

**Emilia Romagna.
Dal piano ai progetti, la necessità di una
visione d'insieme**

Chiara Lanzoni*

abstract

Dall'approvazione del Piano paesistico regionale nel 1993 il contesto normativo dell'Emilia-Romagna è mutato. La recente riforma urbanistica regionale, che succede temporalmente il *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, conferma le modalità di articolazione e approfondimento delle tematiche paesistiche alla scala locale, e la validità dei progetti di tutela, recupero e valorizzazione che hanno concretizzato sul territorio molteplici forme di progettualità.

I numerosi progetti regionali così come l'adesione ad iniziative internazionali distribuite in modo eterogeneo sul territorio, restituiscono un contesto di forte interesse e fermento in materia paesistica e si configurano come strumenti attraverso i quali sperimentare nuove collaborazioni tra gli enti locali.

parole chiave

Piano paesistico regionale, Emilia-Romagna, buone pratiche, Progetti di tutela, recupero e valorizzazione.

* Politecnico di Milano, Architetto e Dottore di Ricerca in Progettazione Paesistica.

**Emilia Romagna.
From the plan to the projects, the need
for an overview**

abstract

Since the approval of the regional landscape plan in 1993, the Emilia-Romagna legislative context has changed. The recent regional urban reform, which succeeds in time the *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, confirms the arrangements for articulation and development of the landscape themes at the local scale, and the viability of the protection, recovery and development projects, which materialized on the territory by means of a multiplicity of planning forms.

The numerous regional projects, as well as the adherence to international initiatives heterogeneously distributed in the territory, return a context of strong interest and ferment in landscape matter and act as the means by which to test new partnerships between local authorities.

key-words

Regional landscape plan, Emilia-Romagna, good practices, Projects for the protection, recovery and enhancement.

Dove eravamo? Gli esordi della pianificazione paesistica dell'Emilia-Romagna

Dalla prima legge urbanistica regionale (L.R. n. 47/1978) il contesto normativo dell'Emilia-Romagna è mutato, si assiste ad una progressiva evoluzione delle discipline urbanistica e paesaggio, con un conseguente adeguamento degli strumenti di pianificazione alle diverse scale.

Per attuare le disposizioni del Codice Urbani e assimilare i principi introdotti dalla Convenzione Europea del paesaggio, la regione si dota di una legge organica (L.R. n. 23/2009) riunendo in un unico corpus normativo la materia paesistica, precedentemente demandata a norme inserite in differenti leggi, e riconferma nella struttura e nei contenuti essenziali il Piano territoriale paesistico regionale oggi in fase di aggiornamento.

Dal 1978 la questione paesistica regionale attraversa un lungo periodo di transizione che viene scandito dai principali eventi legislativo-culturali a livello nazionale: la legge Galasso e il Codice Urbani.

Nel 1972 con il D.P.R. n. 8 del 15 gennaio le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in diverse materie, tra cui la materia urbanistica, vennero trasferite alle Regioni a statuto ordinario, per il rispettivo territorio. Il quarto comma dell'art. 1 precisa che il trasferimento "riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497". È importante sottolineare la distinzione che il DPR contiene: l'attività urbanistica e la pianificazione paesistica sono considerate materie separate.

Le competenze trasferite alle Regioni furono comunque più di natura amministrativa che di pianificazione vera e propria, mancando una

effettiva delega di poteri che viene stabilita con la promulgazione del D.P.R. n. 616/1977; i piani territoriali paesistici rimasero strumenti di applicazione discrezionale.

A partire dalla fine degli anni Settanta l'Emilia-Romagna intervenne con una prima legge sul tema della tutela e dell'uso del territorio (L.R. n. 47/1978) e a distanza di dieci anni con una seconda legge (L.R. 36/1988) in tema di programmazione e pianificazione territoriale.

La legge regionale n. 18/1975 sancì il riordinamento delle funzioni amministrative in materia urbanistica prevedendo che fosse compito della Regione predisporre e approvare i Piani paesistici e le relative varianti, come indicati all'art. 5 della Legge n. 1497/1939 *Protezione delle bellezze naturali*.

L'integrazione tra urbanistica e paesaggio si riscontra a livello comprensoriale nella legge regionale n. 47/1978, che all'art. 8 stabilisce come i Piani territoriali di coordinamento comprensoriale provvedano alla "individuazione delle zone da sottoporre a speciali norme di tutela ai fini della difesa attiva del suolo, dell'ambiente e delle risorse naturali. Tali norme hanno valore di piano territoriale paesistico ai sensi dell'articolo 5 della legge 29 giugno 1939 n. 1497 e producono gli effetti di cui alla legge stessa".¹

Tuttavia solo in seguito all'entrata in vigore della Legge Galasso, n. 431 dell'8 agosto 1985, la Regione iniziò i lavori per la formazione del piano paesistico, uno strumento che considera il territorio "non solo dal punto di vista delle bellezze individue e d'insieme, come entità naturale ed estetica, ma anche dal punto di vista della fisionomia naturale del territorio, che di per se stesso, nelle sue linee forti, è un'entità considerabile solo globalmente".²

La successiva legge regionale n. 36/1988 stabilì che nel Piano territoriale regionale fossero individuati i "caratteri distintivi" e le "tendenze evolutive del paesaggio nonché delle componenti biotiche ed abiotiche e dei caratteri funzionali dei sistemi ambientali al fine di salvaguardare e valorizzare le risorse naturali e culturali".³

La regione, in adempimento alla Galasso, elaborò il Piano Territoriale Paesistico Regionale come parte tematica del Piano Territoriale Regionale (PTR) e si pose come riferimento centrale per la conservazione dei paesaggi regionali, esplicitando in modo attuativo le indicazioni della legge.⁴

Il Piano, adottato con D.C.R. n. 2660/1989 e definitivamente approvato il 28 gennaio 1993 con D.C.R. n. 1338, si rivolge alla stessa Regione nella sua attività di pianificazione territoriale, alle Province che nell'elaborazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale assumono e approfondiscono i contenuti del PTR, e ai Comuni che garantiscono la coesione tra tutela e sviluppo attraverso i loro strumenti urbanistici.

Nell'interpretazione del concetto di "paesaggio da tutelare", la Regione estende l'elaborazione del Piano Paesistico all'intero territorio regionale ritenendo necessario promuovere una cultura di tutela ambientale e paesaggistica diffusa.

In un primo tempo il piano venne annullato dalla Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Emilia-Romagna, che non ritenendo lo strumento idoneo a governare l'intero territorio regionale lo limitava alle aree segnalate dall'art. 1 bis della Galasso. La questione si risolse con una Sentenza della Corte Costituzionale, la quale sostenne il valore del Piano Territoriale Paesistico come strumento di pianificazione urbanistica con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.⁵

La regione affrontò la possibilità di concepire come non contraddittorie due applicazioni di pianificazione disciplinarmente diverse, il piano territoriale e il piano paesistico, ma con un'impostazione culturale unitaria: la considerazione del territorio come sistema complesso, composto "da un insieme di parti separate da usi monofunzionali, unite dallo stesso disordine, degrado e sfruttamento edilizio e ambientale che ne ha connotato la trasformazione; parti che occorre sempre più ricomporre, riqualificare e recuperare".⁶

In considerazione delle caratteristiche paesaggistiche, naturali e culturali del territorio regionale il Piano individuò "i sistemi, le zone e gli elementi territoriali meritevoli di tutela, in quanto costituiscono gli aspetti e i riferimenti strutturanti del territorio, e stabilisce per ciascuno di essi le prescrizioni generali di tutela."

Le intenzioni degli estensori del Piano Territoriale Paesistico non furono quelle di configurare un piano settoriale ma uno strumento trasversale che dettasse indirizzi, direttive e prescrizioni a tutti i livelli della pianificazione.⁷ La struttura fisica e paesaggistica del territorio veniva integrata con l'assetto urbanistico mediante lo strumento della pianificazione regionale.

Con la riforma urbanistica regionale introdotta dalla L.R. n. 20/2000 *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*, venne confermata la validità del Piano Territoriale Paesistico Regionale come "parte tematica del Piano Territoriale Regionale, avente specifica considerazione dei valori paesaggistici, ambientali e culturali del territorio regionale, anche ai fini dell'art. 149 del D. Lgs 29 ottobre 1999, n. 490".⁸

Vale la pena richiamare il fatto che all'atto della promulgazione della legge regionale n. 20/2000 i

riferimenti legislativi nazionali in materia di territorio e ambiente, oltre a quelli connessi alla tutela e gestione del paesaggio, erano costituiti dal Decreto Legislativo n. 490 del 1999 *Testo unico delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali*, in cui all'art. 149 - comma 1, si indicava una possibile coincidenza tra Piani Territoriali e Piani Paesistici: "le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e valorizzazione il territorio includente i beni ambientali mediante la redazione di piani territoriali paesistici o di piani urbanistico-territoriali aventi le medesime finalità."⁹

Nel 2001 la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre modificò il Titolo V della parte seconda della Costituzione attribuendo allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. La valorizzazione dei beni culturali e ambientali così come il governo del territorio e la promozione e organizzazione di attività culturali sono annoverate tra le materie di competenza concorrente, per cui spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato. Nella riforma la nozione di paesaggio, nonostante l'importanza attribuitagli dall'art. 9 della Costituzione, non compare.¹⁰

In seguito alla riforma del Titolo V la regione rilevò l'esigenza di riformare la normativa in materia di governo del territorio, in particolare rispetto ai contenuti della L.R. n. 19/1998 sulla riqualificazione urbana, della L.R. n. 20/2000 sull'uso e la tutela del territorio, della L.R. n. 31/2002 sull'attività edilizia e della L.R. n. 23/2004 sulla vigilanza e controllo dell'attività edilizia.

Da un oltre un decennio l'Emilia-Romagna promuove i Programmi Speciali d'Area, istituiti con la legge regionale n. 30/1996, strumenti di

programmazione negoziata con l'obiettivo di accrescere l'integrazione tra gli enti locali, il coordinamento delle progettualità e delle risorse finanziarie.¹¹

I programmi si applicano ad una specifica zona del territorio regionale e per un ristretto arco temporale nel quale può essere sviluppata una strategia specifica, un insieme di interventi per la valorizzazione di aree con particolari situazioni economiche, sociali, culturali ed ambientali, o per aree urbane dove sono necessari consistenti interventi di riqualificazione e recupero.

I Programmi Speciali d'Area introducono un'attenzione mirata alle singole aree, eterogenee per varietà territoriale, e alla loro valorizzazione; nonostante la questione paesistica non costituisca il tema dominante di questi piani-programmi, spesso essa è al centro delle scelte progettuali, come nel caso del Programma Speciale d'Area denominato Po Fiume d'Europa.¹²

Il programma ha come obiettivo strategico la riorganizzazione spaziale e gestionale delle pertinenze fluviali sotto il profilo paesaggistico, ecologico e socio-economico, obiettivo che viene articolato in tre temi: il paesaggio e la qualità ambientale, le attività socio - economiche, la valorizzazione dell'entroterra.

Lo stesso ambito territoriale del Programma Po Fiume d'Europa è inserito tra i *Progetti di tutela recupero e valorizzazione* che si inquadrano nel contesto tecnico e normativo definito dall'art. 32 delle norme del Piano Territoriale Paesistico Regionale.



Figura 1. Quadro d'unione dei Programmi Speciali d'Area della regione Emilia-Romagna.

Dove stiamo andando?

Situazione post Codice: permanenze, innovazioni concettuali e revisioni strumentali

La riforma urbanistica dell'Emilia-Romagna attuata con la legge regionale n. 6/2009 e la recente legge regionale n. 23/2009 in materia di paesaggio succedono temporalmente la fase di ridisegno della normativa statale avviata con l'emanazione del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*¹³.

La precedente legge urbanistica regionale n. 20/2000 anticipò di alcuni anni la promulgazione del *Codice* (decreto legislativo n. 42/2004) e la disciplina non venne integrata con le disposizioni statali fino all'emanazione delle leggi del 2009.

Tuttavia il rinnovamento del quadro normativo regionale in materia di governo del territorio considerò sempre più il tema del paesaggio nella definizione degli obiettivi di qualità territoriale, per la pianificazione di settore e la valutazione degli effetti degli interventi.

La volontà di rinnovamento si esplicitò anche nella progettazione del paesaggio, attraverso la promozione di progetti integrati di tutela e valorizzazione.¹⁴

La legge regionale n. 16/2002 sul recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e del paesaggio estese il concetto di riqualificazione anche al territorio extraurbano e tra i suoi obiettivi annoverò l'eliminazione delle opere incongrue rispetto al contesto paesaggistico. La legge regionale n. 31/2002 istituì la Commissione per la qualità architettonica e del paesaggio, dedicata alla valutazione degli effetti degli interventi sul contesto paesaggistico, analogamente alle Commissioni locali per il paesaggio contemplate dal Codice.¹⁵

La stessa legge n. 31/2002 sancì l'avvio di un percorso di collaborazione e concertazione istituzionale prevedendo uno specifico Accordo tra la regione, il Ministero per i Beni e le attività culturali e l'Associazione delle Autonomie locali per il riordino della gestione delle tutele paesaggistiche.¹⁶

Le disposizioni previste dall'Accordo, sottoscritto il 9 ottobre 2003, anticiparono di alcuni mesi il Codice Urbani pur essendo in sintonia con esso nei contenuti sostanziali: nella pianificazione condivisa, nella definizione di un quadro strumentale univoco e condiviso, nell'integrazione degli strumenti di tutela.¹⁷

Tra le principali attività previste dall'Accordo è interessante citare la promozione di "Progetti pilota", rivolti alla realizzazione di obiettivi di qualità paesistica, allo scopo di formulare linee guida e buone pratiche da estendere ai vari contesti del territorio.

Linee guida che il piano paesaggistico può individuare, così come indicato dal Codice, per la conservazione, il recupero, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale.¹⁸

Le disposizioni legislative introdotte dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* delineano una definizione chiara delle competenze nella tutela, gestione, valorizzazione del patrimonio culturale, e richiedono un immediato intervento legislativo circa l'efficacia del Piano Territoriale Paesistico Regionale e il procedimento di approvazione delle varianti allo stesso.

La competenza in materia di pianificazione paesaggistica, come richiamato precedentemente, venne trasferita alle Regioni già con il D.P.R. n. 8 del 1972. Il Codice affida congiuntamente anche allo Stato, non solo alle regioni, il compito di

assicurare la conoscenza, la salvaguardia, la pianificazione e la gestione del territorio.¹⁹

Il Codice stabilisce per le regioni, in conformità ai suoi contenuti, l'obbligo di verifica e adeguamento dei piani paesaggistici, oltre all'assunzione di un maggior ruolo di orientamento, promozione e supporto per l'esercizio delle funzioni attinenti alle politiche di salvaguardia del paesaggio.

Per adeguare la propria normativa in materia di paesaggio il Codice prevede che le regioni possano seguire due strade: siglare protocolli d'intesa, per scrivere il nuovo piano congiuntamente al ministero per i Beni e le Attività Culturali, ministero dell'Ambiente e Soprintendenza per i Beni architettonici e per il paesaggio della regione, oppure decidere di limitare la co-pianificazione alle sole aree vincolate. Quest'ultima è la via intrapresa dall'Emilia-Romagna dove è in atto il tavolo di co-pianificazione, che ha portato alla revisione dello strumento paesaggistico in vigore dal 1989, in base all'Accordo del 2003 e quindi precedente al varo del Codice, pertanto si rende necessario provvedere alla sottoscrizione di una nuova intesa.²⁰

La legge regionale n. 6/2009 *Governo e riqualificazione solidale del territorio* provvede al riordino della disciplina urbanistica dell'Emilia-Romagna in un unico corpus normativo, opera la revisione dei contenuti e del ruolo degli strumenti di pianificazione.²¹

Il provvedimento ridisegna nuove regole urbanistiche per il territorio emiliano-romagnolo e raccorda aggiornandoli due precedenti leggi regionali (n. 19/1998 e n. 20/2000).

Dal testo di legge si evince il consolidamento della natura di indirizzo strategico del Piano Territoriale Regionale, il cui quadro conoscitivo è riferimento necessario per la costruzione degli scenari di sviluppo sostenibile del territorio. Per quanto

riguarda la pianificazione provinciale si rafforza nei Piani Territoriali di Coordinamento la competenza di definire l'assetto del territorio per le tematiche di scala sovra comunale, che attengono ai seguenti sistemi: paesaggio, ambiente, infrastrutture per la mobilità, poli funzionali e insediamenti commerciali e produttivi di rilievo sovra comunale, sistema insediativo e servizi territoriali di interesse provinciale e sovra comunale.²²

In materia di paesaggio e pianificazione paesistica la regione accoglie quanto contenuto all'art. 158 del Codice, che rimette alle regioni l'emanazione di apposite disposizioni di attuazione del Codice stesso, nella formulazione della legge regionale *Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio. Modifica della Legge Regionale 24 marzo 2000, n. 20* (L.R. n. 23 del 30 novembre 2009).

Il provvedimento integra la legge regionale n. 20/2000 con il nuovo Titolo III bis intitolato *Tutela e valorizzazione del paesaggio*. Sottolinea l'importanza del paesaggio quale componente essenziale del contesto di vita della popolazione, espressione della identità culturale e dei valori storico-testimoniali, naturali, morfologici ed estetici del territorio. Indica come la tutela e la valorizzazione del paesaggio debbano avere un approccio integrato ed essere assunte come riferimento nella definizione delle politiche territoriali, nella riqualificazione del paesaggio urbano ed extraurbano, indirizzando le azioni progettuali verso il recupero delle aree compromesse e degradate.

La legge regionale adegua alle disposizioni del Codice la definizione del Piano territoriale paesistico regionale, piano che costituisce parte tematica del PTR con riferimento all'intero territorio regionale, quale piano urbanistico-territoriale avente specifica

considerazione dei valori paesaggistici, storico-testimoniali, culturali, naturali, morfologici ed estetici.²³

Al consolidato strumento del Piano paesistico, confermato nella struttura e nei contenuti essenziali, si affianca un percorso progettuale teso alla valorizzazione delle specificità paesaggistiche che connotano il territorio regionale.

Si conferma la delega ai Comuni delle funzioni amministrative in materia di gestione della tutela del paesaggio, attribuite con la legge regionale n. 26/1978, in attuazione dell'art. 146, comma 6, del Codice dei beni culturali e del paesaggio dove viene ribadito che i Comuni devono assicurare un "adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia".²⁴

L'aggiornamento del Piano paesistico regionale

Dalla riorganizzazione dell'assetto normativo regionale in materia di paesaggio e governo del territorio consegue l'adeguamento del Piano paesistico regionale, di cui viene confermata la struttura originale, in sinergia con l'elaborazione del nuovo Piano Territoriale Regionale.²⁵

Tale aggiornamento assume il paesaggio come elemento strategico di riferimento e articola la propria azione su tre assi strutturali principali: la *tutela* del paesaggio, attuata dal Piano Territoriale Paesistico regionale e dal sistema di pianificazione provinciale e comunale; la *valorizzazione* e la *riqualificazione* del paesaggio, attraverso progetti integrati basati su obiettivi comuni piuttosto che riferiti a competenze amministrative; la *vigilanza sulle trasformazioni* mediante l'azione di monitoraggio svolta dall'Osservatorio regionale del Paesaggio sull'attuazione della pianificazione paesaggistica.²⁶

All'Osservatorio è affidato il compito di restituire un rapporto periodico sull'attività di pianificazione e dei suoi effetti sul paesaggio verificandone le ricadute a scala provinciale e locale.

Il riordino della materia paesistica in base alla legge regionale n. 23/2009 conferma la validità del sistema della pianificazione paesaggistica che ha caratterizzato l'esperienza regionale, fondato sull'articolazione e lo sviluppo a scala provinciale e comunale delle scelte del piano regionale.

L'aggiornamento del Piano territoriale paesistico è articolato sul costante rapporto tra la Regione e le Province, in entrambe le direzioni; non va ad interessare le norme di piano e la delimitazione delle zone, mentre è in corso una verifica dei vincoli, di ogni genere, finalizzata anche all'integrazione con i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale.

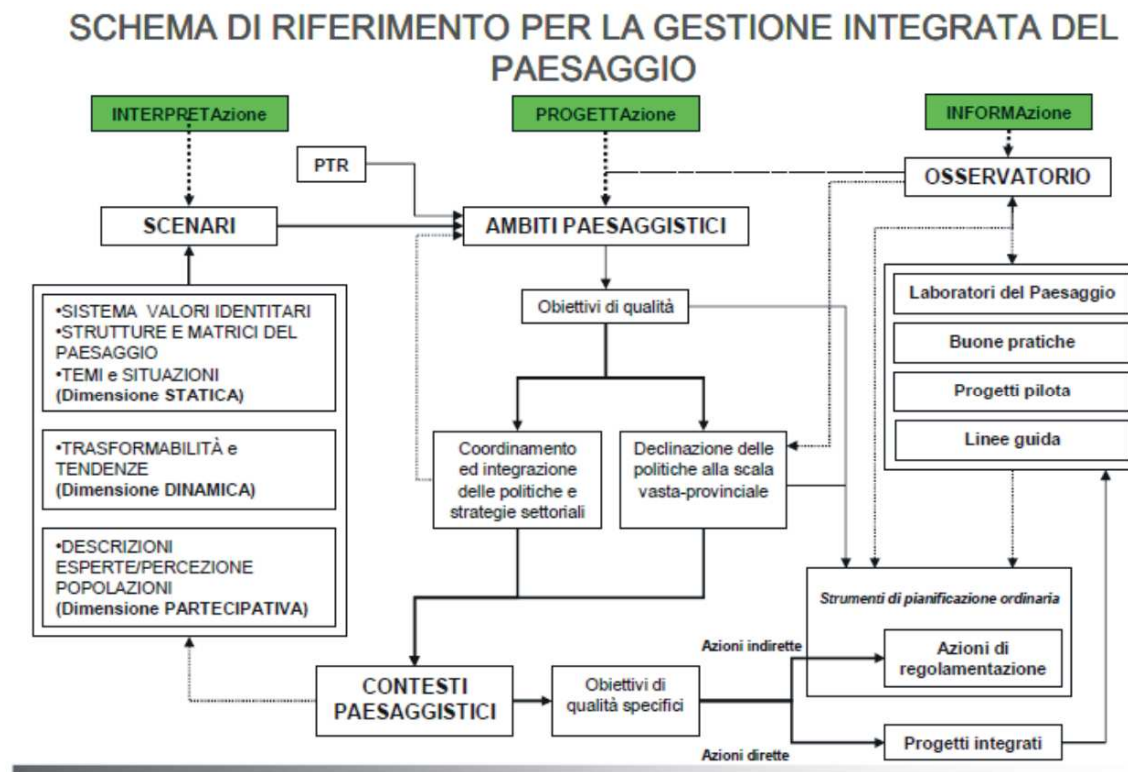


Figura 2. Schema di riferimento per la gestione integrata del paesaggio, obiettivo dell'aggiornamento del PTR.

Integrazione strutturale e funzionale dei livelli di tutela, riconoscimento dell'importanza del ruolo della partecipazione, definizione di obiettivi di qualità e strumenti di gestione attiva del paesaggio: questi i temi su cui si basa l'aggiornamento del piano.

Il PTPR è oggi inteso come "piano delle condizioni"²⁷, i cui presupposti analitici e normativi mantengono la validità all'interno di una politica per il paesaggio unitaria e condivisa, che ha l'obiettivo di migliorare la qualità dei paesaggi regionali in relazione ai bisogni sociali ed economici della società tramite la salvaguardia e il rafforzamento dei valori identitari e la gestione sostenibile del paesaggio.

Si riconferma per il PTPR il compito di individuare, analogamente alle Unità di paesaggio indicate nel 1989, gli ambiti paesaggistici costituiti da un insieme eterogeneo di elementi, contesti e parti del territorio unitariamente percepite.²⁸ Per ciascuna ambito il PTPR è chiamato a precisare degli obiettivi di qualità paesaggistica, al fine di migliorare la qualità complessiva del territorio e diminuire il consumo di suolo.

Il Piano conferma ciò che già dalla sua prima formulazione richiedeva alla pianificazione provinciale e agli strumenti urbanistici comunali: l'approfondimento e l'attuazione dei contenuti del piano paesistico, in relazione ai caratteri dei paesaggi locali.

Le Province e i Comuni hanno infatti la facoltà di precisare, modificare e articolare motivatamente zone e norme al fine di adattarle alle caratteristiche locali, estendendone l'applicazione anche a tipologie e ambiti non considerati dal Piano regionale.

Per effetto del sistema di pianificazione previsto le cartografie e le normative dei Piani Territoriali di

Coordinamento Provinciale, in materia di paesaggio, sostituiscono di fatto quelle del Piano Territoriale Paesistico Regionale.

La politica territoriale che la Regione persegue affida la sua azione non solo al Piano paesaggistico ma a molteplici attività, dalla formazione professionale alla predisposizione di strumenti applicati a diversi contesti e diverse scale territoriali.²⁹

In questi anni di attività post-Piano Paesistico sono stati elaborati numerosi progetti di tutela e valorizzazione finanziati dalla Regione, in merito a tematiche sia ambientali, sia storiche e culturali. Progetti che attuando gli obiettivi della pianificazione paesaggistica regionale e provinciale hanno concretizzato sul territorio forme di valorizzazione del paesaggio.³⁰

Dal Piano ai progetti: buone pratiche e progetti di valorizzazione

Dall'anno della sua entrata in vigore il Piano Territoriale Paesistico Regionale individua alcune aree da sottoporre a riqualificazione tramite specifici progetti di tutela, recupero e valorizzazione ed "aree studio" (art. 49 della legge regionale n.20/2000 e art. 32 delle Norme del PTPR), da promuovere con azioni regionali o da incentivare fornendo aiuti finanziari alle Province e ai Comuni. Questi progetti regionali interessano in particolare le strutture ambientali e architettoniche che costituiscono il sistema paesaggistico regionale, quali la Costa adriatica, la via Emilia, il Po e l'Appennino.

Dall'approvazione del Piano paesistico sono stati elaborati 65 progetti di tutela e valorizzazione, interessando tematiche ambientali, storiche, culturali ed in particolare i paesaggi sensibili quali i paesaggi fluviali, costieri, naturali protetti.

Da un punto di vista tecnico si configurano come "progetti di sistema o piani d'azione, in quanto non prospettano la progettazione di singole opere, ma la definizione di nuovi assetti funzionali e gestionali volti al miglioramento della qualità paesaggistica e di fruizione del territorio. Assetti strettamente connessi e integrati al complesso di azioni già individuate dal PTPR (come la necessità di intervenire nei tratti dei corsi d'acqua in attraversamento delle grandi conurbazioni della via Emilia e della costa riminese), o dettate dall'evidenza degli effetti che lo sviluppo, nel suo complesso, determina sugli equilibri paesaggistici delle aree di pianura e dei margini urbani, sempre più interessati da un'aggressiva e omologante trasformazione indotta dalla diffusione insediativa e infrastrutturale."³¹

I progetti possono essere suddivisi in sette temi-chiave o modelli di interpretazione:

- il paesaggio condiviso: progetti di partecipazione e integrazione
- le vie d'acqua: valorizzazione e promozione degli ambienti fluviali e dei sistemi idraulici
- il paesaggio organico: gestione integrata e concertata per ambiti territoriali complessi
- le trame verdi: riqualificazione ecologica e tutela attiva dei paesaggi locali
- percorrere il paesaggio: fruizione come opportunità di valorizzazione territoriale
- i valori della storia: valorizzazione e recupero delle espressioni testimoniali
- il paesaggio agricolo: nuove identità ambientali per il territorio rurale

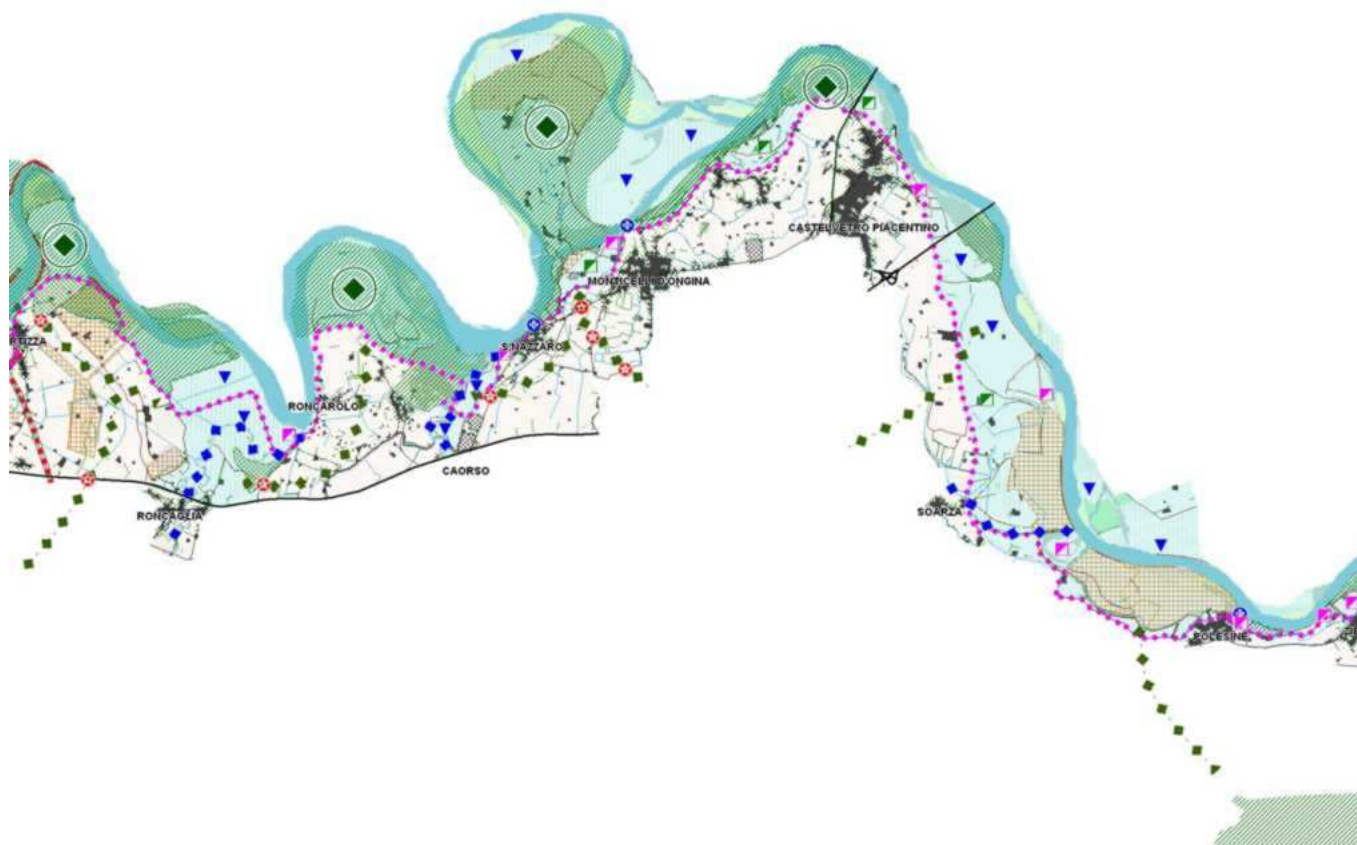


Figura 3. Progetto Po, Fiume d'Europa (1999-2001). Stralcio della rete ecologica polivalente. Il progetto prefigura uno scenario di trasformazione che combina le regole del territorio con quelle del paesaggio e dell'ecosistema, in una visione organica e condivisa del territorio. Definisce un modello di rete ecologica polivalente che risponde a molteplici finalità: ottimizzazione delle funzionalità ecologiche, traduzione della rete in neo-ecosistemi realizzabili, sviluppo delle potenzialità economiche, coerenza con la rete territoriale di riferimento.

Tra i vari progetti realizzati, il progetto d'iniziativa regionale "Po, fiume d'Europa" rappresenta un'esperienza pilota poiché ha trovato sviluppo ed attuazione unitaria nell'omonimo Programma d'area regionale, la cui strategia è quella di assicurare l'assetto spaziale e gestionale proposto dal Progetto Po.

In riferimento ai progetti di tutela e valorizzazione del paesaggio la regione Emilia-Romagna partecipò al programma di finanziamento europeo LIFE-Econet (1999-2003), insieme alle Province di Bologna e Modena, con l'obiettivo di sperimentare metodi di pianificazione, progettazione e realizzazione delle reti ecologiche nei rispettivi territori di competenza.

Collegare le aree naturali sul territorio in una rete ecologica per tutelare gli habitat, le specie animali e vegetali e per migliorare la qualità dell'ambiente anche per l'uomo, questi gli obiettivi principali del progetto.

In seguito al rinnovamento culturale favorito dalla Convenzione Europea del Paesaggio, la Regione avvia l'elaborazione di una strategia per la qualificazione dei paesaggi ordinari, al fine di superare le forme tradizionali di tutela grazie a nuovi strumenti di integrazione delle politiche e dei progetti di settore. Attraverso il progetto europeo PAYS.DOC - Buone pratiche per il paesaggio la

Regione intraprende una serie di attività che forniscono elementi di conoscenza del paesaggio attraverso pubblicazioni divulgative che possono costituire utili forme di comunicazione delle esperienze regionali.³²

All'interno di questo contesto si colloca "Paesaggi in Divenire. L'Atlante dei paesaggi dell'Emilia-Romagna" che fotografa il paesaggio regionale e le dinamiche di cambiamento in corso.

L'attività di definizione di un metodo condiviso per l'osservazione del paesaggio mediterraneo nella sua diversità si traduce nella realizzazione di descrizioni secondo criteri comuni, che nel caso dell'Emilia-Romagna porta alla definizione di 35 schede descrittive rappresentative del paesaggio regionale.

I paesaggi regionali sono individuati a partire da alcuni punti di osservazione privilegiati che pongono al centro dell'indagine i caratteri strutturanti del paesaggio e le sue principali dinamiche di trasformazione. Ogni scheda esplora un contesto paesaggistico e lo traduce in una rappresentazione fotografica di sintesi, una scelta paradigmatica del tema che si intende affrontare nel contesto analizzato. Attraverso queste schede vengono ricostruite le sequenze di paesaggi che connotano il territorio regionale. Altre rappresentazioni ne descrivono gli elementi caratterizzanti, il ritmo delle trasformazioni, l'entità degli effetti che tali trasformazioni hanno sulla modificazione o creazione di nuovi paesaggi.³³

Nell'ambito del progetto PAYS.DOC la Regione promuove due ricerche originali volte a contribuire alla conoscenza dei paesaggi regionali, alla divulgazione della cultura del paesaggio e a fornire esempi e suggerimenti per operare le trasformazioni sui paesaggi nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile. Le ricerche, pubblicate in

quaderni, riguardano: "*Agricoltura urbana*", una proposta di diffusione dell'agricoltura urbana come strumento di riqualificazione delle periferie, per il miglioramento della qualità paesaggistica dei luoghi urbani e della vita sociale nella città, accompagnata dalla presentazione di una selezione internazionale di casi esemplari.

"*Nuovi paesaggi costieri*", una proposta di percorsi di rigenerazione urbana e paesaggistica per le località costiere, densamente urbanizzate ed interessate dal turismo balneare di massa, mediante lo studio di piani, programmi e progetti, realizzati e in corso, sulle coste mediterranee ed europee.

N.	DENOMINAZIONE	AMBITO PAESAGGISTICO	AMBITO GEOGRAFICO	TEMPO	PTCP	MATRICE
01	VALLI DI COMACCHIO	Ambito del Delta del Po	Litorale	Differenziata	Ferrara	NI_UL
02	PORTO INDUSTRIALE DI RAVENNA	Ambito "metropolitano" costiero	Litorale	Rapida	Ravenna	UL
03	LITORALE CESENATE-RIMINESE	Ambito "metropolitano" costiero	Litorale	Rapida	Forlì-Cesena	UL
04	RETROCOSTA RIMINESE	Ambito "metropolitano" costiero	Litorale	Rapida	Rimini	UL
05	LUNGOFiume URBANO	Ambito fluviale del Po	Pianura: fascia fluviale del Po	Differenziata	Piacenza	UP
06	CITTA' ESTENSI SUL PO	Ambito fluviale del Po	Pianura: fascia fluviale del Po	Differenziata	Reggio Emilia	RP_UP
07	PIANURA DELLA BONIFICA ESTENSE	Ambito della pianura fluviale del Po	Pianura: fascia fluviale del Po	Differenziata	Ferrara	RP
08	PIANURA DEI CASTELLI SUL PARMESE	Ambito della pianura rurale parmense	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Differenziata	Parma	RP_UP
09	PIANURA DEI DISTRETTI INDUSTRIALI	Ambito del suburbio di pianura	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Rapida	Modena	RP_UP
10	PAESAGGIO DELLA PARTECIPANZA	Ambito del suburbio di pianura	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Differenziata	Modena	RP_UP
11	PIANURA CENTURIATA DELL'AGRO FAENTINO	Ambito della pianura rurale romagnola	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Differenziata	Ravenna	RP_UP
12	PIANURA DI BONIFICA RECENTE	Ambito della pianura deltizia del Po	Pianura: fascia fluviale del Po	Differenziata	Ferrara	RP
13	PAESAGGIO DELLA VIA EMILIA OCCIDENTALE	Ambito infrastrutturale rurale	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Differenziata	Piacenza	RP
14	PAESAGGIO FLUVIALE DELLA VIA EMILIA CENTRALE	Ambito infrastrutturale lineare	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Rapida	Parma	UP
15	PAESAGGIO URBANO DELLA VIA EMILIA CENTRALE	Ambito infrastrutturale lineare	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Rapida	Bologna	UP
16	PAESAGGIO DELLA VIA EMILIA ORIENTALE	Ambito infrastrutturale delle città poli	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Rapida	Ravenna	RP_UP
17	PERIURBANO BOLOGNESE	Ambito della conurbazione bolognese	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Rapida	Bologna	UC_UP
18	PAESAGGIO URBANO	Ambito della conurbazione bolognese	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Differenziata	Bologna	UP
19	PIANURA DI TRANSIZIONE DELL'AREA METROPOLITANA	Ambito della conurbazione bolognese	Pianura: fascia centrale urbanizzata	Rapida	Bologna	RP_UP
20	PAESAGGIO DEI VIGNETI DELL'OLTREPO'	Ambito della produzione tipica	Collina	Differenziata	Piacenza	RC
21	PAESAGGIO COLLINARE DI TORRECHIARA	Ambito della coltura coltivata parmense	Collina	Rapida	Parma	RC_UC
22	PEDECOLLINARE REGGIANA SUL CROSTOLO	Ambito del suburbio collinare	Collina	Rapida	Reggio Emilia	RC_UC_UP
23	COLLINE DEI DISTRETTI INDUSTRIALI	Ambito del suburbio collinare	Collina	Rapida	Modena	UC
24	MEDIA VALLE DEL RENO	Ambito della coltura urbanizzata bolognese	Collina	Differenziata	Bologna	UC
25	FORMAZIONE GESSI BOLOGNESI	Ambito della coltura urbanizzata bolognese	Collina	Differenziata	Bologna	NC
26	PEDECOLLINARE FAENTINA SUL LAMONE	Ambito della coltura coltivata romagnola	Collina	Differenziata	Ravenna	RC
27	VALCONCA	Ambito del retrocosta riminese	Collina	Differenziata	Rimini	RC_UC
28	ALTA VALLE DEL PERINO	Ambito della montagna integra piacentina	Montagna	Rapida	Piacenza	NM
29	ALTA VALLE DEL CENO	Ambito della montagna di confine	Montagna	Differenziata	Parma	RM
30	PESAGGIO DELLA PIETRA DI BISMANTOVA	Ambito della montagna urbanizzata reggiana	Montagna	Differenziata	Reggio Emilia	RC_UC
31	ALTA VALLE DEL RENO	Ambito della montagna urbanizzata bolognese	Montagna	Differenziata	Bologna	RM_UM
32	ALTA VALLE DEL SAVIO	Ambito della montagna rurale forlivese	Montagna	Differenziata	Forlì-Cesena	RM_UM
33	VAL LARDANA	Ambito del crinale figure-piacentino	Montagna	Lenta	Piacenza	NM
34	DISTRETTO SCIISTICO DEL CIMONE	Ambito del crinale toso-emiliano	Montagna	Differenziata	Modena	NM_UM
35	PESAGGIO DELLE FORESTE CASENTINESI	Ambito del crinale toso-romagnolo	Montagna	Lenta	Forlì-Cesena	NM

Figura 4. Paesaggi in divenire. Atlante dei paesaggi dell'Emilia Romagna. Ricostruzione del mosaico dei paesaggi regionali attraverso l'individuazione di 35 punti di osservazione, descrittivi e rappresentativi del territorio.

Riflessioni

L'esperienza condotta finora dall'Emilia-Romagna ha promosso una gestione del paesaggio e del territorio seguendo una visione territoriale articolata e partecipata.

I piani provinciali hanno un ruolo centrale nella definizione delle politiche per il paesaggio. In continuità con la direzione che l'Emilia-Romagna ha portato avanti dal 1986, è il mosaico dei paesaggi restituito dai piani provinciali che si configura oggi come l'aggiornamento dei PTPR e diviene elemento di raccordo tra gli strumenti settoriali di pianificazione e di tutela. Il piano provinciale, in attuazione dell'art. 24 della L.R. 20/2000, assume valore di piano paesistico, una volta approvato in conformità al piano regionale.³⁴

L'attuazione del PTPR ad opera dei piani provinciali e comunali è concepita come un approfondimento ed uno sviluppo del Piano regionale. Province e comuni hanno infatti la facoltà di precisare, modificare ed articolare motivatamente zone e norme al fine di adattare alle effettive caratteristiche ed alle esigenze di tutela e valorizzazione locali, estendendone l'applicazione anche a tipologie e ambiti non considerati dal PTPR. Confermando l'impostazione originaria del piano, nell'aggiornamento dello stesso la regione prefigura uno strumento costituito dall'insieme dei piani di coordinamento, in opposizione al modello unitario di Piano Paesistico previsto dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, art. 143.

Il processo evolutivo di decentramento del Piano Territoriale Paesistico regionale alle province e ai

comuni necessita della direzione di "ritorno", ovvero di convergenza, verifica e assimilazione dei contenuti e obiettivi legati alle specificità locali in uno strumento unitario.³⁵

L'autonomia dei comuni, così come i numerosi progetti regionali e l'adesione ad iniziative internazionali distribuiti in modo eterogeneo sul territorio, si configurano come strumenti attraverso i quali sperimentare le collaborazioni tra gli enti locali e delineano una situazione di forte interesse e fermento in materia di paesaggio.

Se da un lato la modalità di articolazione e approfondimento delle tematiche paesistiche a scala locale è un effetto positivo della struttura prevista dalla Regione, in termini di consapevolezza, conoscenza e attenzione al paesaggio, dall'altro si pone in rilievo l'esigenza di un controllo d'insieme, di un quadro unitario che al momento sembra mancare.

Le considerazioni di cui sopra lasciano intuire come sia auspicabile che le nuove iniziative progettuali in campo paesaggistico alla scala locale siano integrate, in modo sinergico e coerente, con tutti gli altri strumenti della tradizione paesistica dell'Emilia-Romagna.



Figura 5. Paesaggi in divenire. Atlante dei paesaggi dell'Emilia Romagna. Sequenza di paesaggio del litorale: la forma di rappresentazione utilizzata ricostruisce l'articolazione dei temi rilevanti per i diversi sistemi geografici identificati nella regione, tra cui la costa, la pianura fluviale, la pianura urbanizzata, la collina e la montagna.

BOX – LEGGI E PIANI – EMILIA ROMAGNA

ANNO	DOCUMENTO	NOME	BUR	NOTE
1975	24 marzo 1975, n. 18	<i>Riordinamento delle funzioni amministrative e nuove procedure in materia di urbanistica</i>	n. 44 del 26 marzo 1975	Legge abrogata dalle L.R. 5/1978, L.R. 23/1980, L.R. 3/1999, L.R. 20/2000, L.R. 22/2000.
	19 aprile 1975, n. 24	<i>Formazione di una cartografia regionale</i>	n. 61 del 22 aprile 1975	La Regione si dota di una carta plano-altimetrica di base (CTR) e di carte tematiche operative di ambito regionale o sub-regionale riguardanti i fenomeni ecologici, economici, culturali, amministrativi, demografici, urbanistici e sanitari.
1978	L.R. 1 agosto 1978, n. 26	<i>Modificazioni e integrazioni della legge regionale 24 marzo 1975, n. 18, in materia urbanistica – norme in materia ambientale</i>	n. 101 del 2 agosto 1978	Vengono sub-delegate ai comuni le competenze relative alla concessione delle autorizzazioni paesaggistiche e alla determinazione delle relative sanzioni.
	L.R. 7 dicembre 1978, n. 47	<i>Tutela ed uso del territorio</i>	n. 161 dell'11 dicembre 1978	È la prima legge regionale organica in materia di pianificazione urbanistica. Legge abrogata dalla L.R. 31/2002.
1979	L.R. 13 marzo 1979, n. 7	<i>Interventi della Regione Emilia-Romagna per la difesa della costa adriatica ai fini ambientali, turistici e di protezione degli insediamenti turistici e produttivi</i>	n. 28 del 15 marzo 1979	Con la legge la Regione promuove la realizzazione di un piano progettuale per la difesa della costa adriatica a fini ambientali, turistici, di protezione degli insediamenti civili e produttivi e di salvaguardia economica complessiva delle aree interessate.
1985	Legge Galasso, 8 agosto 1985, n. 431 Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale			
1988	L.R. 2 aprile 1988, n.11	<i>Disciplina dei parchi regionali e delle riserve naturali</i>	n. 32 del 7 aprile 1988	Abrogata dalla L.R. 17 febbraio 2005, n. 6
	L.R. 2 luglio 1988, n. 27	<i>Istituzione del Parco Regionale del Delta del Po</i>	n. 63 del 7 luglio 1988	Modificata dalle L.R. 40/1992, L.R. 38/2002 e L.R. 6/2005.
	L.R. 5 settembre 1988, n. 36	<i>Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale</i>	n. 80 dell'8 settembre 1988	Abrogata dalla L.R. 20/2000. L'art. 5 dispone i contenuti del PTR. L'art. 12 dispone l'adozione di piani infraregionali con contenuti socioeconomici e territoriali.
1989	D.C.R. 29 giugno 1989, n. 2620	<i>Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)</i>		Adozione del PTPR, Piano Territoriale Paesistico Regionale, che costituisce parte tematica del PTR, con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ambientali e culturali del territorio regionale.

ANNO	DOCUMENTO	NOME	BUR	NOTE
1990	D.C.R. 28 luglio 1990, n. 3065	<i>Piano Territoriale Regionale</i>		Approvazione del Piano Territoriale regionale.
1991	L.R. 18 luglio 1991, n. 17	<i>Disciplina delle attività estrattive</i>	n. 49 del 22 luglio 1991	La legge disciplina le attività estrattive, individuando nelle province il nodo centrale della pianificazione e affidando ai comuni la loro gestione diretta e il controllo. Al centro della normativa è l'attenzione alle possibilità di recupero delle cave.
1993	D.C.R. 28 gennaio 1993, n. 1338	<i>Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)</i>		Approvazione del PTPR e relative Norme Tecniche di attuazione. Il piano segna un punto di svolta nella pianificazione poichè il paesaggio viene considerato nel suo legame con il territorio e non più secondo una dimensione autonoma.
1995	L.R. 30 gennaio 1995 n. 6	<i>Norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale, in attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, e modifiche e integrazioni alla legislazione urbanistica ed edilizia</i>	n. 15 del 3 febbraio 1995	L'art. 52, comma 3, della L.R. 24 marzo 2000 n. 20 dispone l'abrogazione della presente legge, ad eccezione del comma 2 dell'art. 10 e degli articoli 16, 20, 21, 22, 23, 24,25 e 27, a far data dall'entrata in vigore della stessa L.R. 20/2000.
1996	L.R. 19 agosto 1996 n. 30	<i>Norme in materia di Programmi Speciali d'Area</i>	n. 96 del 23 agosto 1996	La legge istituisce i Programmi Speciali d'area, strumenti di programmazione negoziata con l'obiettivo di accrescere l'integrazione fra gli enti locali, il coordinamento delle iniziative, l'impiego delle risorse finanziarie.
1997	L.R. 30 maggio 1997, n. 15	<i>Norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di agricoltura</i>	n. 54 del 3 giugno 1997	Attraverso il PTR la Regione indica gli obiettivi generali di programmazione relativi al settore agricolo. Il Programma Regionale di sviluppo agricolo promuove lo sviluppo rurale per una gestione equilibrata del territorio, per la difesa dell'ambiente e la valorizzazione del paesaggio agrario.
1999	L.R. 21 aprile 1999, n. 3	<i>Riforma del sistema regionale</i>	n. 52 del 26 aprile 1999	Artt. 93-94 Gli articoli riportati definiscono gli strumenti attuativi della tutela del valore paesaggistico del territorio regionale fissando i parametri di valutazione cui i Comuni devono attenersi nelle concessioni di autorizzazione paesaggistica.

1999	L.R. 18 maggio 1999, n. 9	<i>Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale</i>	n. 66 del 21 maggio 1999	Testo modificato dalla L.R. 16 novembre 2000, n. 35
2000	L.R. 24 marzo 2000, n. 20	<i>Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio</i>	n. 52 del 27 marzo 2000	Disciplina la tutela e l'uso del territorio, definendo gli strumenti di pianificazione e le procedure per la loro attuazione. In particolare l'art. 24 specifica la funzione del PTPR e il suo rapporto con la pianificazione provinciale.
Convenzione europea del paesaggio, Firenze 20 ottobre 2000				
2002	L.R. 15 luglio 2002, n. 16	<i>Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio</i>	n. 101 del 15 luglio 2002	La legge supera la distinzione fra politiche per i luoghi urbani e quelli rurali e punta all'eliminazione delle opere incongrue (per la cui individuazione sono indicati i valori di massima) lesive dei valori paesaggistici.
	L.R. 25 novembre 2002, n. 31	<i>Disciplina generale dell'edilizia</i>	n. 163, 26 novembre 2002	Artt. 3 - 46 - 47 La legge prevede la costituzione obbligatoria di una Commissione comunale per la qualità architettonica e per il paesaggio; detta disposizioni sul rilascio delle autorizzazioni in materia di vincoli paesaggistici, chiede alla Regione di operare il monitoraggio sull'attuazione e sulla valutazione degli effetti della legge stessa.
2003	DGR 7 luglio 2003, n. 1321	<i>Rettifiche alla deliberazione della Giunta Regionale 16 dicembre 2002, n. 2567 relativa al Testo coordinato delle Norme del P.T.P.R.</i>		Ripubblicazione del Testo coordinato delle Norme del P.T.P.R.
	Accordo del 9 ottobre 2003	<i>Accordo tra il Ministero per i Beni e le Attività culturali, la Regione Emilia-Romagna e le Associazioni delle Autonomie Locali</i>		Ai sensi dell'art. 46, commi 1-3, della L.R. 31/2002, l'Accordo afferma la volontà di una collaborazione tra le istituzioni per una corretta gestione delle trasformazioni territoriali e la salvaguardia dei valori storici, naturali e paesaggistici.
2004	L.R. 20 gennaio 2004, n. 2	<i>Legge per la montagna</i>	n.9, 20 gennaio 2004	Art. 20: Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico.
Codice dei beni culturali e del paesaggio, Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42				

ANNO	DOCUMENTO	NOME	BUR	NOTE
2004	DGR 2 novembre 2004 n. 2131	<i>Indicazioni generali per l'interpretazione delle Norme del Piano territoriale paesistico regionale in relazione alle opere di interesse meramente locale da realizzare in zone tutelate</i>		A seguito di alcuni dubbi in merito ad interventi di trasformazione del territorio all'interno delle zone disciplinate dagli artt. 10, 17, 18 e 19 delle norme del PTPR.
2005	DGR 16 febbraio 2005 n. 360	<i>Documento preliminare alla predisposizione del Piano Territoriale Regionale (P.T.R.)</i>		Documento preliminare contenente le opzioni strategiche per l'aggiornamento del PTR in vigore. La DGR contiene un allegato integrativo denominato <i>Schema di sviluppo del territorio regionale</i> .
	L.R. 17 febbraio 2005, n.6	<i>Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della Rete Natura 2000</i>	n. 31 del 18 febbraio 2005	Superamento delle modalità settoriali nell'attuazione delle aree protette a favore di una logica di "dimensione reticolare", al fine di ricostruire una continuità territoriale interrotta e frammentata. (Artt. 2-7).
	L.R. 31 marzo 2005 n. 13	<i>Statuto della regione Emilia-Romagna</i>	n. 61, 1 aprile 2005	
2006	L.R. 10 luglio 2006, n.9	<i>Norme per la conservazione e valorizzazione della geodiversità dell'Emilia-Romagna e delle attività ad esse collegate</i>	n. 101, 10 luglio 2006	La legge riconosce il pubblico interesse alla tutela, gestione e valorizzazione della geodiversità regionale e del patrimonio geologico ad essa collegato.
2007	L.R. 6 marzo 2007, n. 4	<i>Adeguamenti normativi in materia ambientale. Modifiche a leggi regionali</i>	n. 30, 6 marzo 2007	
	L.R. 4 aprile 2007 n. 5	<i>Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla "Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della convenzione europea del paesaggio" (RECEP)</i>	n. 47 del 6 aprile 2007	La regione partecipa come membro fondatore alla costituzione della RECEP
	DGR 29 maggio 2007, n.771	<i>Avvio del procedimento per l'elaborazione e l'approvazione del Piano Territoriale Regionale</i>		Delibera di Giunta non pubblicata sul B.U.
	DGR 23 luglio 2007, n.1109	<i>Redazione e pubblicazione degli articoli 10 e 17 delle norme di attuazione del Piano Territoriale</i>	n. 122 del 16 agosto 2007	

ANNO	DOCUMENTO	NOME	BUR	NOTE
	DGR. 27 luglio 2007, n. 1154	<i>Approvazione da parte della Giunta Regionale del progetto di legge "Governo e riqualificazione solidale del territorio"</i>		Il progetto di legge rivede e coordina le disposizioni della legislazione regionale in materia di governo del territorio, introduce innovazioni in materia di paesaggio.
2008	Decreto legislativo correttivo e integrativo del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio (Dlgs 26 marzo 2008, n. 63)			
	DGR 20 ottobre 2008 n. 1676	<i>Attuazione del D.Lgs. 24/1/2004 e successive modifiche e integrazioni</i>		Direttive ai comuni in merito ai requisiti di competenza tecnico-scientifica e di organizzazione per l'esercizio della funzione amministrativa di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (ai sensi dell'art. 11 della L.R. 1/8/1978, n. 26)
	L.R. 13 giugno 2008, n. 9	<i>Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152</i>	n. 100 del 13 giugno 2008	La legge regionale norma l'applicazione del Decreto Legislativo "Norme in materia ambientale".
2009	L.R. 31 marzo 2009, n. 4	<i>Disciplina dell'agriturismo e della multifunzionalità delle aziende agricole</i>	n. 52 del 31 marzo 2009	Art. 21: I Comuni, le Province, le Comunità montane e altri enti possono istituire elenchi di imprese agricole cui affidare attività funzionali alla sistemazione e manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico.
	LR 6 luglio 2009, n. 6	<i>Governo e Riqualificazione solidale del territorio</i>	n. 116 del 7 luglio 2009	La Legge riforma la normativa regionale in materia di governo del territorio. Contiene l'aggiornamento della L.R. n. 19/1998, il riordino della L.R. n. 20 del 2000, norme straordinarie per il rilancio dell'attività edilizia.
	L. R. 30 novembre 2009	<i>Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio. Modifica della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 e norme transitorie in merito alla legge regionale 30 ottobre 2008, n. 19</i>		Contiene la disciplina della materia paesaggistica, individuando le modalità, i contenuti e le procedure per l'attuazione della politica regionale in materia di paesaggio. Integra la legge regionale n.20/2000 con il Titolo III bis, <i>Tutela e valorizzazione del paesaggio</i> .

BOX – QUADRO DEGLI ELEMENTI GEOGRAFICI – EMILIA ROMAGNA³⁶**1. SUPERFICIE TERRITORIALE**

- **Montagna:** 25,13%
- **Collina:** 27,10%
- **Pianura:** 47,77%

Totale superficie: 22.117,34 Km²

2. LUNGHEZZA COSTE E NUMERO COMUNI COSTIERI

Circa 130 Km di costa, ricadenti in 14 comuni litoranei

3. POPOLAZIONE TOTALE E DENSITÀ TERRITORIALE

4.275.843 abitanti (dato riferito al 1 gennaio 2008) di cui l'8,5% di popolazione straniera

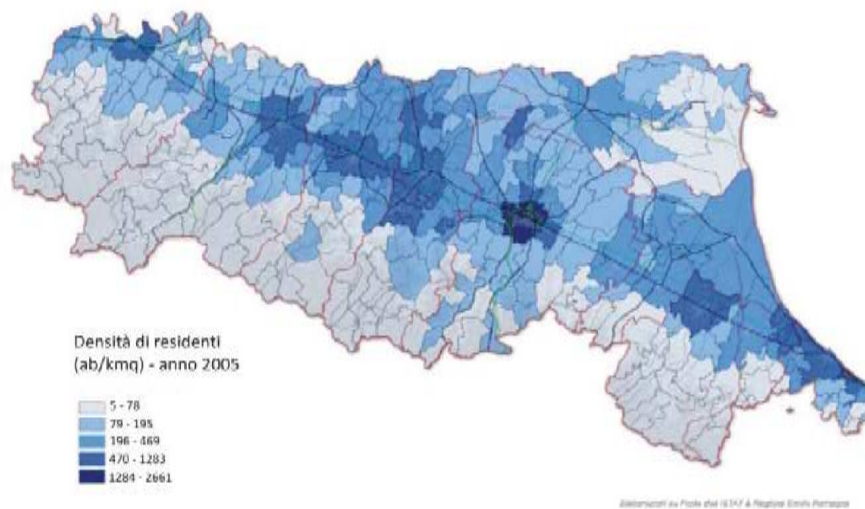
La densità media è pari a 193 abitanti per chilometro quadrato. Si registrano aree ad elevata densità in prossimità dei centri urbani principali, collocati lungo l'asse della via Emilia, e all'opposto zone scarsamente popolate nelle aree appenniniche.

Popolazione residente totale	2001	2008	2008/2001 Var %
<i>N° abitanti</i>	4.008.841	4.275.843	6,66
Popolazione straniera	1991	2001	2008
<i>N° abitanti</i>	28.762	135.453	365.720
<i>% sulla popolazione tot.</i>	0,7	3,4	8,5

Distribuzione della popolazione



Densità di residenti (ab/kmq)



<i>Capoluoghi di provincia</i>	<i>Popolazione residente (1/1/2009)</i>	<i>Superficie territoriale (kmq)</i>	<i>Densità territoriale (ab/kmq)</i>
Piacenza	285.937	2589,47	110,42
Parma	433.096	3449,32	125,56
Reggio Emilia	519.480	2292,89	226,56
Modena	688.286	2682,86	256,55
Bologna	976.170	3702,41	263,66
Ferrara	357.979	2631,82	136,02
Ravenna	385729	1858,49	207,55
Forlì-Cesena	388019	2376,8	163,25
Rimini	303270	533,28	568,69
Totale regione	4.337.966	22.117,34	196,13
Totale regione senza montagne*	3.998.418	16557,36	241,49

* I comuni montani esclusi dal calcolo sono quelli che presentano il municipio ad una quota superiore ai 600 mt.

4. NUMERO PROVINCE/ NUMERO COMUNI/ SUPERFICIE TERRITORIALE MEDIA COMUNALE/NUMERO MEDIO ABITANTI PER COMUNE/DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI COMUNI PER CLASSI DI ABITANTI

Numero Province: 9

Numero Comuni: 341

di cui 116 totalmente o parzialmente montani

Distribuzione Comuni per classi di abitanti:

meno di 5.000 ab: 153 Comuni

meno di 15.000 ab: 287 Comuni

oltre 50.000 ab: 13 Comuni

<i>Classi di popolazione</i>	<i>N° comuni</i>	<i>% sul totale dei comuni</i>
≤2.000	47	13,8
≤5.000	153	45
≤10.000	247	72
≤15.000	287	84
≤20.000	307	90
≤50.000	328	96
Oltre 50.000	13	3,8

5. PARCHI E RISERVE NATURALI

Sono presenti 2 parchi naturali nazionali e 13 parchi regionali per una superficie complessiva del 3,4% del territorio regionale (il dato nazionale è 8,7%).

Superficie regionale di aree Rete Natura 2000 (SIC e ZPS)= 11%

(dato nazionale 17%).

6. COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE

Ben 300 dei 341 comuni della regione fanno parte di una delle tre tipologie di forme di cooperazione intercomunale: Comunità Montane, Associazioni Intecomunali e Unioni di Comuni.
Le Comunità Montane sono 18 e ad esse appartengono 127 comuni.

7. EROSIONE, DISSESTO, ESONDAZIONE E SUBSIDENZA

Il dissesto idrogeologico interessa il 20% della superficie montagnosa e collinare della regione.

8. USO DEL SUOLO

	1994	2003	2003/1994 Var %
<i>Superficie agricola (% sul totale)</i>	67,04	59,58	-11,15
<i>Superficie boscata (% sul totale)</i>	19,55	23,65	20,94
<i>Acque continentali (% sul totale)</i>	1,13	2,43	114,19
<i>Superficie urbanizzata</i>	2,92	4,5	53,76

Riferimenti bibliografici

CANEVARI ANNA PAOLA, PALAZZO DANILO, *Paesaggio e territorio: strumenti di pianificazione e modi di governo*, Franco Angeli, Milano 2001.

CARTEI GIAN FRANCO (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, il Mulino, Bologna 2007.

INU EMILIA ROMAGNA, Considerazioni dell'INU - Emilia Romagna sul PdL regionale "Governo e riqualificazione solidale del territorio", pubblicato sul sito <http://www.inu.it/sezioniregionali/emiliaromagna/documen.html>

ITALIA NOSTRA, *Il paesaggio dell'Emilia Romagna o della tutela indebolita*, in www.eddyburg.it, settembre 2009.

MARANGONI BARBARA (a cura di), *Paesaggi in divenire. Atlante dei paesaggi dell'Emilia Romagna*, Regione Emilia-Romagna 2007.

POLI GIANCARLO, *Dal Piano delle condizioni alla politica per il paesaggio. Verso l'adeguamento del piano paesaggistico*, Regione Emilia-Romagna, Assessorato alla Programmazione e Sviluppo Territoriale, 30 giugno 2009. Documento pubblicato sul sito <http://www.regione.emilia-romagna.it/ptr/>

SETTIS SALVATORE, *Un pò di storia e le aporie irrisolte di un rapporto difficile alla vigilia di un passaggio importante: la revisione del Codice*, da la Repubblica, 27 novembre 2007, www.eddygurg.it

REGIONE EMILIA-ROMAGNA, Assessorato Programmazione e Sviluppo territoriale, Cooperazione col Sistema delle Autonomie, Organizzazione - Servizio Valorizzazione e Tutela del paesaggio e degli Insediamenti Storici, *Progetti di paesaggio. Idee ed esperienze nella programmazione regionale*, Servizio Stampa e Informazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, 2007.

URBANI PAOLO, *Sostenibilità, coesione e competitività nel governo del territorio*, relazione presentata al Convegno "Dall'urbanistica al governo del territorio" Firenze, 18 aprile 2004, pubblicata sul sito www.pausania.it

ZAOLI MARCO, *Emilia-Romagna*, in *Urbanistica Dossier* n. 112/2009, pagg. 18-19.

Riferimenti iconografici

Figura 1: tratta dal sito <http://www.regione.emilia-romagna.it/pda/psa.asp>

Figura 2: GIANCARLO POLI, *Dal Piano delle condizioni alla politica per il paesaggio. Verso l'adeguamento del piano paesaggistico*, Regione Emilia-Romagna, Assessorato alla Programmazione e Sviluppo Territoriale, 30 giugno 2009. Immagine tratta dal sito <http://www.regione.emilia-romagna.it/ptr/>

Figura 3: tratta dal sito <http://www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/ptpr/po.htm>

Figura 4: MARANGONI BARBARA (a cura di), *Paesaggi in divenire. Atlante dei paesaggi dell'Emilia Romagna*. <http://www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/europa/PID.pdf>

Figura 5: MARANGONI BARBARA (a cura di), *Paesaggi in divenire. Atlante dei paesaggi dell'Emilia Romagna*. <http://www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/europa/PID.pdf>

Testo acquisito dalla redazione nel mese di Marzo 2010.
© Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.

¹ "Delle vaste località incluse nell'elenco di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 1 della presente legge, il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, da redigersi secondo le norme dettate dal regolamento e da approvarsi e pubblicarsi insieme con l'elenco medesimo, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica." Art. 5 della legge n. 1497/1939.

² *Significato e attuazione dei Piani Paesistici*, Tavola Rotonda 1 ottobre 1985, in ACER n. 6, novembre-dicembre 1985.

³ L.R. n. 36/1988, art. 5. In base alla suddetta legge regionale il Consiglio regionale adotta il PTR con deliberazione consiliare n. 2609/1989, piano che viene approvato con deliberazione consiliare n. 3065 del 28 febbraio 1990, secondo le proposte contenute nella deliberazione di Giunta regionale n. 196 del 31 gennaio 1990.

⁴ Legge n. 431/1985, art. 1 bis. La legge Galasso impose alle regioni di dettare una specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale per il proprio territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali.

⁵ La Sentenza della Corte Costituzionale n. 327 del 1990 stabilì che il piano paesistico adottato nel 1989 era da inquadrarsi nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica, in particolare nella categoria dei piani urbanistici territoriali di cui all'art. 1 bis della legge n. 431/1985 e dei piani territoriali stralcio di cui all'art. 4, secondo comma della legge regionale n. 47 del 1978, e come tale poteva estendere la propria operatività a tutto il territorio regionale.

⁶ Regione Emilia-Romagna, *Piano territoriale paesistico regionale. Relazione illustrativa*, Assessorato edilizia-urbanistica, 1990, pag.7.

⁷ Norme di Attuazione del PTR, art. 4 Efficacia del Piano: il Piano detta disposizioni, riferite all'intero territorio regionale, consistenti in: a) indirizzi; b) direttive; c) prescrizioni. "Gli indirizzi costituiscono norme di orientamento per l'attività di pianificazione e programmazione della Regione, delle Province, dei Comuni, nonché degli altri soggetti interessati dal presente Piano. [...] Le direttive costituiscono norme operative che debbono essere osservate nell'attività di pianificazione e di programmazione regionale o subregionale, nonché per gli atti amministrativi regolamentari regionali o subregionali. Le prescrizioni

costituiscono norme vincolanti, relative a sistemi, zone ed elementi esattamente individuati e delimitati dalle tavole [...], ovvero esattamente individuabili in conseguenza delle loro caratteristiche fisiche distintive, che prevalgono automaticamente nei confronti di qualsiasi strumento di pianificazione, di attuazione della pianificazione e di programmazione regionale o subregionale e sono immediatamente percettive.

⁸ Legge Regionale n. 20/2000, art. 24 Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR).

⁹ Il Testo Unico accomuna sotto la locuzione "beni ambientali", definiti secondo l'art. 148 del D. Lgs n. 112/1998, sia quelli sottoposti a vincolo ai sensi della legge n. 1497/1939 sia le aree individuate dalla legge Galasso, pur inserendo al Titolo II anche i beni paesaggistici.

Decreto Legislativo n. 112/1998, art. 148: si intendono per beni culturali, quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà; si intendono per beni ambientali quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali.

¹⁰ SALVATORE SETTIS, *Un pò di storia e le aporie irrisolte di un rapporto difficile alla vigilia di un passaggio importante: la revisione del Codice*, da la Repubblica, 27 novembre 2007.

¹¹ Legge regionale n. 30 del 19 agosto 1996, *Norme in materia di Programmi Speciali d'area*. La prima generazione dei Programmi Speciali d'area, attivati con la D.G.R. n. 538 del 1997 e D.G.R. n. 699 del 1999, sono stati sperimentati in 9 zone del territorio regionale ed hanno coinvolto la totalità delle Amministrazioni Provinciali. Nel 2002, con la D.G.R. n. 669, sono state individuate ulteriori sette aree territoriali (seconda generazione dei Programmi Speciali d'area). Nel 2006 sono state attivate le procedure per la formazione di due nuovi Programmi d'area.

¹² Il programma interessa tutti i comuni rivieraschi del Fiume Po delle province di Piacenza, Parma e Reggio

Emilia e quattro comuni dell'entroterra parmense per un totale di 24 Comuni.

¹³ D. Lgs n. 42 del 22 gennaio 2004 *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'art. 10 della L. n. 137 del 6 luglio 2002 e così come modificato dai decreti legislativi n. 156 e 157 del 24 marzo 2006, nonché dai decreti legislativi n.62 e 63 del 26 marzo 2008.

¹⁴ Legge regionale n. 20/2000, art. 49.

¹⁵ La Commissione locale per il paesaggio introdotta dal Codice (art. 148) come struttura a supporto degli enti locali titolari di subdelega per l'autorizzazione paesaggistica, ha il compito di formulare un giudizio di compatibilità paesaggistica relativamente alle proposte progettuali che accompagnano le richieste di autorizzazione. Il ruolo e la struttura della Commissione hanno subito modifiche rispetto alla prima versione del Codice del 2004; in particolare è interessante ricordare le innovative modifiche apportate nel 2006 che attribuirono alle Commissioni una competenza per ambiti sovra comunali, modifica non mantenuta dalle integrazioni apportate al Codice nel 2008 e attualmente vigenti.

¹⁶ L'Accordo costituisce il riferimento amministrativo sulla base del quale si è instaurato un dialogo permanente di confronto, collaborazione e sperimentazione di attività, intese e progetti finalizzato alla condivisione di approcci e strumenti per la tutela e la gestione del paesaggio.

¹⁷ La Circolare del Direttore Generale alla programmazione territoriale dell'Emilia-Romagna, del 12 maggio 2004, nel fornire indicazioni operative sull'applicazione del Codice Urbani rimanda ai contenuti e alle indicazioni dell'Accordo per quanto riguarda l'attuazione delle innovazioni fissate dal Codice, ed in particolare relativamente alle forme di collaborazione tra gli Enti e alle modalità di valutazione e di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

¹⁸ Codice dei Beni culturali e del paesaggio, come modificato dal D. Lgs n. 63/2008. Nella prima versione del 2004 il Codice parlava di "progetti", termine poi sostituito con "linee-guida".

¹⁹ D. Lgs. Del 26 marzo 2008, n. 62 - Art. 135, comma 1: [...]le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143.

²⁰ D. Lgs. Del 26 marzo 2008, n. 62 - Art. 143, comma 2: Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'art. 135, comma 1, terzo periodo.

²¹ La legge *Governo e Riqualificazione solidale del territorio* è stata approvata dall'Assemblea legislativa il 30 giugno 2009 e pubblicata sul BUR n. 116 del 7 luglio 2009. Il progetto di legge conteneva nel Titolo III bis - *Tutela e valorizzazione del paesaggio*, innovazioni in materia di paesaggio e pianificazione paesistica. Rispetto alla prima stesura il testo di legge è stato rivisto: si è stralciata la sezione dedicata al paesaggio che diviene oggetto di una apposita legge. Inoltre, sempre rispetto alla prima stesura, sono state recepite solo le principali disposizioni di aggiornamento delle leggi regionali sull'edilizia (n. 31 del 2002 e n. 23 del 2004) prediligendo le norme per l'applicazione dell'Intesa tra Stato, Regione ed Enti locali finalizzata al rilancio dell'attività edilizia.

²² L.R. n. 6/2009, art. 12 e art. 27.

²³ Cfr. L.R. 23/2009, art. 40-quater e Codice dei beni culturali e del paesaggio e s.m.i., art. 135.

²⁴ Con la Determinazione del Direttore Generale Programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee e relazioni internazionali n. 16673 del 31 dicembre 2008 è stata approvata la prima fase della verifica regionale dei Comuni in possesso dei requisiti di competenza tecnico-scientifica e di organizzazione per l'esercizio della funzione amministrativa di rilascio

dell'autorizzazione paesaggistica, ai sensi del D. Lgs. 24 gennaio 2004, n. 42, e s.m.i.

²⁵ Attualmente è in corso l'adeguamento del PTPR in collaborazione con il Ministero dei beni culturali e la direzione generale per i Beni culturali e paesaggio, ai sensi del Codice.

²⁶ Legge regionale n. 23/2009 *Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio* - Art. 40-octies.

²⁷ Regione Emilia-Romagna, Planning Center - Archivio regionale della pianificazione, <http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/planningcenter/index.htm>

²⁸ Legge regionale n. 23/2009, art. 40-quater, comma 4.

²⁹ La Regione è membro fondatore della RECEP, la Rete Europea degli Enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio, costituita a Strasburgo presso il Consiglio d'Europa il 30 maggio 2006.

³⁰ L'Emilia-Romagna è partner del progetto LOTO - Landscape Opportunities for Territorial Organization, ed ha sperimentato il percorso di progetti-pilota e delle linee guida soprattutto attraverso forme di collaborazione tra istituzioni e di partecipazione delle comunità locali. Cfr. *LOTO. Nuovi strumenti per la gestione del paesaggio (Ambiti, Contesti /Buone pratiche)*, Regione Emilia Romagna, Bologna 2005.

³¹ REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Progetti di paesaggio. Idee ed esperienze nella programmazione regionale*, 2007, pag. 5. I progetti di tutela e valorizzazione illustrati nella pubblicazione propongono l'intero panorama delle esperienze progettuali attivate nel periodo che va dal 1993 al 2003 nell'ambito degli specifici programmi di finanziamento regionale.

³² Il progetto PAYS.DOC - BUONE PRATICHE PER IL PAESAGGIO è cofinanziato dall'Unione Europea nell'ambito del programma Interreg IIIB, area MEDOC, ed ha come obiettivo generale lo sviluppo e la sperimentazione dei contenuti della Convenzione Europea del Paesaggio e dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) nelle politiche territoriali. Il progetto si

sviluppa in continuità con il percorso intrapreso da tempo dalla Regione Emilia-Romagna in materia di paesaggio.

³³ BARBARA MARANGONI (a cura di), *Paesaggi in divenire*.

Atlante dei paesaggi dell'Emilia Romagna, Regione Emilia-Romagna 2007.

³⁴ Cfr. legge regionale n. 23/2009 art. 40-bis, comma 4.

³⁵ A questo proposito Italia Nostra presentò alcune osservazioni alla Proposta di Legge in materia di paesaggio della regione Emilia-Romagna, oggi divenuto legge a tutti gli effetti (l.r. n. 23/2009). Secondo Italia Nostra il Piano paesistico, come concepito nel testo normativo regionale, si esporrebbe a rilievi di legittimità costituzionale. (ITALIA NOSTRA, *Il paesaggio dell'Emilia Romagna o della tutela indebolita*, pubblicato su www.eddyburg.it)

³⁶ Le immagini utilizzate per il box geografico sono tratte dai seguenti documenti: DGR 16 febbraio 2005 n. 360, Allegato *SCHEMA DI SVILUPPO DEL TERRITORIO REGIONALE - DOCUMENTO PRELIMINARE, Opzioni strategiche per l'aggiornamento del PTR vigente*; Regione Emilia Romagna, *Integrazione al Quadro conoscitivo del Piano Territoriale Regionale dell'Emilia Romagna*, febbraio 2007.

Fonte dei dati: www.regione.emilia-romagna.it/statistica/