

# Un progetto per i paesaggi della Regione Emilia-Romagna

---

Giancarlo Poli\*

## **Sommario**

**1. Introduzione.** – **2. Verso un nuovo modello di gestione: i temi di una riflessione aperta.** – **3. Lavori in corso: la costruzione di una cultura di governo del paesaggio.** – **4. Modalità operative e modelli di sperimentazione.** – **4.1. L'Accordo 9 ottobre 2003.** – **4.2. La Rete europea per l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio (RECEP).** – **4.3. La costruzione di progetti di paesaggio.** – **4.4. La partecipazione a progetti europei.** – **4.5. La nuova legislazione regionale.** – **4.6. Formare per migliorare.** – **5. Un nuovo approccio alla pianificazione paesaggistica.** – **6. Le trasformazioni territoriali come occasioni di progetto del paesaggio contemporaneo.** – **7. Verso un nuova prospettiva della tutela.**

## **1. Introduzione**

La Regione Emilia-Romagna si è impegnata nella riorganizzazione dell'assetto della programmazione territoriale regionale, nella consapevolezza che il territorio rappresenta il fondamento per rilanciare il sistema regionale nel contesto internazionale. L'impatto della globalizzazione e le rapide e profonde trasformazioni che le società e le economie stanno attraversando è un'evoluzione che deve essere guidata, voluta e non subita per addivenire al tanto richiamato e ambito sviluppo sostenibile.

In questa prospettiva le città, i territori rurali e del tempo libero, vengono ad assumere, con il rafforzamento delle loro identità e specificità, il ruolo di potenziali poli d'attrazione per il rilancio dell'immagine regionale.

---

(\*) Responsabile del Servizio Valorizzazione e Tutela del Paesaggio e degli Inse-  
diamenti storici.

La Commissione europea, nell'individuare la competitività tra gli obiettivi prioritari del prossimo settennio di programmazione, chiama in causa le Amministrazioni regionali affinché ridefiniscano politiche e programmi per un governo equilibrato e durevole dei propri territori. A questa sollecitazione la Regione Emilia-Romagna sta rispondendo con l'avvio del processo di elaborazione del nuovo Piano territoriale regionale (PTR), al quale si affiancano altre importanti iniziative tra le quali l'aggiornamento del Piano territoriale paesistico regionale (PTPR), parte integrante del PTR, che rappresenta una tappa sostanziale nel percorso di rinnovamento della pianificazione regionale. L'aggiornamento del PTPR si è reso necessario anche per le profonde innovazioni culturali che, a partire dall'emanazione della Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 2000) hanno interessato il concetto di paesaggio e, più in generale, le modalità di gestione delle tutele.

## *2. Verso un nuovo modello di gestione: i temi di una riflessione aperta*

La ratifica della Convenzione europea del paesaggio (legge 9 gennaio 2006, n. 14) rappresenta, a livello nazionale, un importante stimolo per la sperimentazione di percorsi innovativi nel campo delle politiche e degli strumenti, oltre che per la progettazione e valorizzazione di un paesaggio privo di barriere concettuali e settoriali. Azioni che oggi si delineano come obiettivi prioritari di una gestione del paesaggio aperta alle diverse situazioni e opportunità, in grado di varcare i limiti di autoreferenzialità delle politiche di settore.

L'aprirsi di queste nuove prospettive culturali e metodologiche ha spinto la Regione Emilia-Romagna a intraprendere un percorso di valutazione dell'efficacia degli strumenti utilizzati fino ad oggi per la salvaguardia e la messa in valore dei paesaggi regionali. Percorso che, grazie a un'esperienza ventennale, si propone di definire una strategia generale in cui il paesaggio

assuma il ruolo di soggetto per il governo del territorio; poiché ogni azione di trasformazione è al tempo stesso elemento del processo di costruzione del paesaggio contemporaneo. Ciò presuppone la definizione di obiettivi condivisi di miglioramento della qualità dei paesaggi ordinari e la progettazione di nuove identità per i luoghi degradati, destrutturati e omologati che sono il risultato della emarginazione da un processo di sviluppo (e di tutela) prevalentemente rivolto alle eccellenze territoriali.

In tale contesto, un ruolo prioritario è assegnato all'evoluzione concettuale della tutela e degli strumenti attraverso cui perseguirla. Primo tra tutti, il Piano paesaggistico, punto di forza dell'azione regionale in quanto rappresentazione dei valori e delle regole cui necessariamente riferirsi per uno sviluppo equilibrato del territorio che faccia leva sulle specificità e diversità locali.

Il PTPR dell'Emilia-Romagna, approvato nel 1993, fotografa i caratteri naturali, i valori storico-culturali e le fragilità del territorio regionale, riassumendo in un quadro sinottico le invarianti e gli elementi che lo connotano, riconducendoli a zone, sistemi ed elementi a loro volta contestualizzati in 23 unità di paesaggio. Il piano, pur nell'avanzata concezione per l'epoca della sua elaborazione, ha un approccio alla tutela di tipo tradizionale. Strutturata in forma di zone e vincoli, appare oggi del tutto inadeguata ad affrontare la complessità insita nella conservazione del paesaggio, sia nella prospettiva evolutiva della Convenzione di Firenze e del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia soprattutto alla luce dei risultati della gestione ordinaria delle risorse paesaggistiche regionali che ci mostra nella sua banale evidenza un deterioramento progressivo e sempre più rilevante del territorio a fronte di un poderoso sistema di regole e piani (una ricerca di alcuni anni fa condotta dalla Regione ha valutato in oltre settanta il numero dei piani aventi un effetto diretto sulla modificazione del territorio). Una gestione che è stata per lungo tempo affidata esclusivamente a procedure di natura burocratica-ammi-

nistrativa nell'errata convinzione o nella speranza che queste garantissero il risultato finale della conservazione dei beni; tutto ciò peggiorato da una concezione della tutela fondata sulla cultura del divieto. Modalità di governo del paesaggio che ha ampiamente dimostrato la sua totale inefficienza, l'incapacità di incidere su fenomeni complessi e un inadeguato controllo delle trasformazioni dei paesaggi determinato dall'intendere la salvaguardia come un'attività a sé stante, scollegata ed estranea alle dinamiche e alle ragioni del cambiamento.

È quindi giunto il momento di prendere coscienza del fatto che oggi il paesaggio ingloba l'intero territorio e non può più essere inteso esclusivamente in una accezione formale ed estetizzante, gestito come una materia settoriale e autoreferenziale affidata a pochi qualificati esperti, bensì la sua tutela deve costituire l'esito di un processo di appropriazione culturale da parte delle comunità locali che dovranno poter interpretare il loro ambiente di vita riconoscendone il valore, la specificità, il significato. Solo a queste condizioni il paesaggio potrà assumere il connotato e la funzione di risorsa per uno sviluppo equilibrato e di qualità.

In tale prospettiva, la tutela del paesaggio assume il carattere di un processo di qualificazione e messa in valore di tutte le attività, anche economiche, che si realizzano sul territorio.

Un paesaggio, dunque, che non si richiude in se stesso, ma che offre le sue attitudini alle diverse azioni di governo del territorio, in quanto esito di relazioni dinamiche tra assetti fisico-spaziali e processi di identificazione collettiva rivolta, allo stesso tempo, al passato (identità, memoria, continuità) ed al futuro (domande, aspirazioni, esigenze di miglioramento e trasformazione). Esito, e non oggetto, di un processo dinamico, in quanto risorsa determinata dall'evoluzione. Esso è cioè diverso nel tempo e definibile con esattezza solo in rapporto ad un preciso contesto di appartenenza fisico-spaziale e a un determinato gruppo sociale che attraverso relazioni e funzioni gli attribuisce significati e valore.

Nel nuovo assetto determinato dalla modifica al Titolo V del-

la Costituzione, non è più pensabile che la protezione sia vista come un fatto episodico, fine a se stesso, di difesa passiva di singoli interessi o di aree prive di un significato collettivamente riconosciuto. Né che enti ed organismi preposti alla tutela gestiscano in modo separato e autonomo la materia “paesaggio”, perché essa richiede una visione comune, obiettivi condivisi, nuovi strumenti di intervento e intenti comuni. In questa prospettiva tra le tante, un’esigenza non più procrastinabile è quella di eliminare il doppio regime di gestione che si è instaurato dall’entrata in vigore della legge n. 431/1985, per l’impossibilità di integrare il sistema vincolistico d’impostazione statale nella pianificazione paesistica regionale e ulteriormente aggravato dal mantenimento delle salvaguardie “temporanee” associate alle aree tutelate per legge dalla stessa legge Galasso, e confermate anche dai più recenti provvedimenti del Governo (cfr. d.lgs. n. 157/2006).

### 3. *Lavori in corso: la costruzione di una cultura di governo del paesaggio*

Il raggiungimento degli obiettivi prefigurati appare arduo, poiché solo ora ravvisiamo un percorso complesso e ricco di difficoltà, che richiede il superamento di radicate resistenze culturali tra i diversi settori della pubblica amministrazione, oltre che radicali diffidenze, soprattutto verso gli enti locali, giudicati incapaci di preservare i propri paesaggi; posizione che si alimenta grazie all’indifferenza di alcuni di essi verso la comprensione e la considerazione del valore dei paesaggi da loro amministrati.

D’altra parte la totale assenza di un’attività di sensibilizzazione e di formazione rivolta al rispetto dei valori di cui i paesaggi sono portatori rende difficoltoso comunicare il concetto di *prospettiva*, nodale per il superamento delle contingenze quotidiane e delle azioni di sviluppo tradizionalmente concepite che, inevitabilmente e spesso negativamente, incidono sul paesaggio.

Nonostante lo storico insuccesso di una gestione vincolistica che non ha impedito la trasformazione selvaggia di gran parte dei paesaggi italiani, si continuano comunque a perseguire, con perseveranza e sordità istituzionale, forme impositive, neocentraliste, che tendono a sottrarre la competenza agli enti locali in materia di gestione del paesaggio, anziché affidare loro la responsabilità della conservazione e della valorizzazione dei beni identitari e dei caratteri connotativi da essi stessi prodotti.

La scarsità di risorse destinate alla promozione e alla realizzazione di azioni di conservazione attiva, che potrebbero essere risolutive per affermare una nuova cultura della tutela, e la storica incapacità della pubblica amministrazione di concepire e sviluppare azioni comuni per il raggiungimento di specifici obiettivi, costituiscono l'ostacolo maggiore per il miglioramento della qualità del paesaggio e per una corretta e sostenibile gestione del territorio. Non si può nascondere che neppure le politiche di tutela sono riuscite, fino ad oggi, a coordinarsi e che la loro mancata integrazione ha prodotto non solo aggravii burocratici e disfunzioni gestionali, ma anche spreco di risorse pubbliche ed esiti contraddittori. Un coordinamento che chiaramente non può essere ottenuto a posteriori, né per via normativa, prassi, al contrario, privilegiata dalla nostra cultura legislativa e risolta nei termini – del tutto virtuali – di prevalenza di una disciplina di tutela sull'altra (cfr. difesa del suolo, aree protette, paesaggio).

Alla costruzione di una nuova cultura amministrativa e al consolidamento di un'azione innovativa concretamente rivolta alla tutela e alla valorizzazione, l'Emilia-Romagna, negli ultimi anni, ha dedicato tutte le attività da essa promosse in favore del paesaggio. Attività finalizzate a motivare la tutela, a sviluppare nuove opportunità economiche e di fruizione, a migliorare la qualità del territorio, nonché l'efficienza gestionale tramite il dialogo con la molteplicità degli attori istituzionali di volta in volta coinvolti. Tale prassi, del resto, si pone in diretta continuità con lo spirito che ha animato l'elaborazione di un piano urbanistico-territoriale con particolare considerazione

dei valori paesaggistici che è stato il primo in Italia e che ha perseguito la coerenza con le molteplici azioni di gestione del paesaggio attuate dagli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale. Il riconoscimento del valore delle risorse presenti nel territorio, l'importanza attribuita alla conoscenza dei fattori di vulnerabilità, il confronto con i soggetti locali, la sperimentazione d'avanguardia di *progetti di paesaggio* costituiscono il carattere connotante l'attività disciplinare di gestione del paesaggio in Emilia-Romagna. La sfida oggi è quella di andare oltre, prefigurando una *politica del paesaggio* in grado di orientare i processi di riconoscimento e caratterizzazione delle identità dei paesaggi regionali affinché ogni parte del territorio possa essere considerata un valore territoriale in sé, la cui riproduzione e sviluppo richiede una specifica azione di governo. Visione capace di definire obiettivi, indirizzi e azioni rispettose di una strategia generale che sia fortemente radicata nei sistemi territoriali locali e incardinata al sistema dei valori riconosciuti.

Tutte le attività in corso, anche se parzialmente o separatamente, sperimentano strumenti, verificano processi e approfondiscono temi indirizzati al raggiungimento di questo obiettivo primario. In termini più generali possono essere ricondotte a quattro orientamenti principali:

– la *assimilazione degli obiettivi e delle forme di governo del paesaggio e il consolidamento dell'attività di cooperazione istituzionale*, finalizzate a rendere pervasive le tematiche paesistiche, così che i diversi strumenti di programmazione e pianificazione divengano essi stessi "progetti di paesaggio" ed il paesaggio il parametro di qualità delle azioni settoriali;

– la *costruzione di progetti radicati nel territorio e la sensibilizzazione delle comunità ai temi del paesaggio*, da sviluppare con il coinvolgimento degli attori locali e imperniate sulla condivisione di azioni di valorizzazione, riqualificazione e sviluppo sostenibile che diano risposta alle richieste sempre più pressanti del miglioramento della qualità degli ambienti di vita ordinari, affinché il paesaggio si trasformi in una nuova economia del territorio e in una visione condivisa di futuro;

– il *mutamento della concezione e del ruolo del paesaggio nei contenuti e nei processi di pianificazione*, coerentemente con il nuovo approccio proposto dalla Convenzione europea del paesaggio, perché il paesaggio, da tema di analisi per il quadro conoscitivo dei piani, diventi espressione consapevole delle scelte economiche e delle politiche di assetto territoriale e urbanistico;

– la *sperimentazione di nuove forme di gestione e pianificazione condivisa*, in attuazione dell'Accordo siglato tra la Regione Emilia-Romagna, il Ministero per i beni e le attività culturali e l'Associazione delle autonomie locali il 9 ottobre 2003, in grado di reinterpretare il ruolo delle tutele alla luce dei mutamenti avvenuti nel territorio, nella società, nel quadro legislativo.

#### 4. *Modalità operative e modelli di sperimentazione*

L'importanza che la Convenzione di Firenze assegna al ruolo delle popolazioni locali per l'individuazione dei paesaggi e dei valori ad essi attribuiti si scontra con un approccio al paesaggio, e alla sua pianificazione, come materia settoriale guidata da saperi esperti e da una interpretazione elitaria. L'ampliamento dell'interesse verso tutti i paesaggi si oppone ad un orientamento della disciplina paesaggistica limitato alla tutela insulare di pochi e qualificati beni. L'introduzione di una gestione da estendere all'intero territorio determina quindi la necessità di un nuovo approccio al paesaggio.

Numerose sono le attività avviate dalla Regione che stanno sperimentando nuovi percorsi e nuove modalità di avvicinamento ad una strategia in cui il paesaggio diviene soggetto, valore, opportunità, anziché il semplice ricettore degli interventi di trasformazione.

#### 4.1. *L'Accordo 9 ottobre 2003*

Nel corso di questi ultimi anni la definizione di modalità di collaborazione tra le istituzioni finalizzate a una gestione integrata del paesaggio è stata formalizzata nell'Accordo, precedentemente richiamato, tra la Regione Emilia-Romagna, il Ministero per i beni e le attività culturali e l'Associazione delle autonomie locali, firmato a Roma il 29 ottobre 2003. Un accordo di grande portata e significato che si pone obiettivi ambiziosi prefigura, infatti, percorsi di gestione evoluti inerenti la sperimentazione di forme di pianificazione condivisa, sia a livello comunale che provinciale, la semplificazione e accelerazione delle procedure di verifica della compatibilità paesistica degli interventi e la realizzazione di progetti pilota per la sperimentazione di azioni di miglioramento della qualità paesaggistica di contesti significativi. A questi temi, rivolti all'integrazione delle politiche territoriali e all'attivazione di progetti capaci di promuovere relazioni di collaborazione attiva con le comunità locali, si affiancano quelli relativi alla definizione di un nuovo e diverso ruolo dei vincoli paesaggistici e della loro integrazione negli strumenti di pianificazione, la promozione di attività formative, per tecnici pubblici dipendenti e liberi professionisti, volte al miglioramento della progettazione e dell'attività di valutazione degli interventi di trasformazione del paesaggio. È opportuno tuttavia ribadire che l'importanza di questo Accordo sta soprattutto nel dialogo e nella collaborazione che si è instaurata tra Stato, Regione ed enti locali, che finalmente operano per raggiungere il comune obiettivo di miglioramento dell'azione di salvaguardia del paesaggio. Un Accordo le cui attività si pongono in continuità con il processo di verifica della pianificazione paesaggistica vigente, prevista dall'Accordo tra Ministro dei beni e delle attività culturali e le Regioni del 2001, realizzata dalla Regione in collaborazione con Oikos Centro Studi nel corso del 2003. Occasioni utilizzate per sperimentare percorsi di concertazione tra le istituzioni, ma anche per favorire il dialogo con soggetti privati e la co-

partecipazione ai progetti degli attori locali. Un *laboratorio di esperienze* che apre tavoli di discussione su questioni e problemi specifici, che considera la molteplicità di visioni, che introduce il confronto/scontro tra soggetti locali e sovra locali come fase necessaria per l'attuabilità dei piani e la fattibilità dei progetti, utilizzando competenze, esperienze e saperi differenti.

#### 4.2. *La Rete europea per l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio (RECEP)*

È in questo contesto di rinnovamento che la Regione Emilia-Romagna ha partecipato attivamente alla costituzione di una Rete degli enti locali e regionali per l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio, aderendovi come socio fondatore.

Risultato che rappresenta l'avvio di un processo di collaborazione e integrazione tra le diverse istituzioni pubbliche italiane ed europee e la positiva conclusione di un'iniziativa promossa dal Gruppo di coordinamento tecnico in materia di paesaggio delle Regioni italiane.

Le motivazioni e gli scopi della RECEP possono in sostanza ricondursi all'obiettivo di creare una sede e una rete di relazioni atte a favorire lo scambio di informazioni e conoscenze, il confronto delle esperienze, l'armonizzazione delle politiche e ogni altra attività utile a propiziare il processo di attuazione della Convenzione europea del paesaggio. Alla base della proposta, fatta propria dal Congresso dei poteri locali e regionali, vi è infatti la constatazione del ruolo sempre più importante che le Regioni e gli enti locali sono chiamati a svolgere nella prospettiva di assegnare al paesaggio un ruolo strategico nelle politiche pubbliche di governo del territorio, di riqualificazione delle città, di definizione di nuove identità locali, di produzione di nuovi valori.

La RECEP, che avrà il compito di coadiuvare gli enti locali e regionali nell'attuazione della Convenzione, nella discussione

dei problemi ad essa connessi, nello scambio di esperienze e informazioni, nello sviluppo di nuove conoscenze e nel coordinamento delle attività in materia di paesaggio, è una importante occasione di confronto e di discussione che porta l'insieme degli attori locali e regionali alla definizione di una prospettiva europea per i loro territori.

Anche lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), predisposto dall'Unione europea, afferma che le politiche di valorizzazione e di tutela del paesaggio costituiscono parte integrante di quelle di sviluppo e di governo del territorio.

A prescindere dagli aspetti economici, il paesaggio rappresenta dunque una delle grandi risorse dell'Europa per rafforzare il processo di coesione sociale e di appartenenza ad una Unione che si caratterizza e si identifica proprio nelle sue diversità.

#### 4.3. *La costruzione di progetti di paesaggio*

Previsti anche dal PTPR, i "Progetti integrati di tutela, recupero e valorizzazione" e le attività legate alla loro elaborazione, seppur afflitte da una cronica insufficienza di risorse finanziarie, costituiscono una delle esperienze che, da diversi anni, caratterizza l'operato regionale in favore del paesaggio. Progetti che nascono sia da temi e proposte emersi in sede di elaborazione dei piani, sia da sollecitazioni provenienti dal tessuto amministrativo, associazionistico e culturale locale. Nel contesto regionale, attraverso questi progetti (ne sono stati realizzati circa una sessantina) è stato possibile sperimentare varie forme di miglioramento della qualità e dell'identità di ambiti territoriali necessitanti di interventi di recupero, valorizzazione, messa in rete, riqualificazione o di un nuovo assetto paesaggistico-ambientale. Tali esperienze rivestono una grande importanza nel panorama delle attività avviate dalla Regione. Non costituiscono, infatti, soltanto un'occasione di sensibilizzazione per le istituzioni ai temi e ai problemi connessi al paesaggio, ma sono soprattutto un luogo di confronto e discussione per

gli attori locali che, spesso, si interrogano, per la prima volta, sul futuro del proprio territorio, sollecitati dalla necessità di approfondimento degli obiettivi e delle azioni di progetto. La promozione dei progetti rappresenta, inoltre, la sede in cui sperimentare concretamente il superamento dell'approccio difensivo e immobilista di governo del paesaggio, a favore di un atteggiamento rivolto all'individuazione e alla costruzione di valori condivisi e alla valorizzazione del patrimonio.

Grazie alla positività dei risultati conseguiti, questa consolidata modalità di intervento progettuale verrà ulteriormente sviluppata facendone il mezzo con cui attuare gli obiettivi definiti dalla pianificazione paesaggistica. Lo scopo è quello di aumentare la competitività di un territorio che deve sempre più caratterizzarsi per una diffusa qualità, per il miglioramento degli ambienti di vita e la messa in rete degli elementi che connotano le diversità.

#### *4.4. La partecipazione a progetti europei*

L'impegno profuso all'interno della partecipazione ai progetti europei L.O.T.O. (Area Cadses) e PAYS.DOC (Area Medoc) integra la gamma di attività che la Regione Emilia-Romagna ha realizzato per acquisire nuovi strumenti di supporto alla pianificazione e alla gestione del paesaggio. In particolare sono state ideate e sperimentate, in collaborazione con alcuni enti locali, "azioni di valorizzazione" in grado di trasformare modalità progettuali originali in attività ordinarie. Al fine di ottenere linee guida e indirizzi per la gestione, la salvaguardia e la riqualificazione, sono stati approfonditi temi di particolare rilevanza inerenti il riconoscimento, l'analisi e la valutazione dei paesaggi. Inoltre è stata condotta una riflessione critica sulle finalità, sui processi e sugli esiti gestionali e progettuali ottenuti sperimentando "buone pratiche", intese come progetti, politiche, iniziative, azioni ed esperienze innovative, applicate con successo a diversificati contesti territoriali, sociali, produttivi, turistici.

#### 4.5. *La nuova legislazione regionale*

In maniera più concreta, il contributo che un nuovo modo di intendere il paesaggio può dare alla definizione delle politiche territoriali e settoriali emerge da alcune leggi regionali di recente emanazione.

I loro contenuti e le procedure richieste mostrano come lo spirito di rinnovamento possa essere interiorizzato, anche se in modo non sistematico, dagli strumenti di governo del territorio. Con la legge regionale n. 31/2002 è stata prevista l'istituzione della "Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio", organo consultivo comunale preposto alla valutazione delle trasformazioni del paesaggio che promuovendo la qualità architettonica dei nuovi insediamenti provvede anche al loro corretto inserimento nel contesto paesaggistico in una prospettiva di miglioramento della qualità territoriale. La legge regionale n. 16/2000, oltre a prevedere il ripristino dei valori paesaggistici ed il recupero degli edifici storico-artistici, persegue l'eliminazione delle cosiddette *opere incongrue* lesive dei valori paesaggistici, ambientali e architettonici dei luoghi introducendo la concezione di riqualificazione "per sottrazione". Infine la legge n. 23/2004, vietando la possibilità di sanatoria per costruzioni realizzate in zone di tutela naturalistica e paesaggistica, crea le condizioni affinché l'abusivismo edilizio divenga sempre più un fenomeno residuale.

Seguendo lo stesso orientamento, la pianificazione paesaggistica non dovrà diventare tanto il ricettacolo di disposizioni sovraordinate, quanto uno strumento di riferimento preposto a costruire uno scenario e uno sfondo rilevante al quale ricondurre una pluralità di politiche, progetti e strategie di gestione del paesaggio.

#### 4.6. *Formare per migliorare*

La promozione di attività formativa, indirizzata ai componenti delle Commissioni per la qualità architettonica e il pae-

saggio, a dirigenti e funzionari di Comuni, Province, Regione, delle soprintendenze ed ai professionisti del settore privato, resta uno degli obiettivi più significativi realizzati nel corso del 2006 frutto di una specifica intesa realizzata dai medesimi soggetti istituzionali sottoscrittori dell'Accordo del 2003. La sola attività in grado di accrescere la consapevolezza del valore che il paesaggio rappresenta, di elevare la qualità dei progetti e il livello di valutazione degli interventi suscettibili di provocare trasformazioni del territorio. Allo scopo è stato elaborato e sperimentato *ex novo* un modulo formativo messo a punto da un gruppo di lavoro appositamente istituito in collaborazione con i rappresentanti dell'Università e degli Ordini professionali. Una attività diretta al consolidamento di una cultura professionale che ha affrontato i temi: della lettura del paesaggio e dei caratteri della tutela, dei livelli di trasformazione compatibili, della responsabilità paesaggistica condivisa, della progettazione sostenibile. Un tema quest'ultimo affrontato all'interno di *laboratori della pratica*, attivati nelle province di Bologna, Rimini e Ferrara. Un modo per "contaminarsi", discutendo su problematiche concrete, attraverso il confronto e lo scambio di esperienze che costituiscono, in ultima analisi, il vero obiettivo del corso.

##### 5. *Un nuovo approccio alla pianificazione paesaggistica*

L'occasione di mettere in pratica i principi sopra richiamati e di costruire un progetto innovativo per i paesaggi dell'Emilia-Romagna è fornita nell'immediato dalla necessità di un adeguamento del Piano territoriale paesistico regionale (PTPR) al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Un'attività che deve diventare occasione per elaborare una nuova strategia di sviluppo che non deprime e sacrifica il patrimonio paesaggistico ma lo assume come risorsa dello sviluppo stesso in quanto elemento identificativo di un sistema territoriale di qualità. Un risultato perseguibile solo attraverso

la re-interpretazione del significato, del ruolo e del valore del paesaggio e la messa in opera di azioni di promozione, orientamento e interpretazione, tali per cui la tutela diventi il risultato di un'azione complessiva e trasversale alla totalità delle politiche di settore ed alle diverse pianificazioni territoriali che ne assumono e ne sviluppano autonomamente i contenuti.

Un'attività tutt'altro che pedissequa, rispetto alle direttive ministeriali, perché comporta la definizione di un progetto condiviso per il paesaggio orientato alla cooperazione territoriale e alla collaborazione interistituzionale, che, scaturendo da un quadro di riferimento regionale, si realizza per mezzo di attori, strumenti e azioni diverse.

Si tratta perciò di proporre un rovesciamento di prospettiva, concependo una gestione più marcatamente progettuale che, partendo dall'individuazione delle potenzialità e dal riconoscimento dei rischi di perdita di valori a livello locale, inneschi processi di invenzione, di identificazione e riqualificazione dei paesaggi in rapporto alla specificità dei singoli contesti, oltre che sulla base delle aspettative delle singole comunità locali.

Una strategia che si sviluppa secondo due linee principali di 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, degli ambienti di vita quotidiani, di quelli del lavoro e del tempo libero.

Linee di azione che richiedono, come più volte richiamato, nuovi strumenti di gestione in grado di trattare il paesaggio non più solamente come oggetto fisico, ma nel suo rapporto con le popolazioni locali che interpretando le sue molteplici forme ne determinano il carattere, la specificità, il significato e, in ultima analisi, la qualità. Un paesaggio di qualità funziona bene, si sostiene economicamente, è ricco di relazioni, è riconosciuto e condiviso dai suoi abitanti, e soprattutto ci si vive bene.

Per questa ragione, il Piano territoriale paesaggistico regionale deve rappresentare il quadro di "coerenza territoriale"

sia per il Piano territoriale regionale che per gli strumenti sottordinati. Uno strumento che affida i suoi contenuti allo sviluppo delle singole politiche settoriali e che assume il paesaggio come strumento strategico di riferimento affinché ogni comunità locale possa definire un progetto di paesaggio per il proprio territorio in cui riconoscersi e su cui investire sul piano culturale ed economico.

**6. *Le trasformazioni territoriali come occasioni di progetto del paesaggio contemporaneo***

Così come avviene in altri contesti nazionali, i territori emiliano-romagnoli sono soggetti ad una intensa attività di trasformazione: diffusione degli insediamenti urbani, reti infrastrutturali de-contestualizzate, nuove polarità terziarie e produttive in ambito rurale, aree periurbane ghettizzate e disordinate. Mutamenti che hanno una forte implicazione sociale, in grado di modificare i caratteri del paesaggio, spesso alterandone il significato, l'assetto e le relazioni in esso presenti. Tuttavia, non è pensabile che i paesaggi possano mantenersi inalterati e cristallizzati. È forse più opportuno riflettere sulle forme possibili della loro gestione e sui modi in cui la conservazione di alcune aree di eccellenza si affianchi a una visione globale di futuro dei paesaggi che compongono il sistema regionale, anche alla luce del fatto che sempre più spesso le principali scelte di trasformazione si pongono al di fuori della programmazione e pianificazione tradizionalmente intese.

Allo stesso tempo occorre dare risposta alle continue domande di trasformazione del territorio, domande il cui soddisfacimento è spesso necessario e per le quali occorre valutare il grado di compatibilità paesaggistica-ambientale, ideando interventi che migliorino la qualità del paesaggio stesso. Ci si riferisce, ad esempio, alla previsione di infrastrutture stradali, di sistemi tecnologici per il trasporto dell'energia, oltre ad attrezzature e impianti per le energie rinnovabili, per le teleco-

municazioni e per l'approvvigionamento idrico a fini agricoli. A tale proposito, la Regione sta predisponendo studi e ricerche rivolti alla costruzione di strumenti di supporto in cui il paesaggio diventa riferimento per la progettazione e parametro per la valutazione. Come nel caso delle "Linee guida per la progettazione integrata delle strade" prodotte dall'Assessorato regionale alla mobilità e trasporti.

La gestione del paesaggio deve essere concepita come uno strumento di governo del territorio estremamente flessibile e aperto, in grado di rispondere alla dinamicità dei contesti, in cui il tempo e il mutamento delle condizioni economiche e sociali impongono nuove declinazioni e specificazioni, se non vere e proprie inversioni di rotta.

### *7. Verso un nuova prospettiva della tutela*

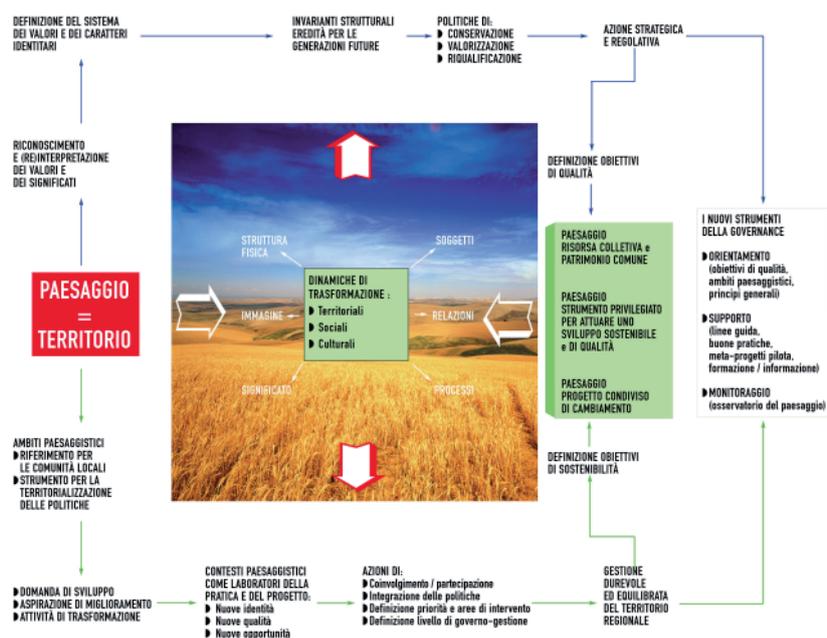
Sollecitati dagli impegni assunti con l'Accordo tra Stato e Regioni del 19 aprile 2001, in materia di pianificazione paesaggistica, nel 2003 è stata condotta la verifica del PTPR vigente, con la prospettiva di superare la netta separazione tra ciò che va conservato e ciò che può essere indifferentemente trasformato, concretizzando una nuova forma di organizzazione della pianificazione paesaggistica orientata a privilegiare politiche di conservazione attiva e di uso sostenibile delle risorse.

Questo approccio, che implica un ribaltamento della logica conservazionista, contempla il territorio globalmente inteso, anziché i singoli beni tutelati, e sposta l'attenzione sul complesso tessuto relazionale che ha storicamente legato il patrimonio naturale a quello culturale e che tuttora lega la funzionalità dei paesaggi alla fruibilità antropica del territorio.

L'attenzione rivolta all'interpretazione dei mutamenti avvenuti nel territorio ha fatto sì che in sede di verifica del PTPR non ci si sia limitati a valutare la conformità delle sue previsioni e disposizioni ai contenuti del Codice dei beni culturali, ma si sia provveduto a realizzare un bilancio degli effetti che la

sua applicazione ha determinato sul paesaggio regionale. Un bilancio teso a evidenziare i punti di forza, da sviluppare, e le criticità, da superare, nella considerazione che il risultato delle trasformazioni, comunque avvenute, non trova corrispondenza, in termini di qualità e sostenibilità, nel complesso normativo, pianificatorio e progettuale di cui il sistema regionale è dotato.

Analizzando le esperienze di gestione del piano, si è giunti a tracciare un possibile modello di governo in grado di superare le criticità indirizzando l'azione regionale verso il soddisfacimento delle esigenze che una moderna visione del paesaggio pone.



Lo schema delineato ha trovato una prima sintesi nel progetto di legge regionale “Governo e riqualificazione solidale del territorio”, con cui la Regione intende assumere un ruolo

attivo di orientamento, promozione e supporto per le attività di tutela e valorizzazione del paesaggio da realizzare sia a livello di sistema e d'area vasta, sia a livello locale.

Nell'ambito dei temi che trattano la tutela e valorizzazione del paesaggio (Titolo III del progetto di legge) è stato, in particolare, prefigurato il sistema di governo di cui l'Amministrazione regionale intende dotarsi, ed è sottolineato che la collaborazione deve costituire il fondamento dei rapporti tra la Regione, gli enti locali e le altre Amministrazioni pubbliche e che essa è il presupposto fondamentale per attuare una tutela del paesaggio in grado di costituire l'effettivo strumento di miglioramento della qualità territoriale e degli ambienti di vita ordinari.

Il nuovo sistema di governo contempla un *Programma strategico per il paesaggio* che si articola in tre principali azioni:

- di *rafforzamento* dell'insieme delle tutele paesaggistiche attraverso la loro sistematizzazione e integrazione nell'ambito dell'aggiornamento del PTPR/PTCP. Dovranno, inoltre, essere esplicitati gli obiettivi e le politiche per i diversi "ambiti paesaggistici" regionali e provinciali (evoluzione della unità di paesaggio) al fine di garantire la salvaguardia dei valori riconosciuti e riconoscibili quale patrimonio della collettività;
- di *intervento* in aree strategiche con azioni di sistema, locali e regionali, prefigurando percorsi integrati di salvaguardia, gestione e sviluppo che attuino gli obiettivi di qualità facendo interagire le specificità locali con il sistema di relazioni nazionali ed europee;
- di *monitoraggio* dell'attuazione del PTPR e delle trasformazioni del paesaggio al fine di potere intervenire in tempi utili per risolvere aspetti critici o di aperto contrasto con gli orientamenti programmatici.

In sintesi ciò che si vuole perseguire è la creazione di una politica regionale del paesaggio che, configurata secondo i principi europei e strutturata secondo i canoni stabiliti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, superi lo schema del piano tradizionalmente inteso attraverso l'utilizzo di strumenti

in grado di adattarsi alle diverse situazioni, alle diverse scale territoriali e ai diversi contesti socio-economici che articolano e rendono unico il sistema regionale.

Una politica in grado di:

- prospettare una visione-guida per l'intero territorio regionale;
- 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.

La cornice di riferimento di questa politica è reperibile negli obiettivi definiti dal VI Programma-quadro per la coesione sociale ed economica dell'Unione europea, fatti propri dal Piano territoriale regionale e dal Programma politico di mandato della Giunta regionale, e che possono essere sintetizzati nel:

- rafforzamento delle diversità locali in un contesto più ampio di relazioni tra soggetti e territori, al fine di offrire nuove opportunità di valorizzazione e di sviluppo;
- miglioramento della qualità territoriale, degli spazi di vita e di lavoro della popolazione;
- incremento di efficienza nel governo del territorio, basato su uno sviluppo coerente e condiviso di tutele che superino i divieti puntuali e che siano effettivamente rappresentative dei valori e delle identità del territorio regionale;
- aumento della consapevolezza del significato, del valore e delle potenzialità del paesaggio.

Perché questo risultato si concretizzi occorre superare la convinzione di operare in un territorio ideale, il "territorio del piano", ricercando strumenti di gestione tali da produrre sviluppo economico attraverso il rafforzamento delle identità e delle diversità dei paesaggi regionali, la progettazione di nuove qualità territoriali, una efficace azione di riqualificazione e valorizzazione delle realtà locali svantaggiate o non competitive, delle quali andranno ricercate ed esaltate le potenzialità e le sinergie con altri settori regionali, anche attraverso vere

e proprie azioni di sistema ed una integrazione delle politiche settoriali.

Si tratta, in altre parole, di fare compiere un ulteriore salto di qualità alle azioni di tutela del paesaggio, condotte in questi anni dall'Amministrazione regionale, prevalentemente attraverso la gestione del Piano territoriale paesistico regionale, la cui attualità è rinvenibile nelle prospettive della politica per i paesaggi europei, descritte nel documento del Consiglio d'Europa *The Face of Europe*, e che trovano nei seguenti punti i necessari orientamenti:

- consolidamento di una azione diffusa, di una visione trasmissibile e metodologicamente matura per un futuro sostenibile dei paesaggi d'Europa che si dedichi a questioni quali la coerenza funzionale ed estetica, la diversità e l'identità culturale;

- integrazione dei valori e degli aspetti del paesaggio nell'uso del territorio da parte dei diversi settori socio-economici;

- creazione di sinergie politiche e operative riguardanti la regolamentazione del paesaggio, mirando al pieno raggiungimento della complementarietà tra le iniziative nazionali, regionali, europee e globali;

- armonizzazione degli approcci metodologici verso la valutazione del paesaggio, in termini di strutture dell'indicatore, disponibilità delle informazioni sulla condizione e sull'andamento dei paesaggi, e le procedure di controllo per dare attendibilità ai dati europei;

- mobilitazione di azioni concrete per sostenere il paesaggio.

Le politiche di tutela del paesaggio e il loro ruolo dovranno evolvere per superare la concezione di immutabilità dei caratteri attraverso la progettazione di nuove qualità territoriali estendendo l'attribuzione di valore a tutti i paesaggi riconosciuti sul territorio, recuperando le situazioni di degrado, promuovendo le realtà locali svantaggiate attraverso l'interpretazione della

diversità quale elemento di competitività economica, agendo incisivamente sui territori con elevata dinamicità, facendo emergere la molteplicità dei “progetti impliciti” delle comunità locali, fornendo un’adeguata rappresentazione delle identità culturali e territoriali al fine di stimolare forme e progetti di valorizzazione fondati su una logica di appartenenza al paesaggio.