

Titolo: Paesaggio: basterà il “Codice”?

Autore: Piergiorgio Landini

Il paesaggio rappresenta, intuitivamente, la base del rapporto fra uomo (trasformatore) e natura (conservatrice), e come tale ha dato luogo a un dibattito interdisciplinare profondo nel tempo quanto contrastato nelle applicazioni. Una sorta di “diritto di prelazione” va riconosciuto alla geografia, che del resto, fino a quando il lavoro scientifico è rimasto poco diviso (certamente fino a tutto l'Ottocento, ma anche nei primi decenni del Novecento), ne è stata la naturale depositaria, coprendo quei campi di indagine che poi sarebbero andati alle scienze della terra, da un lato, all'architettura, all'urbanistica e persino all'economia ambientale, dall'altro.

Nella sua evoluzione, il concetto di paesaggio ha sofferto di una serie di dicotomie, frutto di costruzioni intellettuali e di posizioni ideologiche contrastanti: tra fisico e umano, tra oggettivo e soggettivo, tra visto e percepito, tra spontaneo e pianificato. Ne è derivata una progressiva sfiducia nella sua concreta applicabilità, quasi dovesse trattarsi di una categoria astratta, ora letteraria, ora psicologica, ora politica, sempre più sganciata dalla realtà territoriale.

Esemplare il caso italiano, dove il paesaggio, tutelato dall'art. 9 della Costituzione fra i principi fondamentali, ha atteso il 2004 per vedere promulgato un intervento legislativo di pianificazione organica, che tuttavia – in sostanza – lo assimila per l'ennesima volta ai beni culturali, sottovalutandone, a parere di chi scrive, gli aspetti territoriali. Vi torneremo.

Un nodo cruciale, in questa sorta di “involuzione”, è paradossalmente rappresentato proprio dal pensiero dei geografi: dopo avere contribuito in maniera decisiva alla sistematizzazione concettuale del paesaggio, essi hanno finito per indulgere a sottili distinzioni nei confronti di un altro concetto fondamentale, quello di regione, dando luogo a interpretazioni in qualche misura fuorvianti. In effetti, sostenere – come è avvenuto – che la regione non sia necessariamente identificabile con un singolo paesaggio significa, sì, coglierne la crescente complessità ma non certamente negare l'indissolubile rapporto tra componenti e determinanti del paesaggio stesso, dove le prime sono rappresentate dagli elementi antropofisici in evoluzione e le seconde dai fattori di sviluppo regionale. Che un paesaggio, poi, manifesti una trasformabilità scarsa può dipendere da invarianti naturali oggettive (caratteri geomorfologici, climatici, vegetazionali particolarmente marcati), come pure da incapacità tecnologica dei gruppi umani ivi insediati o, ancora, da precise scelte di questi ultimi in tema di protezione ambientale.

Altro paradosso è costituito dal fatto che, mentre in geografia si dismette sostanzialmente il “valore” del paesaggio come elemento oggettivo (in favore dell'approccio percettivo, e pertanto soggettivo), questo viene sempre più coltivato in architettura e urbanistica, con un atteggiamento pragmatico che, pur non evitando la degradazione dell'ambiente costruito, volge – almeno nominalmente – l'attenzione agli equilibri combinatori degli elementi umani con quelli ambientali, ancorché gli interventi di “rimodellamento” si limitino, in sostanza, agli ambiti urbani.

Il legame fra organizzazione territoriale e valori del paesaggio trova esplicitazione, frattanto, nella L. 431/1985 (conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 312/1985, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), la cosiddetta Legge Galasso, che, a un quindicennio dal Progetto '80, si propone di riavviare un processo coordinato di pianificazione regionale proprio attraverso la tutela dei beni culturali di carattere territoriale. Il passaggio, sostanziale, da una concezione puntuale (come quella dettata dalla precedente L. 1497/1939) a una concezione areale ne sottolinea la valenza metodologica, mentre la delega all'ente locale ne evidenzia il significato di decentramento amministrativo. In realtà, l'impostazione e le modalità di esecuzione dei Piani Paesistici, da parte delle singole Regioni, hanno dato luogo più ad un mosaico ricognitivo che ad un vero e proprio scenario evolutivo, anche in considerazione del fatto che la normativa ha assunto molto spesso un carattere più vincolistico che programmatico. D'altro canto, la perdurante carenza (fino alla 394/1991) di una legge-quadro sulle aree protette finiva per caricare la 431 di valenze improprie.

Il richiamato D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”, all'art. 131 (Salvaguardia dei valori del paesaggio), comma 1, introduce la seguente definizione: «per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i

cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni»; ancora, al comma 2: «la tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili».

Analizziamo i due passaggi. Si afferma, per primo, il carattere dell'omogeneità, in apparenza risolutivo ai fini della delimitazione di un paesaggio tipico, ma in sostanza contraddittorio con la crescente complessità degli sviluppi territoriali. In altri termini, un paesaggio risulta tanto più "omogeneo" (nel senso di uniforme) quanto meno è dinamico, ovvero sottoposto a trasformazioni. Dunque, il concetto di omogeneità andrà interpretato nel senso della "coerenza evolutiva", richiamando, in proposito, una classica impostazione dei geografi (Umberto Toschi, in *Geografia economica, Trattato italiano di economia*, vol. IV, Torino, UTET, 1967, P. 21), secondo cui la pianificazione «mira in ultima analisi a incidere sulla evoluzione del paesaggio, che è comunque sempre in atto spontanea, ma che si tende ad accelerare nelle direzioni ritenute razionali dal punto di vista della società». Ciò vale non tanto per i paesaggi esclusivamente "naturali" (dunque, in territori non antropizzati) né per quelli derivanti esclusivamente "dalla storia umana" (i quali, così definiti, parrebbero ormai archeologici), ma soprattutto per i paesaggi costruiti "dalle reciproche interrelazioni", espressione che, per essere preceduta dalla congiunzione o – non e – parrebbe tenere distinti, appunto, i caratteri evolutivi del territorio.

Quanto al carattere "identitario" del paesaggio, esso richiama un altro concetto sviluppato dalla geografia, quello di "territorialità", sostanzialmente alla base del localismo oggi affermato come valore socio-economico emergente: la reciproca appartenenza fra territorio e gruppo umano che vi è radicato, lo utilizza e, di conseguenza, lo impronta del proprio genere di vita.

Vediamo, in particolare, come il D.Lgs. 42 imposta il momento pianificatorio: l'art. 135

(Pianificazione paesaggistica) recita testualmente: «1. Le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente tutelato e valorizzato. A tal fine sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici". 2. Il piano paesaggistico definisce, con particolare riferimento ai beni di cui all'articolo 134, le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile».

Si deve rilevare subito come, da un lato, il piano debba essere esteso all'intero territorio regionale ma, dall'altro, un "particolare riferimento" vada a "beni" che, leggendo l'art. 134, giustappungono elementi "puntuali" di tipo architettonico e "areali" di tipo territoriale. L'elenco di questi ultimi poi, all'art. 142 (territori costieri, sia marittimi che lacuali, compresi in una fascia della profondità di 300 m dalla linea di battigia; corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 m; montagne per la parte eccedente 1.600 m.s.l.m. per la catena alpina e 1.200 m.s.l.m. per la catena appenninica e per le isole; ghiacciai e circhi glaciali; parchi e riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e sottoposti a vincolo di rimboschimento; aree assegnate alle università agrarie e zone gravate da usi civici; zone umide; vulcani; le zone di interesse archeologico), risulta esattamente identico a quello previsto dalla 431/1985, mantenendo pertanto inalterate le perplessità su distanze e limiti altimetrici individuati a priori, e non riferiti ai singoli contesti geografici, insediativi ed economici, come pure sulla conservazione di "arcaismi" ormai conclamati, come gli usi civici. Ancora, l'elenco include aree già sottoposte a pianificazione speciale, ma non è detto come questa si debba organicamente risolvere nella nuova pianificazione: non sembrano sufficienti, infatti, le esclusioni di cui al comma 2 del medesimo art. 142 né le generiche previsioni dell'art. 145: «2. I piani paesaggistici prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con gli strumenti nazionali e regionali di sviluppo economico»; mentre il contenuto del comma successivo, «3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani

paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione» richiamano sinistramente il dettato dell'art. 12 della 394/1991, «7. Il piano ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione», che ha finito per “ingessare” ogni possibile trasformazione dei territori interessati, creando violenti contrasti in sede locale e soprattutto contraddicendo le finalità di sviluppo dichiarate allora e riprese dal D.Lgs. 42 (v. sopra).

La struttura del piano, come esplicitata nell'art. 143 (Piano paesaggistico), potrebbe invero fugare talune delle perplessità manifestate. Esso «in base alle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, ... ripartisce il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati» e «in funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico riconosciuti, ... attribuisce a ciascun ambito corrispondenti obiettivi di qualità paesaggistica» che si esplicano, a seconda delle situazioni riconosciute, nel «mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie»; nella «previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti»; nel «recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati». L'attenzione sembra continuare a rivolgersi più agli elementi architettonici ed urbanistici, e dunque di tipo puntuale, che non a quelli di tipo assiale e areale: si pensi alle infrastrutture di comunicazione e agli agglomerati industriali.

Ancora il comma 3 del medesimo articolo, dove si stabilisce che il Piano Paesaggistico debba avere «contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo» (articolandone le fasi in «a) ricognizione dell'intero territorio, attraverso l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni e la conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare; b) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;

c) individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica; d) definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati; e) determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e, ove necessario, dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico; f) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate; g) individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico, alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate;») ripropone i problemi della definizione dei paesaggi, della coerenza con gli strumenti di uso e controllo del territorio vigenti e della valorizzazione economica.

Senza entrare nel dettaglio dei commi successivi, si evidenzia un ulteriore aspetto critico: quello della competenza territoriale. Infatti, la rinnovata (come nella 431/1985) delega alle Regioni non tiene conto, per l'ennesima volta, della ormai vistosa obsolescenza del “ritaglio” amministrativo italiano a fronte di fenomeni economico-territoriali che scavalcano i limiti regionali “ufficiali” (ad esempio nel Nord-Est o lungo la direttrice adriatica); ma gli stessi confini fisici, spesso costituiti da alvei fluviali, dividono unità paesaggistiche in realtà “omogenee”. In questo senso andrebbe considerato non marginale né eventuale quanto previsto al comma 10 dell'art. 143: «le Regioni, il Ministero [per i beni e le attività culturali] e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare accordi per l'elaborazione d'intesa dei piani paesaggistici».

Concludendo: basterà il “Codice” a restituire unitarietà e razionalità agli interventi sul paesaggio, alle diverse scale geografiche? La risposta potrà essere affermativa nella misura in cui non si tratti dell'ennesimo strumento settoriale aggiunto ad una legislazione tanto ampia e complessa da risultare spesso inapplicabile (e inapplicata). Probabilmente sarebbe stato più utile accelerare la riforma della legge urbanistica nazionale, dando con ciò un fondamentale riferimento a quelle regionali, in fase di ampia revisione.

In ogni caso, appare decisivo sottolineare come il paesaggio, nei Paesi sviluppati, rappresenti non tanto la stratificazione quanto l'organizzazione degli elementi territoriali ed economici, identificando lo stato del sistema a un tempo dato. Riprendono validità e significato, così, le scansioni tipologiche "classiche" (paesaggio agrario, industriale, urbano, infrastrutturale o relazionale) come espressioni dell'orientamento prevalente assunto dal processo di sviluppo, in forma spontanea o pianificata. Il paesaggio torna ad assumere, in altri termini, valenza integrale ed esaustiva nei confronti dell'assetto regionale, esaltando l'intuizione ancora di un geografo (Aldo Sestini, in Bollettino della Società Geografica Italiana, Roma, 1947, pp. 1-8) compendiata nell'espressione «forma d'equilibrio».

**Piergiorgio Landini, Ordinario di Geografia Economica
Dipartimento di Economia e Storia del Territorio – Università di Chieti-Pescara**

il Maestrale