

# Politica per il paesaggio. Il ruolo della Regione

*Giancarlo Poli*

## *Sommario*

*1. Introduzione – 2. Controllare le trasformazioni per salvaguardare il paesaggio – 3. Verso un nuovo modello di gestione del paesaggio – 4. Alcuni punti cardine dell'azione legislativa regionale sul paesaggio.*

## **1. Introduzione**

La Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 23/2009, “Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio” porta a sintesi l’esperienza trentennale di tutela del paesaggio e delinea un nuovo modello di gestione.

Una legge organica, la prima in Italia interamente dedicata al paesaggio, che coniuga i principi della Convenzione europea, incentrati sul ruolo innovativo del paesaggio come strumento dello sviluppo sostenibile, con i contenuti del Codice dei beni culturali e del paesaggio, riferiti alla conservazione dei caratteri e dei valori connotativi, quale presupposto della riconoscibilità di un territorio e di una comunità.

La legge si prefigge di realizzare una politica per il paesaggio affidando la sua attuazione non più esclusivamente al piano paesaggistico, ma a una serie di strumenti, azioni e soggetti diversi che, tutti insieme, concorrono al miglioramento della qualità e dell’immagine del territorio e degli ambienti di vita ordinari. Un’azione partecipata e condivisa che vede protagonisti, oltre alla Regione, le Province, i Comuni, il Ministero per i beni e le attività culturali nelle sue diverse articolazioni territoriali e la società civile, che sempre di più deve essere messa nella condizione di potersi esprimere rispetto al paesaggio cui aspira.

La legge regionale 23/2009 costituisce il contesto evolutivo per approfondire ulteriormente l’approccio “territorialista” alla tutela, avviato con la legge regionale 47/1978, e per superare le criticità di gestio-

ne evidenziate nel tempo e che, spesso, hanno reso problematica l'azione di tutela del paesaggio regionale.

Si apre ora una fase in cui il paesaggio, assumendo un nuovo ruolo, sarà in grado di sostenere e orientare l'azione di governo del territorio verso obiettivi di qualità per la valorizzazione delle specificità locali, per il rafforzamento delle diverse identità, per la produzione di nuovi valori, significati, riferimenti, sempre più necessari in una società in rapido mutamento.

## *2. Controllare le trasformazioni per salvaguardare il paesaggio*

Come altri territori in Italia ed in Europa, l'Emilia-Romagna ha vissuto la radicale modificazione dei suoi caratteri connotativi per effetto della progressiva antropizzazione, nonché delle dinamiche naturali che l'hanno interessata.

A partire dal 1885 (anno di cui è disponibile un primo rilievo dettagliato degli usi del suolo) la pianura, caratterizzata sostanzialmente da un'agricoltura tradizionale e da ampi specchi d'acqua esito degli impaludamenti dei fiumi appenninici, vive una incessante trasformazione. Già nel 1960 le superfici coperte dall'acqua sono ormai ridotte al minimo per effetto delle bonifiche idrauliche, mentre assumono evidenza i centri urbani posti lungo l'asse della via Emilia e nella parte meridionale della costa adriatica; contestualmente sempre più vasti appezzamenti agricoli sono interessati da una conduzione industriale. La tradizionale partizione dei campi a seminativo arborato, viene così progressivamente sostituita dai seminativi semplici idonei a una coltivazione meccanizzata. Nel 1980, quella che potremmo definire come agricoltura tradizionale non esiste praticamente più, la quasi totalità della superficie agricola della pianura risulta infatti trasformata in seminativi semplici. Aumentano progressivamente le colture specializzate, frutteti e vigneti, e l'urbanizzazione dei centri maggiori si consolida ulteriormente delineando il futuro sistema policentrico regionale. A partire dal 1980 ad oggi, le dinamiche di trasformazione accelerano e accentuano ancora di più i loro effetti in termini di consumo di territorio, di perdita dei caratteri tradizionali, di ridefinizione dell'immagine regionale. In questo intervallo temporale la superficie di territorio consumato risulta equivalente a quella utilizzata nei precedenti mille anni. Se si osserva la situazione dell'utilizzo del suolo

al 2003, possiamo concretamente misurare l'abnorme crescita dell'urbanizzato, nella pianura, nelle prime pendici collinari e lungo gli assi appenninici principali. In particolare, negli ultimi 30 anni l'utilizzo di questa estesa superficie territoriale è avvenuto al ritmo di 3.000 mq/ora. In termini assoluti e con riferimento alle principali categorie di sviluppo antropico, l'incremento della superficie urbanizzata è stato del 48%, quello per attività estrattive e discariche del 34%, mentre per le attività produttive, servizi ed infrastrutture del 192%.

All'interno di questo marasma in perenne mutamento, si collocano gli immobili e aree di interesse pubblico sottoposti a tutela dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che li categorizza come "beni paesaggistici". Beni che interessano, in Emilia-Romagna, una superficie complessiva pari a circa il 48 per cento del totale regionale contro una media nazionale del 51,2 per cento.

Contrariamente ai *beni culturali* cui sono stati associati per formare il *patrimonio culturale* (art. 2, comma 1, d.lgs. 42/2004), i beni paesaggistici sono tutt'altro che immobili, essendo coinvolti, loro malgrado, nella mutazione del contesto territoriale di riferimento che li qualifica come entità paesaggistiche.

Un richiamo, quest'ultimo, utile per potere cogliere appieno il senso dell'approccio alla tutela che la Regione Emilia-Romagna ha adottato fin dal 1978 e che ha ulteriormente consolidato, a partire dal 1985, con l'elaborazione del proprio piano paesaggistico, in attuazione della "legge Galasso". Un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali, esteso all'intero territorio, nel convincimento, ancora attuale, che solo attraverso il controllo delle trasformazioni sia possibile salvaguardare i nostri paesaggi, comprese quelle parti di territorio identificate come *beni paesaggistici*.

Il Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR) restituisce, in particolare, la sintesi dei valori e delle regole alla trasformazione del territorio regionale nel suo complesso secondo un'articolazione delle tutele riferita a caratteri e a valori diversificati riscontrabili nel territorio. La sua attuazione, affidata al sistema della pianificazione (regionale, provinciale e comunale), ha fatto sì che oggi esso sia riconosciuto come riferimento essenziale per la pianificazione (urbanistica,

territoriale, settoriale) e per la valutazione della compatibilità degli interventi di trasformazione in aree tutelate. Una base strutturata di conoscenze e di regole ormai definitivamente assimilata dal sistema di governo regionale che si ritiene opportuno confermare nel suo complesso, ma che sarà ulteriormente consolidata e approfondita nella fase di adeguamento al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

### *3. Verso un nuovo modello di gestione del paesaggio*

Tra il 2003 e il 2004 la Regione realizza due attività che si riveleranno fondamentali per congegnare un diverso modello di gestione del paesaggio e per delineare il processo e le finalità dell'adeguamento della pianificazione paesaggistica.

La prima che si può configurare come un laboratorio di sperimentazione, origina dalla sottoscrizione dell'Accordo quadro del 2003 tra il Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione e l'Associazione delle Autonomie locali Emilia-Romagna. Accordo che ha contribuito a mutare radicalmente i rapporti di collaborazione tra gli enti preposti alla tutela per effetto di alcuni dei suoi contenuti, all'epoca all'avanguardia. Tra questi la prospettiva di elaborare congiuntamente la pianificazione paesaggistica, la necessità di verifica e di definizione dei criteri per l'apposizione e modifica dei vincoli e la loro integrazione nella pianificazione, la partecipazione delle Soprintendenze alle conferenze dei servizi e a quelle di pianificazione, l'obbligo di produrre una relazione a corredo delle istanze di autorizzazione paesaggistica, l'avvio di percorsi formativi, ecc.

La seconda attività ha riguardato la verifica di conformità dei contenuti del piano paesaggistico, in attuazione dell'Accordo 2001 sottoscritto dal Ministero per i beni e le attività culturali, le Regioni e le Province autonome. La verifica, resa poi obbligatoria dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, è stata utilizzata per realizzare un bilancio degli effetti determinati dall'entrata in vigore delle disposizioni di tutela sui processi di sviluppo, insediativi e infrastrutturali, a distanza di 10 anni dall'approvazione del piano paesaggistico. Inoltre sono state raffrontate le modalità di attuazione dei contenuti del PTPR da parte dei nove Piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP), la cartografia dei quali compone quella regionale. L'esito della verifica ha messo in

luce i punti di forza del piano, ma anche diverse criticità. In estrema sintesi, le finalità, la struttura generale, i contenuti strutturali del PTPR, risultano ancora attuali e sostanzialmente coerenti con le disposizioni connesse alla pianificazione paesaggistica del Codice. Invece, la concezione tradizionale del piano incentrata su di un'azione prevalentemente regolativa ed autoreferenziale, associata alla gerarchizzazione dei livelli di tutela (richiesta dalla normativa statale), ha determinato un forte squilibrio tra le aree di eccellenza, caratterizzate da un maggior grado di tutela e il resto del territorio privo di specifici valori. In questo sbilanciamento il sistema rurale della pianura ha letteralmente collassato sotto la pressione di una incontenibile e pervasiva urbanizzazione che ne ha modificato i caratteri.

Le valutazioni conseguenti alle attività realizzate hanno mostrato anche, in tutta la loro evidenza, due problematiche generali che si possono sintetizzare nella constatazione che la pianificazione paesaggistica non può, da sola, fronteggiare la variabilità e la complessità delle dinamiche di trasformazione, e nell'impossibilità di migliorare la qualità del paesaggio attraverso la sola regolamentazione, sia essa normativa o vincolistica. Con tali strumenti risulta poi impossibile produrre nuovi valori, identità, significati e riferimenti, come viene chiesto dalla Convenzione europea del paesaggio.

Una presa d'atto che pone con forza la necessità di affrontare e risolvere preliminarmente il dualismo esistente tra le diverse visioni di paesaggio (europea e della tradizione italiana) compresenti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. Una differenziazione ancor più marcata a seguito dell'ultima modifica legislativa apportata al Codice nel 2008, con cui si è perpetuata la netta separazione della gestione dei beni paesaggistici da quella del paesaggio. Una soluzione dettata dalla necessità di delimitare l'area di esercizio di esclusiva competenza ministeriale che determina un'oggettiva difficoltà gestionale, in quanto disconosce l'essenza stessa del paesaggio recidendo i rapporti dei beni paesaggistici con il loro contesto di appartenenza.

Sulla stessa linea le modifiche che hanno reso facoltative due azioni fondamentali per la gestione attiva del paesaggio, vale a dire il coordinamento delle politiche di settore e la promozione di progetti di tutela e valorizzazione, considerati un sovrappiù.

Stante questo nuovo, per nulla condivisibile, assetto si è cercato di ricomporre in uno schema logico, contenuti e ruoli assegnati ai diversi strumenti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, al fine di potere comunque perseguire quel miglioramento gestionale necessario per fronteggiare il progressivo e inarrestabile deterioramento del paesaggio regionale.

Ne è scaturita la proposta di un modello di gestione che coniuga la dimensione patrimoniale dei beni paesaggistici con quella più prettamente propositiva e progettuale.

Un processo che si sviluppa secondo due linee d'intervento: una rivolta a salvaguardare il paesaggio, in quanto patrimonio comune e risorsa per lo sviluppo (la matrice identitaria, il carattere e l'immagine dei territori, le diversità locali), l'altra tesa a migliorare la qualità diffusa dei paesaggi ordinari, compresi quelli compromessi o degradati o che hanno perso la loro specificità.

Azioni che richiedono strumenti di gestione diversificati in grado di trattare il paesaggio non più solamente nella sua dimensione fisica, ma anche nel rapporto con le popolazioni locali che, interpretando le sue molteplici forme, ne determinano il carattere, la specificità, il significato e, in ultima analisi, il mantenimento o la perdita dei valori. Conservazione e progetto sono due dimensioni la cui integrazione e complementarità è essenziale per realizzare un processo virtuoso in grado di:

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

In tale situazione, l'aggiornamento della disciplina normativa e l'adeguamento dei contenuti della pianificazione paesaggistica al Codice dei beni culturali e del paesaggio, sono l'occasione per delineare una moderna politica per il paesaggio, costituita da un insieme di obiettivi, azioni, strumenti, progetti e soggetti che lavorano assieme

per raggiungere un unico obiettivo, migliorare la qualità e l'immagine del paesaggio. Un'azione che può realizzarsi orientando le trasformazioni verso uno scenario di sviluppo condiviso che prefiguri, nel medio-lungo termine, un progetto di paesaggio contemporaneo di qualità corrispondente ai bisogni e alle aspettative dei singoli e delle comunità.

#### *4. Alcuni punti cardine dell'azione legislativa regionale sul paesaggio*

Con la legge regionale 23/2009 la Regione Emilia-Romagna concretizza i presupposti concettuali sopra richiamati e individua gli strumenti necessari per realizzare una "politica per il paesaggio".

Una politica che si esplica in tre direzioni:

- la tutela affidata alla pianificazione paesaggistica, regionale e provinciale;
- la valorizzazione che si avvale di progetti, regionali e locali, per l'attuazione degli obiettivi di miglioramento della qualità del paesaggio definiti dalla pianificazione paesaggistica;
- la vigilanza sui beni paesaggistici e sulle trasformazioni del paesaggio, svolta dall'Osservatorio regionale del paesaggio.

Un'innovazione volta ad affermare il ruolo attivo e propositivo che il paesaggio riveste per lo sviluppo equilibrato e di qualità del territorio, incardinata nel piano paesaggistico regionale, che viene riconfermato e rafforzato nella sua incidenza dal processo di adeguamento in collaborazione con la Direzione regionale per i beni culturali e il paesaggio e le Soprintendenze dell'Emilia-Romagna.

Attraverso l'operato dei Comuni e delle loro Unioni, che non assolvono solamente funzioni amministrative e attuative (che vengono riconfermate), sarà possibile gestire le trasformazioni, coinvolgere le comunità locali nei processi di trasformazione dei loro paesaggi, valutare gli effetti degli interventi sul territorio e migliorare la qualità dei progetti.

La legge regionale 23/2009 opera un rovesciamento di prospettiva; infatti, muovendosi dalle potenzialità, dal riconoscimento condiviso dei valori e dalle diversità dei territori compie un ulteriore, decisivo, passo in avanti nella definizione del futuro scenario regionale, inne-

scando processi di produzione di nuovi valori, significati, riferimenti e identità, in una società e in una economia che sempre di più trovano i loro punti di forza nella qualità del territorio, dell'ambiente e del paesaggio.