

## Il nuovo Piano paesistico delle Marche

di Maria Luisa Polichetti

L'inizio del nuovo secolo segna una data importante per il "paesaggio": tema che negli anni precedenti era già stato dibattuto nelle sedi istituzionali nazionali e internazionali, approfondito nel mondo scientifico e negli organismi di partecipazione democratica e nella stampa.

Nell'anno 2000, a Firenze, viene presentata e aperta alla firma dei diversi stati la *Convenzione europea del paesaggio* elaborata in sede di Consiglio d'Europa a partire dal 1994. Lo stato italiano aderirà alla *Convenzione* solamente nel 2006. Tale *Convenzione* presenta, rispetto a precedenti documenti e convenzioni emanate anche in sede europea, contenuti fortemente innovativi: il primo, di fondamentale significatività, consiste nel prendere in considerazione come paesaggio l'intero territorio, comprensivo di spazi naturali, rurali, urbani, peri-urbani, inteso come espressione integrata di relazioni complesse fra elementi di naturalità e di antropizzazione.

Questa nuova concezione del paesaggio si distacca decisamente dalle precedenti formulazioni del concetto di "bene paesaggistico" connotato da definizioni specifiche: storico, culturale, naturale, di cui, nel tempo, politiche esasperate sotto il profilo economicistico avevano contribuito ad accentuare la concezione patrimoniale, anche con il rischio di pericolose derive.

Se l'intero territorio in cui vive e agisce l'uomo è "paesaggio", la sua qualità rappresenta la sostanza della qualità dei luoghi del vivere quotidiano ed è quindi correlata con la *qualità* della vita delle collettività che in esso abitano e in esso riconoscono la loro *identità*.

Un'ulteriore considerazione discende da una siffatta concezione: il territorio è in continua trasformazione, quindi il paesaggio viene a modificarsi in senso positivo se le modifiche sono prodotte dal "buon governo", in maniera negativa se esse sono apportate dal "cattivo governo": in tale caso la perdita di un "paesaggio", essendo questo una risorsa non rinnovabile, rappresenta un danno gravissimo per l'intera collettività.

Le politiche finora esercitate sono state finalizzate alla tutela non del paesaggio, bensì dei "paesaggi" e in particolare dai paesaggi eccellenti, e intese in senso essenzialmente conservativo, non tenendo nel debito conto la realtà delle trasformazioni che vengono comunque e malgrado tutto a determinarsi. Ma se le trasformazioni sono inevitabili, è necessario guidarle e gestirle con consapevolezza, definendo strategie di sviluppo sostenibile per la massima valorizzazione delle caratteristiche e potenzialità di qualità del paesaggio, che contribuiscono a costituire la stessa identità dei luoghi; ma è necessario al tempo stesso avere comunque come obiettivo primario la tutela dei paesaggi eccezionali e non riproducibili.

La *Convenzione europea*, non a caso, prendendo in considerazione il territorio nella sua complessità e individuando, oltre ai paesaggi eccellenti, i paesaggi del vivere quotidiano, come i paesaggi degradati, esprime la volontà di operare secondo virtuose linee di gestione finalizzate a riequilibrare le diverse situazioni dei paesaggi al fine di ridare centralità all'obiettivo della qualità.

Il Codice Urbani, nella sua versione originale, nelle parti normative riferite al paesaggio, aveva ripreso i principi essenziali della *Convenzione europea*; tuttavia, nelle stesure successive, sicuramente in relazione alla necessità di definire normative delle leggi applicative, ma anche volendo mantenere i principi costituiti presenti nella precedente legislazione di tutela, ne prevedeva l'attuazione secondo modalità che finivano per renderli meno pregnanti e incisivi di quanto non fossero nelle intenzioni dei legislatori europei.

Sostanzialmente il Codice, pur proponendo quella concezione di paesaggio così come era definita dalla *Convenzione europea* (espressione sintetica di relazioni complesse fra sistemi di natura diversa) riduce il significato originario di unitarietà che al concetto di paesaggio veniva attribuito dalla *Convenzione*. Perdono inoltre di incisività i principi di sostenibilità degli interventi possibili, del significato identitario dei luoghi, dell'importanza attribuita alla creazione di nuova qualità per l'ambiente in cui viviamo.

Viene a essere attenuato anche il significato del concetto di sussidiarietà, che non può limitarsi al semplice uso dello strumento delle intese fra istituzioni, ma piuttosto deve essere inteso come concorso fra le stesse e la collettività in riferimento ai valori di cui sono portatrici, fin dalle fasi conoscitive di lettura

del significato e connotazioni del paesaggio a quelle di attuazione dei piani e il loro monitoraggio.

Un motivo di tale attenuazione dei principi va sicuramente riscontrato nella sentenza della Corte costituzionale che dovendo mediare fra lo stato e le regioni, a causa del cospicuo contenzioso che si era venuto a creare nella delimitazione delle competenze, ha ritenuto di dover ribadire la distinzione fra i paesaggi di riconosciuta rilevanza e il territorio nella sua generalità riproponendo concetti di tutela per i primi e di valorizzazione per il secondo, i primi di competenza dello stato e il secondo di competenza delle regioni. A ciò deve aggiungersi il fatto che il clima politico del momento era maggiormente interessato a ridare un ruolo centrale allo stato nella specifica materia, in competizione con le regioni e l'istituto delle deleghe, tralasciando al tempo stesso la verifica della idoneità delle strutture statali e regionali preposte all'esercizio della tutela.

Deve inoltre tenersi presente la difficoltà di definire secondo principi di corretta tecnica normativa quei concetti di tutela e valorizzazione che sono più afferenti alla sfera dell'operare scientifico per riferirli alla enunciazione di tecnica legislativa contenuta nella legge "Bassanini" di modifica del Titolo V<sup>1</sup> della Costituzione. Anche in quel caso ci troviamo di fronte a un tentativo di fare chiarezza sulla distinzione di competenze fra stato e regione, non tenendo conto della realtà assolutamente inscindibile nella loro applicazione delle prassi di tutela e valorizzazione, come più volte ricordato da Sabino Cassese.

Tuttavia, al fine di contemperare le esigenze delle modalità attuative dei due obiettivi, il Codice Urbani riproponeva il concetto della "sussidiarietà" contenuto nella *Convenzione europea*, stabilendo la possibilità della copianificazione, in materia paesistica, dello stato e della regione. L'ultima stesura del Codice ne ha imposto l'obbligatorietà.

<sup>1</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", in «Gazzetta ufficiale», n. 248, 24 ottobre 2001. Tale modifica ha inciso in modo netto sui rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica e tra lo stato, le regioni e l'Unione europea. Ora, ai sensi del nuovo art. 114 della Costituzione, regioni, province e comuni non sono più in un rapporto gerarchico il cui vertice è occupato dallo stato, bensì in un rapporto di parità, di separazione delle competenze e di soggezione ai medesimi limiti.

Dobbiamo tuttavia ribadire forse la più grave lacuna della legge così come è andata modificandosi, ovverosia la perdita della concezione integrata del paesaggio come sistema correlato dei diversi sistemi costitutivi, così come è definita dalla *Convenzione europea* e affermata nella prima versione del Codice dei Beni culturali, e la riproposizione della differenziazione del concetto di "beni paesaggistici" e il resto del territorio, con conseguente obbligo di definizione di modalità d'uso secondo principi di tutela per i primi, e indicazione di linee di gestione per il resto del territorio finalizzate a obiettivi di valorizzazione.

Tra le finalità che ci siamo proposti fin dalle prime fasi del processo di adeguamento alla nuova normativa statale del Piano paesistico ambientale regionale (Ppar) – uno dei primi piani paesistici redatti sin dalla fine degli anni Ottanta – riveste particolare rilevanza quella di riportare al centro del nostro operare i contenuti innovativi della *Convenzione europea*, soprattutto il concetto di unitarietà e complessità del paesaggio, avvalendoci della grande e antica tradizione italiana per la conservazione del patrimonio, basata essenzialmente su preventivi processi ricognitivi e di valutazione di sperimentata valenza scientifica.

Gli attori delle procedure di adeguamento, il ministero (Mibac) e le regioni secondo i principi essenziali del Codice del paesaggio, devono cooperare fin dalle prime fasi di lettura del paesaggio unitamente a tutti gli enti territoriali che, in riferimento a specifiche politiche e strumenti attuativi, abbiano competenze e responsabilità in tema di pianificazione del territorio. Tale cooperazione va estesa anche a istituzioni e associazioni, portatrici di interessi utili per la collettività, la cui attività si esplica sul territorio e su questo produce effetti.

Sostanzialmente in tal modo si intende dare reale attuazione al principio della sussidiarietà di nuova introduzione.

A questi soggetti, individuali o collettivi, devono affiancarsi le popolazioni che nel territorio vivono e operano, e che nel paesaggio, in relazione alla percezione che hanno di esso, riconoscono la loro identità e aspirano al conseguimento di una soddisfacente qualità della vita.

Il rapporto Censis<sup>2</sup> del 2006 sulla situazione sociale delle Marche, nell'indicare quali siano gli aspetti che i marchigiani apprezzano della città-paese in cui vivono, riferisce che il 67,1 per cento apprezza la bellezza del paesaggio e la pre-

<sup>2</sup> Censis, *Rapporto sulla situazione sociale delle Marche 2006*, Bellocchi di Fano 2007.

senza di un patrimonio culturale ricco e diffuso e il 46,1 per cento la vivibilità e la qualità della vita.

Nel processo di rielaborazione del Piano territoriale paesistico (Ptp) al fine di definire correttamente le linee guida per la gestione del territorio, inteso nella sua totalità, abbiamo ripreso il concetto di paesaggio considerato come sistema integrato delle diverse componenti fisiche e antropiche, verificandone lo stato di conservazione e le trasformazioni in esso prodotte. L'elemento di raffronto è il Ppar vigente che, anche in termini di una lettura del contesto sicuramente effettuata con metodologie avanzate, documenta lo stato dal paesaggio in un determinato periodo; in tal senso lo stesso Ppar vigente rappresenta una preziosa fonte di informazione.

L'organizzazione dei dati conoscitivi provenienti dalla lettura del territorio e dal cospicuo apparato documentario, realizzato dalla Regione Marche in tempi recenti, è stata effettuata secondo metodologie ricognitive idonee, che hanno consentito di comprendere le caratteristiche e il valore delle sue diverse componenti e il significato del sistema integrato che le riconnette, riconoscendo a esse intrinseci valori di "qualità".

L'attività ricognitiva ha tenuto conto dell'incidenza che le politiche pubbliche hanno avuto sul territorio, delle linee di tendenza allo sviluppo esistenti e quindi sugli effetti già prodotti sul paesaggio, sulla sua propensione alla trasformazione, operando un confronto con la necessità di conseguire uno sviluppo sostenibile, equilibrato e durevole.

Elemento rilevante del nuovo Ptp è stata la definizione di "ambiti di paesaggio", quali sono stati introdotti nell'articolato normativo del Codice Urbani, secondo le più recenti acquisizioni fornite dalle specifiche discipline in tema di paesaggio. La dimensione di "ambito" rappresenta lo strumento più idoneo per integrare le conoscenze riferite alle caratteristiche identificative dei diversi paesaggi restituendo al territorio il suo specifico significato di "sistema paesaggistico", comprensivo delle sue potenzialità per lo sviluppo. Tali conoscenze sono state corredate dalle informazioni contenute nel Piano di assetto idrogeologico al fine della loro correlazione con le zone a "rischio idrogeologico".

Sotto il profilo metodologico la definizione degli ambiti è stata preceduta dalla suddivisione del territorio in sette zone, definite "macroambiti", che corrispondono alla interazione a grande scala di quelli che possiamo considerare come

*elementi strutturanti del paesaggio*: geologia e geomorfologia – aspetti botanico/vegetazionali ed ecologici – beni culturali e caratteri identitari – paesaggi rurali – sistemi insediativi e paesaggi ordinari – luoghi del mutamento. Un'attenzione particolare è stata riservata all'esame dei progetti in corso di esecuzione al fine di verificarne la congruità con i nuovi criteri di pianificazione paesaggistica. La lettura integrata di tali elementi ha consentito una comprensione sintetica del paesaggio che, attraverso successivi approfondimenti effettuati a scala inferiore, rende possibile l'individuazione degli "ambiti di paesaggio" così come vengono caratterizzati dalla interrelazione reciproca dei diversi *sistemi strutturanti*: fisici, antropici, storici. In tale ottica la dimensione e, di conseguenza, la delimitazione degli ambiti travalicano i tradizionali confini amministrativi (comunali e provinciali), determinati da storie e politiche localistiche, che raramente tengono conto della reale struttura storico-fisica del territorio.

È stato compiuto uno studio particolare delle dinamiche relative all'origine e sviluppo degli insediamenti effettuando a campione specifiche analisi spaziali aventi come obiettivo quello di classificare e interpretare il paesaggio sulla base di quelle relazioni spaziali e diacroniche che sono andate costituendosi fra i diversi elementi costituenti: antropici, ambientali e naturali.

Importante strumento della verifica è stata, in particolare, l'integrazione di diversi tipi di fonti<sup>3</sup> documentarie storiche e contemporanee (fonti geografiche e geomorfologiche, toponomastiche, antichi catasti, foto aeree). Un primo risultato della ricerca ha consentito di avere per la zona campione (valle del Cesano) dati significativi sullo sviluppo della viabilità (fig. 1) e sulla distribuzione dei siti distinti per tipologia (fig. 2), in riferimento a un arco cronologico relativo al loro periodo di origine fino a quello di completa configurazione. L'analisi dei baricentri urbani ed extraurbani considerati come poli di aggregazione dell'insediamento (fig. 3) ha consentito un arricchimento delle informazioni sui diversi sistemi relazionali, fornendo un ulteriore valido strumento per la definizione degli ambiti di paesaggio.

<sup>3</sup> *Codice Bavaro*: registro catastale papiraceo relativo ai possedimenti della arcidiocesi di Ravenna nei territori di Rimini, Senigallia, Osimo, Iesi, Gubbio, Pergola, Fossombrone, Urbino e nel Montefeltro. Emanato sul finire del X secolo d.C., raccoglie le annotazioni dei possessi ravennati riferibili ai secoli VII-X. *Carte di Fonte Avellana*: registri dei possessi dell'eremo di S. Croce di Fonte Avellana, che si estendevano nelle Marche, in Umbria e nella Romagna. Si datano per lo più tra X e XIII secolo d.C. *Catasto Gregoriano*: il primo catasto generale geometrico particellare dello Stato pontificio, promosso da Pio VII nel 1816.

fig. 1 - Media valle del Cesano: la viabilità e i principali centri urbani in epoca romana

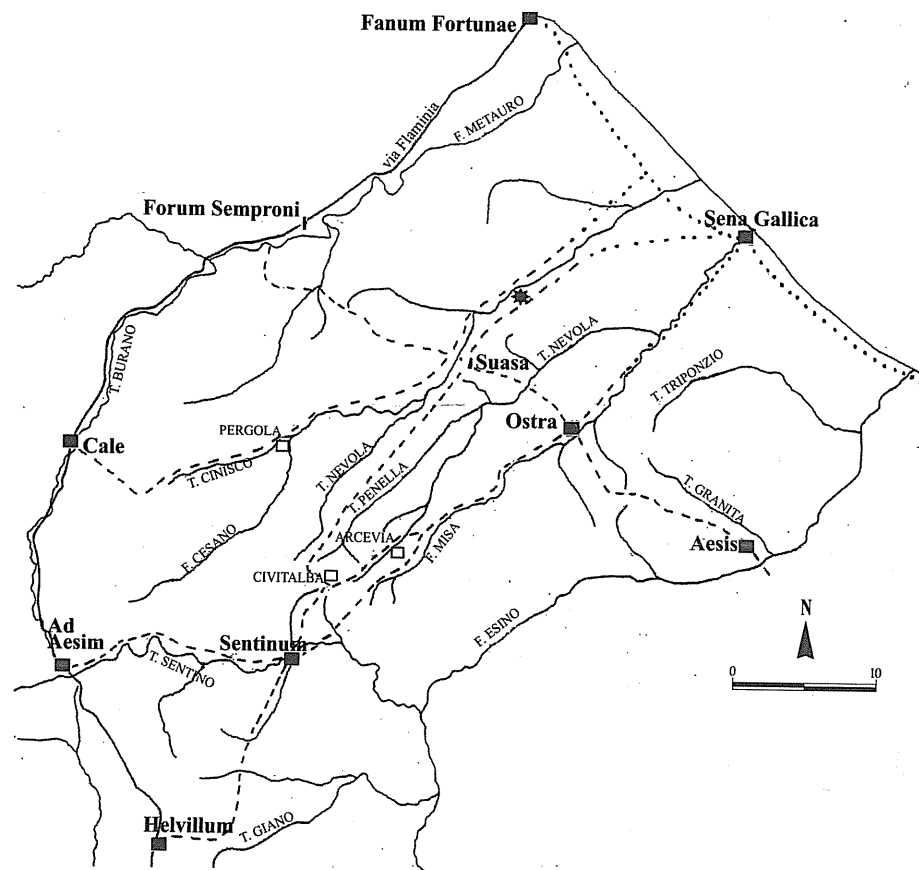


fig. 2 - Distribuzione dei siti per tipologia

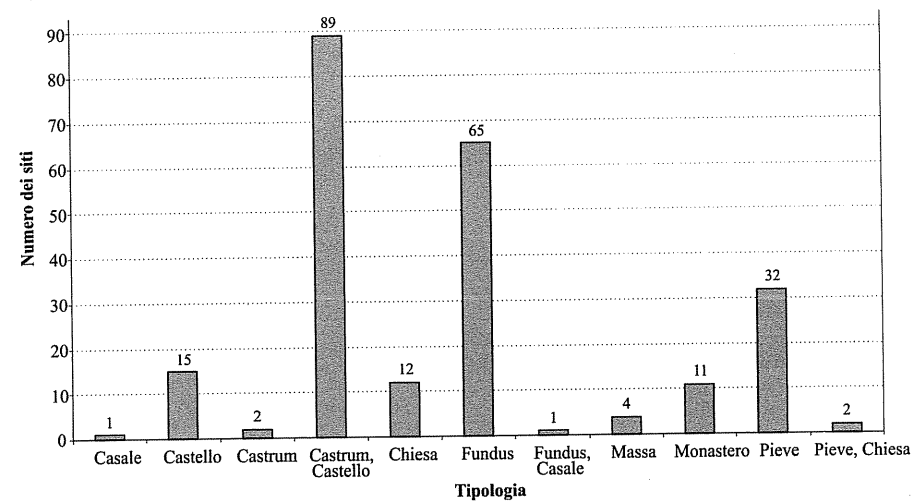


fig. 3 - Analisi dei baricentri insediativi

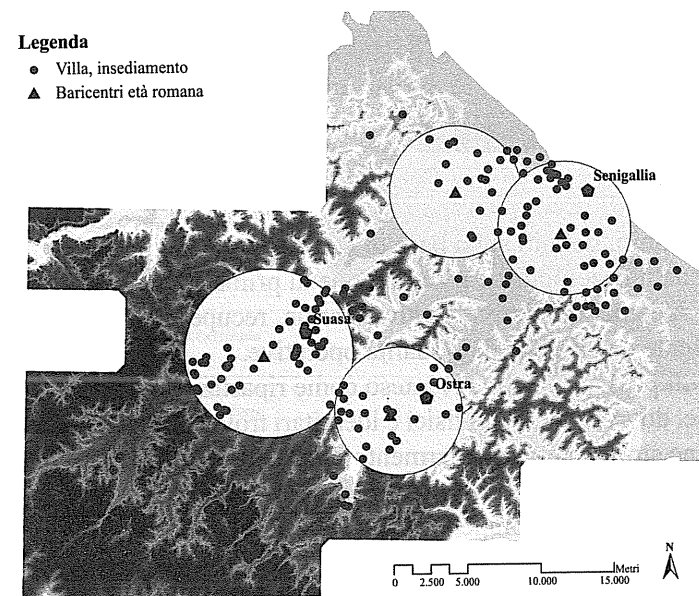
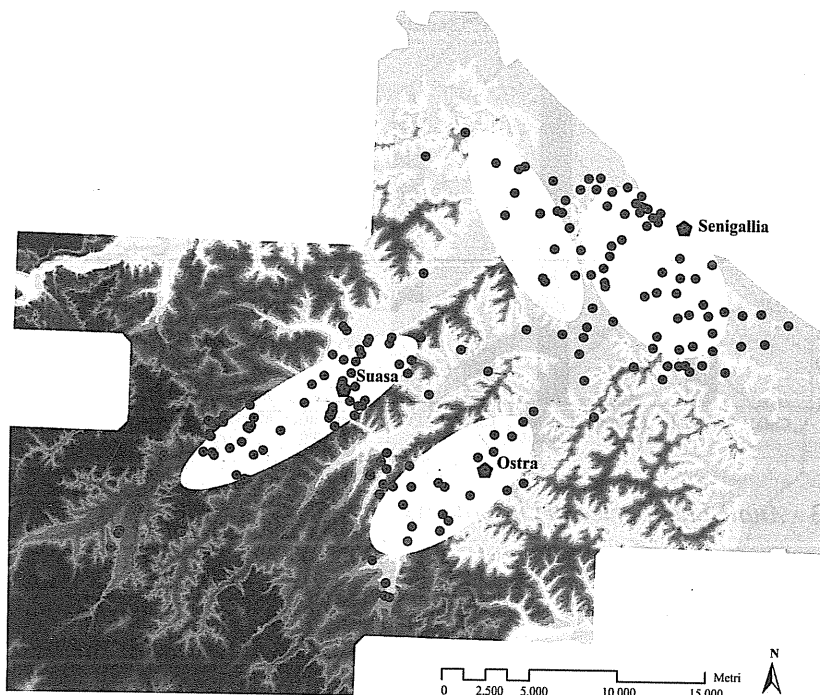


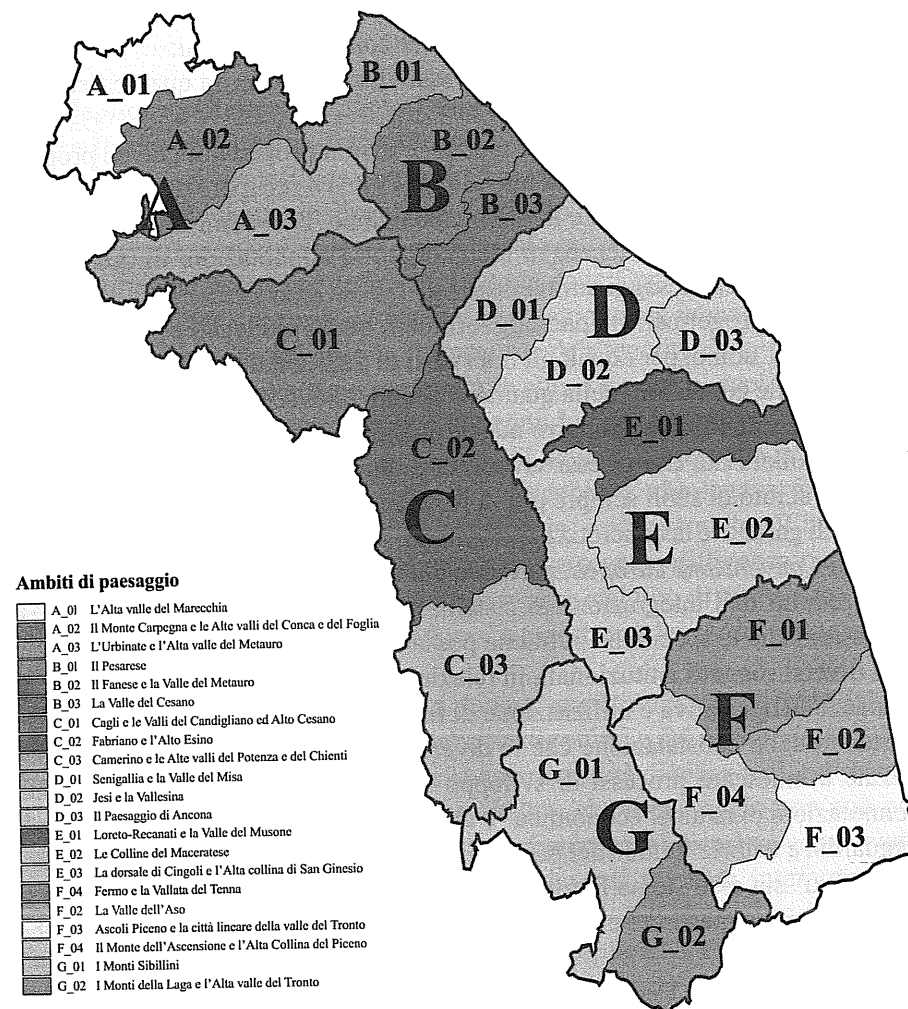
fig. 4 - Individuazione di ambiti tematici (relazione fra geomorfologia, viabilità e insediamenti)



Ai diversi ambiti, definiti sulla base di conoscenze integrate, si attribuisce un valore di qualità paesaggistica, condizione di primaria importanza per la definizione di specifici obiettivi di salvaguardia, recupero, trasformabilità e per la conseguente definizione di modalità operative.

L'“ambito di paesaggio” (fig. 4) inteso come ripartizione del territorio a scala sovralocale, dove gli elementi fisici e identitari trovano integrazione, può considerarsi uno strumento particolarmente valido per la formazione di normative e linee guida per le progettazioni alle diverse scale e per la costruzione di strategie in cui le varie competenze e livelli decisionali possano confrontarsi (fig. 5).

fig. 5 - I 17 macroambiti e i 21 ambiti di paesaggio



Coniugando le finalità della *Convenzione europea* con i contenuti delle normative di legge recentemente emanate, recuperando i contenuti del Codice Urbani, le linee guida per governare la gestione del paesaggio e indirizzare gli interventi di trasformazione dovranno tener conto di tre azioni:

- tutela dei paesaggi eccellenti, siano essi vincolati o no, in quanto beni non riproducibili;
- recupero di paesaggi degradati mediante azioni progettuali che ne propongano una nuova qualità, consentendo fra l'altro il recupero di suoli e superficiali, malamente utilizzati e talora in abbandono, così come delle infrastrutture realizzate senza tenere in alcun conto le connotazioni di qualità e il significato dei paesaggi attraversati;
- interventi progettuali sui paesaggi ordinari, quelli più legati al vivere quotidiano dell'uomo, per i quali gli interventi di trasformazione devono ripristinare quelle condizioni della qualità dell'ambiente costruito che nel tempo è andata perdendosi, e proporre nuove qualità adeguate alle attuali esigenze delle collettività che in essi vivono e, inoltre, limitare l'uso e il consumo sconsiderato di suoli sempre più in forte crescita.

Al fine di garantire la concretizzazione di tali linee guida, riprendendo lo spirito della *Convenzione europea*, partendo dalla considerazione che il paesaggio è il prodotto dell'integrazione di sistemi di relazioni fisiche e antropiche, è necessario che le specifiche politiche possano realizzarsi in maniera integrata fra i diversi soggetti istituzionali, in relazione alle attività di pianificazione, di formazione normativa e utilizzazione di finanziamenti.

Partendo dalla constatazione che le diverse programmazioni di settore, finalizzate a innescare processi di sviluppo territoriale, hanno prevalentemente connotazioni di natura "economica" e tralasciano qualsiasi attenzione alla salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, sostanzialmente negando che il "bel paesaggio" sia esso stesso fattore di sviluppo, è quanto mai importante che si proceda con tempestività e chiarezza alla integrazione delle diverse politiche di settore.

Questa appare come l'unica garanzia veramente valida sia per la conclusione delle operazioni per la revisione del Ptp che per l'attuazione dello stesso.