di qualità ambientale, paesaggistica e insediativa, tenuto conto dei seguenti criteri base:

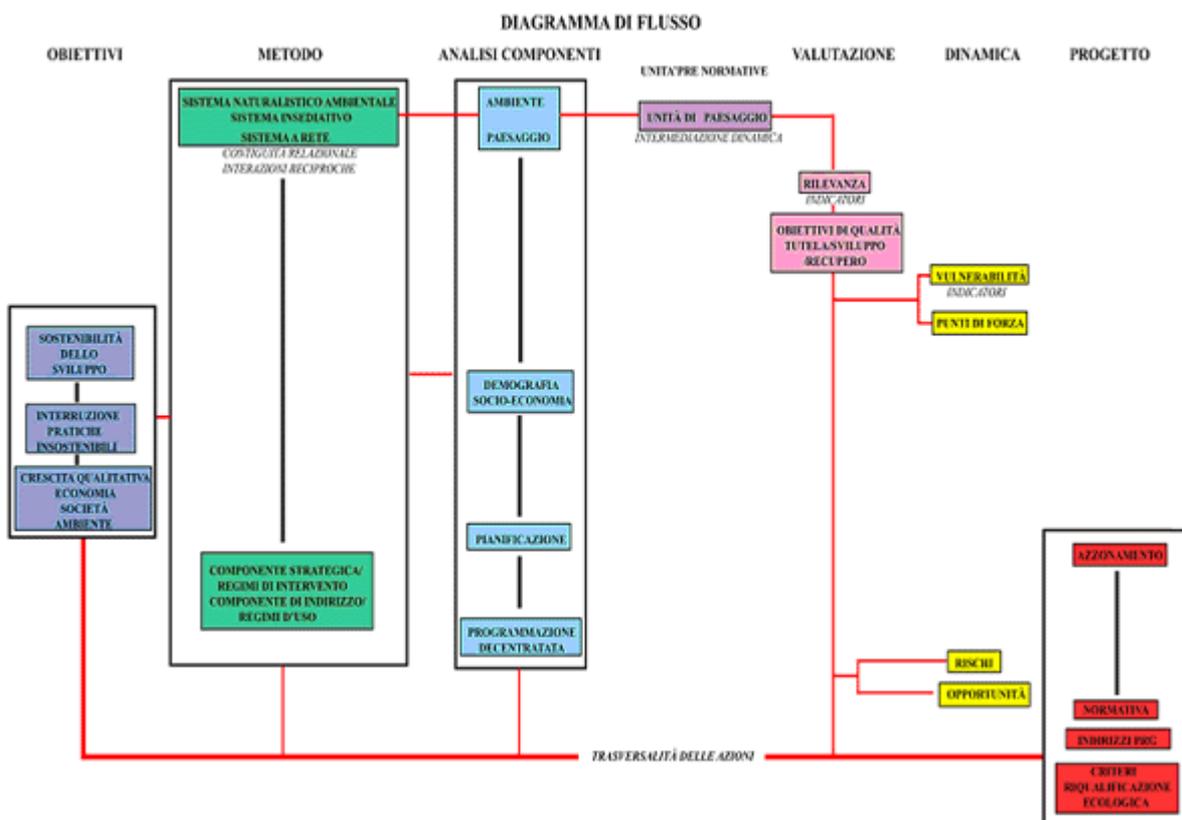
- a) Valorizzazione dell'identità unitaria del territorio considerato pure nella varietà fisica, storica e percettiva delle sue componenti
- b) Integrazione funzionale e relazionale tra ambiti diversi
- c) Attualizzazione del patrimonio naturale e culturale in modo compatibile con la sua conservazione e "messa in rete" delle risorse disponibili
- d) Riconversione in positivo dei danni arrecati, o potenzialmente arrecabili all'ambiente, attraverso la creazione di valore aggiunto ambientale.

---

<sup>5</sup> L'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) ha recentemente affidato a un gruppo di lavoro interdisciplinare, coordinato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, la stesura di Linee guida per la gestione delle aree di collegamento ecologico-funzionale finalizzata a fornire indirizzi e modalità operative per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione del territorio in funzione della costruzione di reti ecologiche a scala locale. Le Linee guida sono in corso di pubblicazione, ma il materiale prodotto è già consultabile all'indirizzo in Internet: [www.ecoreti.it](http://www.ecoreti.it)

Le modalità con cui tali criteri possono tradursi in attività e iniziative, direttamente legate alle differenti destinazioni di zona - ovvero agli ambiti di pianificazione strategica - e agli indirizzi normativi volta a volta suggeriti, costituisce il sistema dei requisiti di qualità articolato nei seguenti regimi, comunque trasversali:

- regime di conservazione e tutela  
seleziona le modalità attraverso le quali si può operare il mantenimento o il restauro/ripristino delle caratteristiche costitutive del sistema ambientale e insediativo;
- regime di recupero  
focalizza le modalità attraverso le quali si può operare la messa a norma delle parti degradate del territorio avendo come obiettivo la compatibilità della trasformazione);
- regime di sviluppo e/o di nuovo impianto  
determina le modalità attraverso le quali si possono prevedere ampliamenti e nuove parti dei sistemi insediativi e relazionali, previa verifica di compatibilità).



## 5. FASI ED ELABORATI ESSENZIALI

Previa raccolta e unificazione delle carte tematiche di base, verranno prodotte elaborazioni analitico-diagnostiche nella scala unificata più opportuna. Uno specifico elaborato sarà finalizzato alla ricomposizione delle conoscenze specialistiche acquisite sul territorio, con riferimento all'evidenziazione dei problemi aperti e dei conflitti. La fase valutativa e propositiva comprenderà i seguenti elaborati:

- Valutazione della qualità paesistica e della vulnerabilità del territorio
- Valutazione delle potenzialità di riqualificazione ecologica e paesaggistica
- Ambiti di pianificazione strategica: interventi di recupero, politiche di conservazione attiva.

Saranno indicati i principali problemi e delle esigenze consequenziali alla analisi delle soluzioni proposte e dei relativi criteri di scelta. Verranno specificati tutti gli interventi necessari per l'interruzione dei fattori di degrado e l'attenuazione dei pericoli che possono essere rilevati a livello territoriale nei diversi campi, segnalati gli interventi di tutela e valorizzazione delle risorse.

Sulla base degli ambiti di pianificazione strategica, verranno dettati gli indirizzi potenziali di intervento correlati alle caratteristiche ambientali, agli usi funzionali e produttivi esistenti ed ipotizzabili.

Va da sé che tutte queste attività non devono essere svolte nel chiuso degli uffici tecnici, in modo separato e lontano dagli operatori e dagli opinion leaders, ma questo aspetto – com'è noto – è argomento da sviluppare in proprio e a tutto campo.

\*Università degli Studi di Firenze

\*\*Presidente della Federazione Associazioni Professionali Ambiente e Paesaggio (FEDAP)

Copyright degli autori. Ne è consentito l'uso purchè sia correttamente citata la fonte