Università degli Studi di Palermo

Dipartimento di Architettura

Dottorato di ricerca in PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

XXIV ciclo - Triennio 2011-2013

ICAR/21

Paesaggio e ambiente negli strumenti di pianificazione

Una possibile integrazione attraverso la Vas

Fabio Cutaia

Tutor
Prof. Arch. Ing. Giuseppe Trombino

Co-tutor
Prof. Juan Romero González

Coordinatore del dottorato
Prof. Arch. Francesco Lo Piccolo

Ai miei genitori,
i quali da sempre mi incoraggiano e sostengono
nel raggiungimento di grandi ideali

Introduzione I

1. La ricerca e la tesi 1

1.1. Inquadramento generale della ricerca 1

1.2. Problematiche e ipotesi 2

1.3. Obiettivi e finalità 5

1.4. Metodo 6

1.5. Struttura della tesi 7

Parte prima. La valutazione ambientale nei processi di pianificazione urbanistica

2. Origini della valutazione ambientale 15

3. L'attuale quadro normativo 21

3.1. Il contesto europeo 21

3.1.1. La Direttiva 42/2001/CE 21

3.1.1.1. Il recepimento della Direttiva, prima e dopo l'adozione 25

3.1.2. La Convenzione Europea del Paesaggio 29

3.1.2.1. Il recepimento in Italia 33

3.1.3. La Convenzione europea di Arhus e la Direttiva 2003/4/CE 34

3.2. Il contesto italiano 37

3.2.1. Il recepimento della Direttiva 42/2001/CE 37

3.2.2. La regolamentazione regionale 44

4. Metodologie valutative: affinità e divergenze 51

5. L'uso di indicatori nella valutazione ambientale 57

5.1. Costruzione e implementazione 57

5.2. Gli indicatori paesaggistici 63

Parte seconda. L'interpretazione del paesaggio: considerazioni a partire da esperienze di pianificazione territoriale

6. La "sensibilità" del paesaggio 81

6.1. Riferimenti normativi del Piano Paesistico Comunale in Lombardia 81

6.2. Metodo e criteri per la determinazione della sensibilità paesistica 83

6.3. La carta della sensibilità paesaggistica del Comune di Gavardo 86

6.4. Alcune considerazioni 88

7. Gli atlanti paesaggistici: oltre la rappresentazione 89

7.1. La redazione di un atlante paesaggistico 89

7.1.1. L'Atlante del paesaggio piemontese 90

7.1.2. Il metodo per la costruzione dell'atlante 90

7.1.3. La percezione sociale nell'atlante del paesaggio 93

7.1.4. Alcune considerazioni 94

8. L'utilità di un approccio estetico-percettivo 97

8.1. Il paesaggio nella politica della *Comunitat Valenciana* 104

8.2. Il "Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia" 105

8.2.1. Il piano della visibilità 105

8.2.2. La valutazione del paesaggio 106

8.2.3. Alcune considerazioni 116

9. Il riconoscimento dell'identità culturale 117

9.1. La valutazione del patrimonio storico-culturale nel "Plan Regional de "Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid" 117

9.1.1. Fulcri paesaggistici, conche visive e aree circostanti 120

9.1.2. Livelli e zone di valutazione 122

9.1.3. Alcune considerazioni 125

10. L'interpretazione del paesaggio come strumento di comunicazione con la società 127

10.1. L'esperienza dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna 127

10.1.1. Partecipazione pubblica e governance 128

10.1.2. Contributi della semiotica alla lettura simbolica del paesaggio 131

10.1.3. Alcune considerazioni 132

Parte terza. L'integrazione del paesaggio nella pianificazione urbana e territoriale attraverso la comparazione di casi studio

11. Veneto (Italia) 135

11.1. La politica territoriale in Veneto 135

11.1.1. La Legge Urbanistica Regionale 136

11.1.2. L'Osservatorio Regionale per il paesaggio 139

11.2. La Valutazione ambientale strategica nella Regione Veneto 142

11.3. La Vas del PRG di Schio 143

11.3.1. Analisi dei coni ottici 145

11.3.2. Lettura strutturale 148

11.4. Alcune considerazioni 151

12. Catalogna (Spagna) 153

12.1. Introduzione al caso di studio 153

12.2. La politica territoriale in Catalogna 156

12.2.1. La Legge Urbanistica Regionale 156

12.2.2. La legge di protezione, gestione e assetto del paesaggio 159

12.3. L'Osservatorio del paesaggio della Catalogna 163

12.3.1. I Cataloghi del paesaggio 164

12.3.2. Le Direttrici del paesaggio 179
12.3.3. Gli indicatori del paesaggio 184
12.4. La “Avaluación ambiental estrategica” in Catalogna 187
12.4.1. Il modello procedurale adottato per la valutazione dei piani urbanistici 190
12.4.2. La relazione di sostenibilità ambientale ISA: nodo centrale del procedimento 195
12.4.3. Pregi e criticità della procedura di valutazione ambientale 199
12.5. Il “Plan de Ordenación Urbanistica Municipal” di Calonge 201
12.5.1. La pianificazione sovraordinata: il “PTP de las Comarcas de Girona” 201
12.5.2. L’*iter* di formazione del Piano 204
12.5.3. Obiettivi e indicatori 206
12.5.4. Partecipazione 208
12.6.Alcune considerazioni 208

Parte quarta. Proposta di un “metodo” per la valutazione degli effetti sul paesaggio

Premessa *213*

13. Unità di paesaggio **215**
14. Partecipazione **219**
15. Indicatori **223**

Considerazioni conclusive *247*

Indici *255*

Tabelle e grafici 255
Tavole e figure 255
Acronimi 256

Bibliografia e riferimenti normativi *259*

Allegato 1: Normativa e atti amministrativi regionali in materia di Vas
Allegato 2: Schede di analisi dei coni ottici inerenti la Vas al PRG di Schio
Allegato 3: Estratti della documentazione inerente le unità di paesaggio n.7 e 12

Introduzione

Se associamo al termine “urbanistica” il significato di scienza attraverso cui l’uomo ordina e regolamenta lo sviluppo del territorio, appare evidente come il “paesaggio” sia, in verità, il frutto di una lenta e continua opera di modificazione antropica: l’esito, a volte non voluto e spontaneo, di una continua reinvenzione dei luoghi e di una conseguente alterazione dei suoi originari caratteri identitari.

In realtà, però, questa naturale adesione della pianificazione ai temi del paesaggio, della sua interpretazione e modificazione, si è affermata in Italia solo di recente; complici di questo ritardo sono state certamente le norme legislative rigidamente settoriali (si consideri, ad esempio, la legge urbanistica del 1942, la quale non fa alcun cenno alla legge sulla tutela delle bellezze panoramiche approvata appena qualche anno prima, nel 1939); la netta separazione delle competenze istituzionali tra i Ministeri rispettivamente preposti alla tutela del paesaggio ed alla pianificazione urbanistica; la dimensione marcatamente *intra moenia* che ha caratterizzato il dibattito urbanistico dell’ultimo cinquantennio e che, almeno sotto il profilo operativo, ha posto in secondo piano la pianificazione di area vasta. Queste concause, tra loro fortemente interrelate, hanno a loro volta una comune matrice di ordine prettamente concettuale e filosofica che ha sempre ispirato, in Italia, tutte le norme di tutela del paesaggio. La reciproca separazione tra urbanistica e paesaggio, che ha caratterizzato il governo del territorio italiano di tutto il secolo passato, trova le sue origini in una precisa visione del paesaggio in termini prettamente estetici e culturali (Trombino, Provenzano, 2009).

Il discorso tenuto alla Camera dei Deputati da Benedetto Croce, per una proposta di legge per la tutela dei beni paesaggistici, definisce la comune matrice culturale che ha ispirato, successivamente e fino alla legge Galasso, l’architettura normativa della tutela del paesaggio. In un passaggio del discorso pronunciato da Croce il 25 Settembre del 1920 leggiamo: «Certo il sentimento, tutto moderno, che si impadronisce di noi allo spettacolo di acque precipitanti nell’abisso, di cime nevose, di foreste secolari, di riviere sonanti, di orizzonti infiniti deriva della stessa sorgente da cui fluisce la gioia che ci pervade alla contemplazione di un quadro dagli armonici colori, all’audizione di una melodia ispirata, alla lettura di un libro fiorito d’immagini e di pensieri». La concezione del “bello di natura”, che sta alla base della definizione della Legge n. 778 del ’22, ispirerà e la Legge n. 1497 del ‘39 e, seppure in modo più indiretto, la più recente “Legge Galasso”, la quale promuove una concezione del paesaggio in termini più territoriali-ambientali.

L’accettazione della nozione di paesaggio come oggetto di contemplazione estetico-paesistica ha, pertanto, progressivamente impedito all’urbanistica, e in generale al governo del territorio, di potersene occupare, provocando quella cesura percepibile ancora oggi. Proprio in virtù dell’interpretazione del paesaggio come “Opera d’arte”, già la Legge del 1922 attribuiva alle Soprintendenze e al Ministero dell’Educazione Nazionale la responsabilità di tutela e controllo dei beni paesaggistici, nonché l’emanazione dei Piani territoriali paesistici.

Separare il paesaggio dal territorio è impossibile: significa considerare il primo una "sovrastruttura" del secondo, rivolgendo indirizzi e norme incapaci di agire sui suoi determinanti.

Le tappe del processo di acquisizione di consapevolezza critica, nei confronti delle tematiche ambientali e paesaggistiche, sono chiaramente leggibili nel travagliato *iter* che porta nel 2000 alla promulgazione della Convenzione Europea del Paesaggio (CEP). Un processo le cui tappe fondamentali sono fissate da Convenzioni internazionali e direttive comunitarie, tra cui si ricordano:

- 1972: Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'Unesco;
- 1979: Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'Ambiente naturale d'Europa;
- 1985: Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa;
- 1985: La direttiva delle Comunità europee sulla valutazione dell'impatto ambientale;
- 1992: La carta del paesaggio del Mediterraneo.

L'*iter* si caratterizza per la ricerca di un significato condiviso del termine "paesaggio" in grado di attribuirgli un'identità compiuta, seppure eterogenea. Infatti, la polisemia del termine, la sua inafferrabilità e ambiguità, l'impossibilità di attribuirgli una definizione univoca in grado di registrarne la sua natura molteplice hanno sempre comportato la difficoltà di imbrigliarlo in norme, di assoggettarlo a regolamenti definitivi, di consentirne valutazioni oggettive e universalmente condivise (Farina, 2006; Paolinelli, 2011).

Le modifiche di recente apportate al D.lgs. n. 152/2006, che reca norme in materia ambientale e regolamenta la Valutazione ambientale strategica (Vas), nell'introdurre una nuova e più convincente regolamentazione del processo di valutazione ambientale dei piani urbanistici, hanno significativamente ampliato gli originari ambiti di valutazione (l'uomo, la fauna e la flora; il suolo, l'acqua, l'aria e il clima; i beni materiali e la loro reciproca interazione), includendovi anche il patrimonio culturale, inteso come "l'insieme costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici", così come questi vengono definiti ed interpretati dal Codice dei Beni Culturali e, quindi, in termini prettamente culturali così per come definiti dalla CEP del 2000. Emerge, dunque, la dimensione culturale che la Vas deve riuscire a valutare, coinvolgendo molti àmbiti disciplinari, e si candida a un doppio ruolo: consentire *ex-ante* la lettura delle condizioni naturali ed antropiche che hanno portato un paesaggio ad assumere la propria fisionomia e proporre una modalità interdisciplinare di interpretazione, capace di coniugare i paradigmi della conservazione e quelli dello sviluppo.

Questa importante, anche se tardiva, introduzione della dimensione paesaggistica nel processo di valutazione strategica, può rappresentare, una volta chiarite alcune ambiguità procedurali, l'occasione per la definitiva convergenza dell'urbanistica con il paesaggio.

In tale contesto va chiarito che la Corte Costituzionale ha sottolineato che «la materia "tutela dell'ambiente" rientra nella competenza esclusiva dello Stato» in quanto «la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale "primario" ed "assoluto" e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore» (Corte

Cost., sentenza 23 gennaio 2009 n. 12; cfr. anche Corte Cost., sentenza 4 giugno 2010 n. 193; Corte Cost., sentenza 29 ottobre 2009 n. 272).

Inoltre, la dimensione culturale del paesaggio sembra attribuire a quest'ultimo quasi il ruolo di contenitore dell'umanità, della sua storia, dei suoi progressi scientifici, delle sue peculiari e distinte tradizioni e credenze. La dimensione culturale, quindi, come se fosse l'unica in grado di contenere in sé il variegato arcipelago della conoscenza (Harvey, 1990) che studia, indaga e modifica il paesaggio attraverso la Geografia, l'Antropologia, la Storia, la Psicologia, l'Agronomia, la Sociologia, l'Estetica, l'Ingegneria, l'Architettura, l'Urbanistica, l'Ecologia, etc.

Far proprio l'approccio culturale implicito nella definizione dei principi e degli obiettivi della CEP comporta una sostanziale integrazione delle politiche urbanistiche, ambientali, agricole, sociali ed economiche.

Introduzione

Se associamo al termine “urbanistica” il significato di scienza attraverso cui l’uomo ordina e regolamenta lo sviluppo del territorio, appare evidente come il “paesaggio” sia, in verità, il frutto di una lenta e continua opera di modificazione antropica: l’esito, a volte non voluto e spontaneo, di una continua reinvenzione dei luoghi e di una conseguente alterazione dei suoi originari caratteri identitari.

In realtà, però, questa naturale adesione della pianificazione ai temi del paesaggio, della sua interpretazione e modificazione, si è affermata in Italia solo di recente; complici di questo ritardo sono state certamente le norme legislative rigidamente settoriali (si consideri, ad esempio, la legge urbanistica del 1942, la quale non fa alcun cenno alla legge sulla tutela delle bellezze panoramiche approvata appena qualche anno prima, nel 1939); la netta separazione delle competenze istituzionali tra i Ministeri rispettivamente preposti alla tutela del paesaggio ed alla pianificazione urbanistica; la dimensione marcatamente *intra moenia* che ha caratterizzato il dibattito urbanistico dell’ultimo cinquantennio e che, almeno sotto il profilo operativo, ha posto in secondo piano la pianificazione di area vasta. Queste concause, tra loro fortemente interrelate, hanno a loro volta una comune matrice di ordine prettamente concettuale e filosofica che ha sempre ispirato, in Italia, tutte le norme di tutela del paesaggio. La reciproca separazione tra urbanistica e paesaggio, che ha caratterizzato il governo del territorio italiano di tutto il secolo passato, trova le sue origini in una precisa visione del paesaggio in termini prettamente estetici e culturali (Trombino, Provenzano, 2009).

Il discorso tenuto alla Camera dei Deputati da Benedetto Croce, per una proposta di legge per la tutela dei beni paesaggistici, definisce la comune matrice culturale che ha ispirato, successivamente e fino alla legge Galasso, l’architettura normativa della tutela del paesaggio. In un passaggio del discorso pronunciato da Croce il 25 Settembre del 1920 leggiamo: «Certo il sentimento, tutto moderno, che si impadronisce di noi allo spettacolo di acque precipitanti nell’abisso, di cime nevose, di foreste secolari, di riviere sonanti, di orizzonti infiniti deriva della stessa sorgente da cui fluisce la gioia che ci pervade alla contemplazione di un quadro dagli armonici colori, all’audizione di una melodia ispirata, alla lettura di un libro fiorito d’immagini e di pensieri». La concezione del “bello di natura”, che sta alla base della definizione della Legge n. 778 del ’22, ispirerà e la Legge n. 1497 del ‘39 e, seppure in modo più indiretto, la più recente “Legge Galasso”, la quale promuove una concezione del paesaggio in termini più territoriali-ambientali.

L’accettazione della nozione di paesaggio come oggetto di contemplazione estetico-paesistica ha, pertanto, progressivamente impedito all’urbanistica, e in generale al governo del territorio, di potersene occupare, provocando quella cesura percepibile ancora oggi. Proprio in virtù dell’interpretazione del paesaggio come “Opera d’arte”, già la Legge del 1922 attribuiva alle Soprintendenze e al Ministero dell’Educazione Nazionale la responsabilità di tutela e controllo dei beni paesaggistici, nonché l’emanazione dei Piani territoriali paesistici.

Separare il paesaggio dal territorio è impossibile: significa considerare il primo una "sovrastruttura" del secondo, rivolgendo indirizzi e norme incapaci di agire sui suoi determinanti.

Le tappe del processo di acquisizione di consapevolezza critica, nei confronti delle tematiche ambientali e paesaggistiche, sono chiaramente leggibili nel travagliato *iter* che porta nel 2000 alla promulgazione della Convenzione Europea del Paesaggio (CEP). Un processo le cui tappe fondamentali sono fissate da Convenzioni internazionali e direttive comunitarie, tra cui si ricordano:

- 1972: Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'Unesco;
- 1979: Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'Ambiente naturale d'Europa;
- 1985: Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa;
- 1985: La direttiva delle Comunità europee sulla valutazione dell'impatto ambientale;
- 1992: La carta del paesaggio del Mediterraneo.

L'*iter* si caratterizza per la ricerca di un significato condiviso del termine "paesaggio" in grado di attribuirgli un'identità compiuta, seppure eterogenea. Infatti, la polisemia del termine, la sua inafferrabilità e ambiguità, l'impossibilità di attribuirgli una definizione univoca in grado di registrarne la sua natura molteplice hanno sempre comportato la difficoltà di imbrigliarlo in norme, di assoggettarlo a regolamenti definitivi, di consentirne valutazioni oggettive e universalmente condivise (Farina, 2006; Paolinelli, 2011).

Le modifiche di recente apportate al D.lgs. n. 152/2006, che reca norme in materia ambientale e regolamenta la Valutazione ambientale strategica (Vas), nell'introdurre una nuova e più convincente regolamentazione del processo di valutazione ambientale dei piani urbanistici, hanno significativamente ampliato gli originari ambiti di valutazione (l'uomo, la fauna e la flora; il suolo, l'acqua, l'aria e il clima; i beni materiali e la loro reciproca interazione), includendovi anche il patrimonio culturale, inteso come "l'insieme costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici", così come questi vengono definiti ed interpretati dal Codice dei Beni Culturali e, quindi, in termini prettamente culturali così per come definiti dalla CEP del 2000. Emerge, dunque, la dimensione culturale che la Vas deve riuscire a valutare, coinvolgendo molti àmbiti disciplinari, e si candida a un doppio ruolo: consentire *ex-ante* la lettura delle condizioni naturali ed antropiche che hanno portato un paesaggio ad assumere la propria fisionomia e proporre una modalità interdisciplinare di interpretazione, capace di coniugare i paradigmi della conservazione e quelli dello sviluppo.

Questa importante, anche se tardiva, introduzione della dimensione paesaggistica nel processo di valutazione strategica, può rappresentare, una volta chiarite alcune ambiguità procedurali, l'occasione per la definitiva convergenza dell'urbanistica con il paesaggio.

In tale contesto va chiarito che la Corte Costituzionale ha sottolineato che «la materia "tutela dell'ambiente" rientra nella competenza esclusiva dello Stato» in quanto «la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale "primario" ed "assoluto" e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore» (Corte

Cost., sentenza 23 gennaio 2009 n. 12; cfr. anche Corte Cost., sentenza 4 giugno 2010 n. 193; Corte Cost., sentenza 29 ottobre 2009 n. 272).

Inoltre, la dimensione culturale del paesaggio sembra attribuire a quest'ultimo quasi il ruolo di contenitore dell'umanità, della sua storia, dei suoi progressi scientifici, delle sue peculiari e distinte tradizioni e credenze. La dimensione culturale, quindi, come se fosse l'unica in grado di contenere in sé il variegato arcipelago della conoscenza (Harvey, 1990) che studia, indaga e modifica il paesaggio attraverso la Geografia, l'Antropologia, la Storia, la Psicologia, l'Agronomia, la Sociologia, l'Estetica, l'Ingegneria, l'Architettura, l'Urbanistica, l'Ecologia, etc.

Far proprio l'approccio culturale implicito nella definizione dei principi e degli obiettivi della CEP comporta una sostanziale integrazione delle politiche urbanistiche, ambientali, agricole, sociali ed economiche.

1. La ricerca e la tesi

1.1 Inquadramento generale della ricerca

Il progetto di ricerca intende studiare le forme attraverso cui possono ricondursi ad unità operativa i differenti approcci con i quali la disciplina urbanistica, la pianificazione paesaggistica e la tutela ambientale hanno sin qui affrontato il tema del governo del territorio.

La linea di ricerca, che sottende il progetto presentato, si inserisce nel contesto scientifico della pianificazione urbanistica, dell'ecologia del paesaggio ed in quello politico-gestionale dello sviluppo sostenibile.

Alla base vi è la riflessione circa le sempre attuali "disfunzioni" nell'ordinamento giuridico italiano tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica, consolidate da una semplicistica considerazione storico-estetico del paesaggio o in termini di prevaricazione vicendevole delle due questioni, perdendo di vista temi quali la qualità del progetto e della vita, il ruolo dell'uomo e il ritorno al rispetto per i luoghi e le sue identità, l'approccio etico alle trasformazioni, etc. (Schilleci, 2012). Risulta, quindi, indispensabile individuare strumenti e dispositivi capaci di saldare insieme, rintracciandone le connessioni, le discipline paesaggistiche e quelle urbanistiche, metodi e procedure, al fine di garantire un efficace governo del territorio.

Con l'intento di definire la cornice in cui si inscrive la ricerca, appare qui utile ripercorrere alcune fasi salienti della storia normativa della tutela del paesaggio in Italia, con l'intento, da un lato, di comprovare come l'attuale divergenza tra governo del territorio e gestione del paesaggio abbia sempre caratterizzato il nostro ordinamento giuridico, dall'altro di comprendere in che modo l'introduzione della Valutazione ambientale strategica (Vas), relativamente alla valutazione del paesaggio, possa modificare questa ancestrale separazione tra urbanistica e paesaggio.

Il processo di inclusione della dimensione ambientale e territoriale del paesaggio, introdotta nella Legge Galasso, si deve al dibattito originatosi, tra gli anni '60 e '70, in seno a diverse commissioni parlamentari e alimentato dall'INU. Appare particolarmente interessante e illuminato l'intervento di Renato Bonelli, in occasione del VI congresso dell'INU del 1957, in cui propone un'idea di paesaggio inteso come: «complesso unitario che comprende tutte le zone urbane e rurali, la città e la campagna, la natura e l'architettura, vale a dire l'ambiente formale e dimensionale che è sede della nostra pratica realtà e che l'uomo forma, adatta o modifica, secondo le proprie esigenze e interessi, seguendo la visione originata da quel momento storico» (Bonelli, 1957, 224). Questa concezione coincide con quanto sostenuto nella CEP. Oggi, infatti, quando si richiama la nozione di paesaggio non si vuol più far riferimento ad esso in termini di monumento, ma a quella «parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interazioni» (CEP). Il paesaggio non può essere definito a priori; non è né naturale, né antropico, ma presenta, al contempo, forme naturali, seminaturali e antropiche. Esso è forma di ciò che è presente in un luogo; è frutto di elementi completamente naturali, di

elementi che, seppure naturali, manifestano un condizionamento antropico, e, infine, è espressione di elementi prodotti esclusivamente dall'uomo.

Molti passi in avanti sono stati comunque compiuti. La definitiva accettazione della dimensione complessa e polisemica del concetto di paesaggio e la conseguente e necessaria interazione tra diversi saperi che devono stare alla base di una sua corretta interpretazione, comportano oggi l'impellente necessità di una rivisitazione dei paradigmi istitutivi la disciplina di tutela del paesaggio e di una ricerca di convergenza di quest'ultima con le discipline urbanistiche.

1.2 Problematiche e ipotesi

In Italia il governo del paesaggio è stato sempre più ispirato alla conservazione della sua fisionomia, piuttosto che all'interpretazione della sua fisiologia (Turri, 2000) e ciò ha comportato, come noto, la proliferazione di singoli vincoli protezionistici a sfavore di una dimensione di tutela basata su politiche e visioni strategiche, oltre che una generalizzata mancanza di coordinamento tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale. La questione vincolistica, peraltro, appare del tutto incapace di esprimere una concezione olistica, dinamica e sistemica dei processi da controllare, sia sotto il profilo dell'articolazione spaziale (che deve riguardare l'intero territorio e non i singoli oggetti), sia sotto il profilo dei contenuti da sviluppare (che devono tener conto congiuntamente delle valenze ecologiche, storico-culturali, estetiche e semiologiche, etc.), sia, ancora, sotto il profilo previsionale ed evolutivo (Gambino, 2006).

Nonostante le recenti "conquiste", siamo ancora lontani dalla Convenzione europea. Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* resta lontano dalla Convenzione, in quanto separa tuttora i beni culturali da quelli paesaggistici, in aderenza alla tradizione italiana delle strade parallele delle tutele sancite dalle leggi del 1939. Ma ancor più grave è il fatto di «non entrare nel merito degli stretti rapporti che intercorrono tra governo del territorio e pianificazione del paesaggio, per cui non sembrano essere sufficienti i riferimenti introdotti nell'ultima versione alla limitazione al consumo di suolo e alle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio degli insediamenti, in funzione della loro compatibilità con i valori paesaggistici» (Peano, 2011, 43).

Stanti tali premesse, così come hanno evidenziato diversi studiosi, la Vas potrebbe essere considerata come un momento di sintesi tra le diverse dimensioni che caratterizzano la concezione "moderna" di paesaggio. Non si limita alla semplice tutela del bene culturale, ma tiene conto delle innumerevoli interazioni tra le pressioni economiche, sociali e culturali del territorio. A tal proposito, in virtù di quanto recita l'articolo 1 della CEP, si può affermare che la dimensione culturale corrisponda ad una dimensione olistica del paesaggio; una dimensione che accetti definitivamente l'evidente incontrollabilità univoca del suo significato, affermando la sua intrinseca polisemia. La dimensione culturale, che la Vas deve riuscire a valutare, si candida ad un doppio ruolo, consentendo sia una lettura delle condizioni naturali ed antropiche insieme che hanno portato un determinato paesaggio ad assumere una specifica fisionomia (Farina, 2006), sia di assolvere al ruolo di filtro di lettura dei fenomeni paesaggistici, proponendo una modalità interdisciplinare di interpretazione in grado di far

convivere conservazione e sviluppo. Inoltre, la dimensione *ex ante* delle valutazioni, che caratterizza la natura della Vas, consentirebbe di strutturare i piani e i programmi nella piena consapevolezza dei vincoli e del quadro strategico entro cui agiscono i vari gradi di pianificazione sovraordinata, tra cui quella paesaggistica. La Vas, quindi, come armistizio della guerra di posizione tra urbanistica e paesaggio.

Un altro significativo apporto che la Vas può dare ad una nuova modalità di intendere il paesaggio nei processi di pianificazione è relativo all'introduzione di metodi partecipativi nelle scelte e al monitoraggio delle varie fasi di formazione di un piano. Le ragioni dell'opzione partecipativa come guida e supporto alle dinamiche di modificazione del territorio perseguono i principi ratificati nella Convenzione di Aarhus (1998) e dalla CE, che impegnano i Paesi membri a promuovere la partecipazione ai processi decisionali.

Tuttavia, dal punto di vista operativo restano alcuni dubbi relativi soprattutto alle procedure di valutazione del paesaggio in sede di Vas. Infatti, all'art. 4 comma 4 del d.lgs. n. 4/2008 si legge che la Vas deve essere estesa alle valutazioni sul Patrimonio culturale. Nel successivo articolo si specifica che per Patrimonio culturale deve intendersi «l'insieme costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici in conformità al disposto di cui all'art. n. 2, comma 1, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42». In tal modo, si viene a prefigurare uno scenario di grande complessità, in cui è necessario individuare una modalità di integrazione tra distinte autorità competenti: il Ministero dell'Ambiente per quanto attiene al processo di Vas e il Ministero per i Beni e le Attività culturali per quanto attiene alla valutazione del paesaggio. Un'intersezione di responsabilità che, se non gestita e regolamentata, rischia di far venire meno il valore innovativo delle procedure di Vas, riproponendo la situazione di sovrapposizione di competenze e di inefficienza che ha caratterizzato il governo del paesaggio italiano negli ultimi settant'anni (Trombino, Provenzano, 2009).

In quest'ottica, volendo riconoscere alla Vas il succitato ruolo di strumento di sintesi delle innumerevoli pressioni ambientali gravanti sul territorio, tra cui quelle relative al paesaggio, si ritiene che un contributo essenziale possa derivare dal ricorso a strumenti quali le "conferenze di pianificazione", che consentano di far dialogare allo stesso tavolo i soggetti portatori di diverse istanze culturali, tecniche e sociali.

L'integrazione della dimensione paesaggistica, nell'ambito delle valutazioni richieste dal processo di Vas, definisce un'ulteriore gamma di problematiche relative alla modalità attraverso cui la Vas, in mancanza di uno strumento sovraordinato di pianificazione paesaggistica, debba produrre autonomamente una valutazione sul paesaggio, così per come questo è inteso dal vigente Codice dei Beni culturali, ovvero in termini prettamente percettivi e culturali. Laddove esiste una pianificazione paesaggistica, la Vas si limiterà, come è logico che sia, a prenderne atto e interpretarla ai fini delle sue valutazioni, ma nel caso in cui questo strumento non esista, o ancora più paradossalmente nel caso in cui sia richiesta la Vas di un Piano Paesaggistico, come si deve procedere? Come cioè integrare, in un contesto quale quello della Vas in cui si procede principalmente mediante indicatori, una valutazione il più possibile oggettiva condivisa, partecipata e trasmissibile, della dimensione culturale e percettiva del paesaggio?

L'interrogativo è complesso e si presta ad aprire un dibattito sulle criticità del processo di Vas, in relazione alla questione paesaggio. Vieppiù lo strumento delegato dal D.lgs. n. 42/2004 per la valutazione degli impatti sul paesaggio di un determinato progetto: la "Relazione paesaggistica", il cui contenuto è puntualmente specificato dalle linee guida allegate al Decreto, mentre lo strumento a cui la Vas demanda la valutazione degli impatti potenzialmente prodotti da un piano sul territorio è il rapporto ambientale che si caratterizza per una maggiore apertura all'integrazione con altri strumenti. In tal senso, si ritiene che lo schema e i contenuti della Relazione paesaggistica siano integrabili, in mancanza di altri riferimenti di settore, all'interno del processo di Vas.

Si può, allora, osservare come, fatte salve alcune problematiche di natura procedurale e amministrativa, la Vas si candida a divenire un valido dispositivo di collegamento tra urbanistica e paesaggio. In tale contesto, il paesaggio viene inteso come una realtà così complessa da essere più che la sommatoria dei fattori percettivi, estetici, sociali, ecologici, economici; una realtà che integra la tradizione dell'estetica crociana, la quale ne ha caratterizzato fino ad oggi la tutela, con una concezione più complessa, capace di metterlo a confronto con un territorio in continua (e incontrollabile) mutazione.

Il tema di ricerca della presente trattazione, come già rilevato, apre diverse questioni meritevoli di attenzione scientifica. Il progetto presentato vuole interrogarsi sulla capacità dell'applicazione dei processi di Vas di generare coesione tra la paesaggistica e l'urbanistica, di facilitare la loro unione e reciproca integrazione, senza che alcuna delle due debba rinunciare ai propri caratteri. Per questa ragione l'attività di studio prende avvio dai seguenti interrogativi:

- come è possibile integrare la pianificazione del paesaggio nella pianificazione territoriale alle diverse scale di azione del piano ed in particolare alla scala comunale?
- quali le opportunità offerte dalle norme recentemente introdotte nel nostro ordinamento in materia di valutazione?
- come trasferire la lettura del paesaggio nella pianificazione attraverso procedimenti di tipo valutativo?
- come la Vas può offrire una valutazione il più possibile oggettiva e condivisa, partecipata e trasmissibile, della dimensione culturale e percettiva del paesaggio?

1.3 Obiettivi e finalità

Il tema di ricerca prende avvio dalla necessità di individuare strumenti e dispositivi capaci di ricondurre a unità operativa, rintracciandone le connessioni, le discipline paesaggistiche e quelle urbanistiche, al fine di garantire un efficace governo del territorio.

La piena introduzione della Vas negli strumenti di pianificazione urbana e territoriale sembra poter rappresentare «un possibile e valido percorso per costruire un paradigma nel quale le politiche di promozione dello sviluppo, di tutela e valorizzazione del territorio e quelle che puntano invece ad un diverso ordine urbano possano realizzare efficaci ed efficienti sinergie» (Fidanza, 2011a, 24). Si ritiene, inoltre, che l'esplorazione delle potenzialità insite negli strumenti di valutazione ambientale «può contribuire in modo significativo alla

costruzione di un territorio realmente in-formato dai principi di tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile» (Napoli, 2012, 163).

La valutazione ambientale di piani e programmi dovrebbe costituire il fulcro dell'inserimento negli strumenti di pianificazione di una serie di considerazioni legate alla sostenibilità nella sua più complessa accezione, oltre che alle tematiche ambientali. Si ritiene, altresì, che attraverso un'adeguata articolazione e modulazione dei contenuti della Vas si possano ponderare sincronicamente le varie istanze che si riferiscono ad un medesimo territorio. In ambito anglosassone, dove il sub-procedimento ne costituisce una fase necessaria del procedimento di pianificazione urbanistica, già da molto tempo la Vas ha prodotto risultati lusinghieri all'ora di elaborare gli strumenti di pianificazione; ciò prova il fatto che la valutazione ha sicuramente valore endoprocedimentale (Therivel, 2006). Se ben costruita, quindi, anche nel nostro ordinamento la Vas può dispiegare appieno le sue reali potenzialità ed essere finalmente la cerniera "trasversale" che consenta l'integrazione, nel piano, della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Il fine principale della ricerca è quello di rilevare le potenzialità insite nello strumento della Vas di generare nuovi legami e connessioni tra le discipline urbanistiche e paesaggistiche.

Per raggiungere tale obiettivo si intendono esaminare i risultati di esperienze già realizzate, volte a stabilire il grado di integrazione delle tematiche ambientali nel piano, del paesaggio nell'urbanistica, tramite un approccio integrato tra le diverse forme e livelli di governo del territorio.

Di seguito le principali ricadute attese:

- l'individuazione di una possibile via per la piena integrazione della dimensione urbanistica, paesaggistica ed ambientale nei processi decisionali strategici;
- la risoluzione della divergenza esistente tra i metodi della pianificazione urbanistica e quelli della pianificazione del paesaggio, al fine di implementare vere politiche ed azioni di governo del territorio;
- la messa a punto di precisi protocolli applicativi nelle procedure di Vas per la redazione di piani urbanistici che tengano conto delle componenti ambientali e paesaggistiche;
- l'individuazione di un metodo per il rilevamento degli effetti discendenti dalla pianificazione sulle diverse componenti che costituiscono il paesaggio.

Gli obiettivi individuati mirano all'integrazione delle politiche urbanistiche, ambientali, agricole, sociali ed economiche e a far proprio l'approccio culturale implicito nella definizione dei principi della CEP. Il fine ultimo è quello di potere considerare il paesaggio quale componente della pianificazione territoriale e non più oggetto di pianificazione separata e settoriale.

1.4 Metodo

Il metodo utilizzato nel processo di ricerca è di tipo deduttivo (Blaxter *et al.*, 1996) e si avvale dell'analisi comparativa applicata a due casi di studio, mediante approcci quantitativi e qualitativi che permettono la costituzione di un solido apparato conoscitivo. L'apparato conoscitivo e quello teorico di riferimento consentono di riflettere in merito alla possibilità di

considerare la Vas uno strumento di integrazione, nel piano, della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Da una questione di ordine generale formalizzata nella "parte prima" e specificata nella "parte seconda", si procede all'analisi dei casi ed al loro confronto nella "parte terza", al fine di individuare gli elementi ricorrenti e le strategie intraprese, che costituiscono i risultati della ricerca, esposti nella "parte quarta", e determinano gli indirizzi per l'integrazione delle politiche urbanistiche, ambientali, agricole, sociali ed economiche.

Il metodo applicato prevede nel dettaglio alcune fasi fondamentali:

- lo studio della nascita dei metodi valutativi applicati alle azioni che producono effetti sull'ambiente;
- l'analisi delle strategie comunitarie per lo sviluppo sostenibile;
- lo studio della disciplina normativa europea, italiana e regionale in materia di valutazione ambientale;
- l'analisi degli strumenti preposti alla valutazione di sostenibilità degli interventi di pianificazione;
- l'approfondimento della letteratura prodotta sul tema della integrazione delle discipline che interessano il paesaggio e quelle che interessano l'urbanistica;
- l'analisi delle *best practices* in Europa e Italia riguardanti l'analisi, l'interpretazione e la valutazione del paesaggio, nonché l'implementazione della Vas nei processi di pianificazione;
- la scelta di casi-studio – uno italiano, l'altro di un Paese Appartenente alla Unione Europea – al fine di osservare e, successivamente, comparare esperienze differenti per l'individuazione di opportunità e limiti;
- interviste a testimoni privilegiati;
- ricomposizione unitaria delle conoscenze;
- indirizzi operativi per la sincronica integrazione della disciplina paesaggistica e urbanistica.

In funzione delle informazioni raccolte e dei dati emersi lungo il percorso di ricerca, la metodologia si è mantenuta flessibile ai cambiamenti ed è stata sempre più raffinata. Inoltre, nella ricerca delle fonti, si è scelto un approccio di tipo interdisciplinare, al fine di non privilegiare solo un aspetto del campo di indagine, ma, nei limiti del possibile, di tenere in considerazione tutte quelle discipline che concorrono all'interpretazione delle dinamiche territoriali.

1.5 Struttura della tesi

La tesi si compone di quattro parti, alle quali seguono le considerazioni conclusive.

All'introduzione e al primo capitolo – lineamenti della ricerca, ipotesi e obiettivi – segue la prima parte, la quale consta di quattro capitoli e ha lo scopo di costruire un quadro conoscitivo esaustivo dell'argomento e, allo stesso tempo, capace di delimitarne il campo di indagine. Questa parte rintraccia le origini storiche delle principali procedure di valutazione ambientale e ne definisce il ruolo circa la valutazione dei possibili impatti ed effetti arrecati

dalle azioni antropiche sull'ambiente. Nonostante ci si sia riferiti al dibattito più recente, si è scelto di approfondire la conoscenza dell'evoluzione storica della disciplina e del tema specifico oggetto della ricerca. Si è consapevoli, infatti, che attingere al patrimonio storico, storicizzare e interpretare gli eventi e il dibattito attuale sono azioni che contribuiscono a una riflessione critica e a una migliore comprensione delle richieste di cambiamenti sostanziali dell'apparato disciplinare e delle posizioni intellettuali differenti. In questo modo, il ricorrere alle informazioni del passato non diventa un'assunzione asettica di date, eventi, ideologie, quanto piuttosto un passaggio importante per completare il quadro conoscitivo e recuperare quanto delle esperienze passate può oggi essere utile per costruire, con consapevolezza, nuovi scenari (Pinzello, 2008). All'indagine di tipo storica, segue la costruzione del contesto normativo di riferimento, alle scale europea, italiana e regionale, delineando i profili dei possibili casi di studio. È questa la parte in cui, dopo una completa presentazione dei metodi di valutazione ambientale, nella prospettiva di ricondurli *ad unum*, si passa a un loro confronto per meglio mettere in luce affinità e divergenze. La prima parte si conclude con la trattazione degli "indicatori ambientali" in generale e degli "indicatori paesaggistici" in particolare: strumenti necessari per la conoscenza dello stato di fatto, per la misura dei possibili impatti ed effetti sull'ambiente e il paesaggio e per il monitoraggio degli strumenti di pianificazione individuati.

La seconda parte, con i capitoli che vanno dal sesto al decimo, è dedicata all'interpretazione del paesaggio. L'osservazione di alcuni casi – non tali da essere considerati dei casi studio, ma utili per il loro "puntuale" contributo – mostra come la dimensione analitica prima e interpretativa dopo siano funzionali alla valutazione ed esauriscono, in questo modo, la fase di costruzione del quadro teorico, tracciando il percorso di indagine per lo studio dei casi propriamente detti. Lo studio legislativo e di recepimento della Direttiva 42/2001 nei Paesi europei della prima parte ha suscitato l'interesse per la situazione della Spagna, la quale dimostra di partire da un substrato comune a quello italiano, ma che ha intrapreso percorsi talvolta evidentemente differenti. Per questa ragione, accanto a quelle italiane, in questa parte sono proposte anche delle esperienze spagnole, propedeutiche all'individuazione del caso di studio straniero.

Con la terza parte vengono analizzati due casi studio: uno Italiano, la Vas del PRG di Schio, e uno Spagnolo, la Vas del *Plan de Ordenación Urbanistica Municipal* di Calonge, strumenti urbanistici della medesima scala territoriale, scelti in funzione delle affinità politico-amministrative, per avere attivato processi di pianificazione virtuosi, nonché per la similare dimensione territoriale. Dall'osservazione esperienziale si rilevano gli elementi che hanno permesso di legare paesaggio, urbanistica e ambiente nella pratica del governo del territorio e quei dispositivi che introducono, nella pianificazione, la componente culturale e percettiva del paesaggio, in sintonia con quanto richiesto dalla CEP e dal D.lgs. n. 4/2004. Inoltre, lo studio dei casi intende offrire una lettura delle relazioni intercorrenti tra paesaggio, urbanistica e ambiente, individuando i nodi critici e le questioni aperte relative al ruolo della pianificazione nel nostro Paese, individuare gli strumenti e i metodi per un'integrazione efficace che favorisca lo sviluppo della disciplina.

La scelta della Spagna, e nella fattispecie della Catalogna (scelta maturata durante un quadrimestre di ricerca presso il *Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia*), è dovuta al fatto che questa è accomunata con il nostro Paese da due importanti questioni: da un lato la mancanza di unità tra urbanistica e pianificazione del paesaggio, nonché l'enorme distanza tra la retorica e le politiche territoriali (Romero, 2011), dall'altro il fatto di dovere considerare il patrimonio culturale ed il paesaggio come componenti oggetto delle valutazioni ambientali. I casi di studio sono trattati in due ampi capitoli, i quali, al loro interno, introducono le esperienze studiate dopo un'attenta analisi del quadro politico-normativo in cui si inseriscono. Inoltre, per quanto riguarda il caso spagnolo, va precisato che l'esperienza studiata è costituita da due casi confluenti l'uno nell'altro. Si tratta dell'esperienza dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna (da ora in avanti anche solo Osservatorio) e del processo di valutazione ambientale di piani e programmi così come recepito dalla Regione Catalogna. I due casi confluiscono l'uno nell'altro per via della loro naturale integrazione. È già stato dichiarato, in questa sede, l'interesse per il livello locale di attuazione; non deve allora sembrare fuorviante l'avere dedicato un intero paragrafo al *Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona*, piano di livello provinciale. Tale riferimento è motivato dal fatto che questo rappresenta il punto di convergenza tra il lavoro dell'Osservatorio e la valutazione ambientale. Ad oggi, infatti, l'operato dell'Osservatorio non permette di trovare diretto recepimento negli strumenti urbanistici poiché i suoi tempi sono differenti da quelli della pianificazione. Le "direttrici del paesaggio" però, strumenti di elaborazione del governo regionale, sono costruite in riferimento ai "Cataloghi del paesaggio" – elaborati dall'Osservatorio – e sono di obbligo recepimento per la pianificazione d'area vasta, avendo carattere generale. Stando così le cose e considerando che in Catalogna sono operativi tutti i livelli della pianificazione, è stato selezionato un comune di medie dimensioni (10.500 abitanti circa) che ha fatto proprie le direttrici del paesaggio, attraverso l'obbligato riferimento al piano di livello immediatamente superiore, e che ha già completato il suo *iter* di pianificazione. Questa parte si conclude con la comparazione dei due casi, rintracciando le similitudini e le differenze, i punti di forza e di debolezza.

La quarta parte, fortemente correlata alla terza, consta di tre capitoli. Si ha qui la proposta di un "metodo" per valutare la componente paesistica nel processo di Vas. Individuati i principali elementi ricorrenti nei casi di studio esposti, nonché nelle esperienze di cui si è trattato nella seconda parte, viene proposto un metodo che li integra in un un'unica soluzione, al fine di potere definire un approccio al paesaggio di tipo olistico.

In tal maniera, il contributo che la Vas può offrire alla pianificazione, all'interpretazione del paesaggio e alla riconduzione a unità delle discipline paesaggistiche e urbanistiche, si conferma come modalità per una nuova cultura della pianificazione e del paesaggio: non più e non solo bene da tutelare, ma da fare rivivere, tenendo conto delle innumerevoli interazioni tra le pressioni economiche, sociali e culturali del territorio.

Infine, la parte conclusiva ripercorre e sottopone a verifica l'intero percorso di ricerca. Le conclusioni offrono un momento di sintesi e di ricomposizione unitaria delle conoscenze e dei dati raccolti, ma soprattutto il momento in cui emergono gli indirizzi per l'integrazione delle politiche urbanistiche, ambientali, agricole, sociali ed economiche: un nuovo approccio,

rispetto a quello classico e consolidato dell'urbanistica, introdotto dal legislatore nella carta costituzionale all'inizio di questo nuovo secolo, ma ancora da definire e precisare nei suoi contenuti e nei suoi contorni.

Parte prima

La valutazione ambientale nei processi di pianificazione urbanistica

2. Origini della valutazione ambientale

Il concetto di "Valutazione ambientale" non è di origine recente; seppure diversamente denominate, pratiche di valutazione ambientale sono in uso da moltissimi anni.

La valutazione ambientale, così come la si intende oggi, nasce in area anglosassone con l'espressione di *Environmental Assessment* (EA). Si può affermare che le prime esperienze si distaccano da quelle attuali più per la maggiore semplicità dell'approccio che non per la filosofia, rimasta sostanzialmente invariata, che tende ad assicurare che le conseguenze e le prospettive di un certo processo di sviluppo siano, fin dove possibile, previste e prese in considerazione prima della decisione e ai fini della stessa (Caratti, Dalkman, Jiliberto, 2002). Più ci si avvicina all'epoca moderna, più l'esperienza della valutazione ambientale è caratterizzata da maggiore complessità sia dell'approccio, sia del processo.

L'esigenza di protezione ambientale ha reso necessaria la definizione di molteplici strumenti di aiuto agli operatori pubblici e ai cittadini, secondo un sistema di ripartizione e condivisione delle responsabilità, giustificato dalla gravità del problema e dalla comune responsabilità. La considerazione della componente ambientale nel processo di valutazione degli effetti causati dall'implementazione di una determinata manifestazione di "sviluppo", sia in forma di singola opera che in quella più complessa di un piano, ha iniziato a concretizzarsi soltanto nel momento in cui l'opinione pubblica e il mondo politico sono stati costretti a prendere atto delle gravi condizioni dell'ambiente e a fronteggiare la minaccia dell'esaurimento delle risorse naturali. La prima spinta a sollevare l'attenzione sul problema ambientale è venuta dall'opera di alcuni studiosi che, a partire dagli anni '60, hanno contribuito a sviluppare l'interesse e l'apprensione dell'opinione pubblica su questioni quali il consumo delle risorse naturali, l'inquinamento ambientale e, per i suoi effetti sulla salute umana, l'introduzione di sostanze chimiche potenzialmente tossiche nei processi produttivi (Sheate, 1994).

In particolare, così come suggeriscono O'Riordan e Turner (1983), le principali motivazioni che spiegano la nascita dell'*Environmental Assestment* negli Stati Uniti in questo periodo possono essere ricondotte ai quattro seguenti aspetti:

1. le maggiori conoscenze scientifiche e la pubblicità hanno consentito una larga diffusione delle notizie relative ai danni ambientali dovuti all'incremento dello sviluppo e delle attività tecnologiche;
2. la diffusione delle attività dei gruppi di pressione sull'opinione pubblica e sulle forze di governo, prima di tutto negli USA e nel Regno Unito grazie anche al sostegno dei media che hanno consentito di portare alla luce nuovi temi ambientali, come la minaccia del nucleare e la lotta alla caccia e all'estinzione delle balene;
3. il massiccio incremento nell'impiego di certe risorse e la previsione di scenari preoccupanti, a volte presentati in termini catastrofici, relativamente al ridursi della capacità di riproduzione di determinate risorse (i settori che suscitavano maggiore preoccupazione erano quello energetico, con la crisi petrolifera degli anni Settanta, il settore minerario e le risorse forestali);
4. l'insieme dei precedenti fattori, che hanno contribuito a rendere più attenti i Paesi

occidentali sviluppati nel rispondere alle pressioni dell'opinione pubblica, portando quindi ad un dibattito acceso ed integrato sui temi indicati.

È in questa cornice storica che negli Stati Uniti vengono adottati una serie di provvedimenti, il primo dei quali è rappresentato dal *National Environmental Policy Act* (NEPA), che viene approvato il 31 dicembre 1969, data con la quale viene tradizionalmente indicata la nascita della "moderna" valutazione ambientale. Il NEPA instaurerà un meccanismo penetrante capace di incidere in modo sostanziale nel processo decisionale delle stesse amministrazioni, costringendole ad introdurre nelle loro finalità istituzionali i valori di ordine ambientale. Solo un anno dopo la nascita della prima legge quadro di politica ambientale e di salvaguardia dell'ambiente, nel 1970, l'istituto giuridico del NEPA diventa operativo con l'istituzione di due organi: il *Council for Environmental Quality* (CEQ) e l'*Environmental Protection Agency* (EPA), quest'ultimo è l'agenzia che ancora oggi sovrintende alla tutela dell'ambiente negli USA e che ha anche un ruolo amministrativo di controllo. Il CEQ è stato istituito al fine di offrire consulenza e coordinamento. È composto da 3 membri e un presidente e affiancato da uno staff tecnico di circa 40 persone, con il compito di emanare direttive alle agenzie federali. Trova qui origine il principio della obbligatorietà della valutazione preventiva degli effetti di un determinato progetto sull'ambiente, con l'obiettivo di garantire che la "risorsa ambiente" fosse inserita tra le priorità tecniche e socio economiche per ogni opera. Stabilisce, infatti, l'obbligo di includere in ogni proposta legislativa o in ogni altra rilevante azione federale, che abbia effetti significativi sulla qualità dell'ambiente umano, una dichiarazione dettagliata: *Environmental Impact Statement* (EIS), concernente l'impatto ambientale dell'azione proposta, gli altri effetti che l'implementazione della stessa non potrebbe evitare, le alternative possibili e le risorse che dovrebbero essere impiegate in caso di attuazione dell'azione proposta.

L'EIS (o EIA – *Environmental Impact Assessment*) introduce le prime forme di controllo sulle attività interagenti con l'ambiente – in modo diretto e indiretto – mediante strumenti e procedure finalizzate a prevedere e valutare le conseguenze di determinati interventi. Si tratta di un atto di rilevanza amministrativa, con il quale è sintetizzato un complesso processo di raccolta dei diversi pareri delle amministrazioni interessate, delle associazioni di tutela dell'ambiente, dei consumatori, delle organizzazioni sociali e dei cittadini sulla coerenza e sull'ammissibilità dei risultati della valutazione di impatto ambientale (*public hearing*). Se uno o tutti questi portatori di interesse ritengono insufficienti i dati che emergono dalla valutazione di impatto dell'opera, possono essere presentati dossier di impatto ambientale aggiuntivi oppure richiesti chiarimenti o modifiche sostanziali del progetto. Inizialmente, queste direttive si sono incentrate sulla procedura che le agenzie dovevano adottare ed hanno consentito di sviluppare una metodologia valutativa che ha largamente influenzato i Paesi europei, i quali, successivamente, si sono affacciati a questo istituto.

Il NEPA, riferito a tutte quelle azioni che implicano l'uso di risorse, segna una svolta poiché stabilisce ruoli e procedure per un'effettiva tutela ambientale. Il concetto basilare è l'assunzione che i valori ambientali non sono distinti dal processo socio-economico, ma anzi ne costituiscono una componente intrinseca. Per attuare detta proposizione, la NEPA si propone di «adottare un approccio sistematico ed interdisciplinare per assicurare l'uso

integrato delle scienze sociali e naturali e della progettazione ambientale nella pianificazione e nei processi decisionali che possono avere un impatto sull'ambiente umano»[1] e di far redigere, per ogni iniziativa che possa incidere negativamente sulla qualità ambientale, un rapporto circa l'impatto dell'intervento sull'ambiente, gli effetti sull'ambiente che non possono essere evitati nella realizzazione dell'intervento proposto, le alternative all'azione proposta, il consumo eccessivo di risorse che potrebbe derivare dall'alterazione dell'intervento. Nel dossier, documento preliminare stilato per decidere se procedere alla redazione dell'EIS, vengono riportati alcuni dati significativi che caratterizzano l'ambiente e le informazioni relative all'impatto ambientale del progetto, in particolare: le caratteristiche ambientali del sito prescelto; le caratteristiche del progetto; gli impatti ambientali prevedibili; le alternative di progetto e di sito; le misure considerate per eliminare o ridurre gli impatti previsti. Va notato che la stesura e divulgazione dei contenuti dell'EIS possono essere considerate come vincolanti i processi decisionali, poiché con essi si decide in via preliminare se autorizzare o meno la realizzazione dei progetti. La selezione dei progetti da sottoporre a "valutazione di impatto ambientale", viene effettuata sia sulla base delle peculiarità del progetto, sia sulle caratteristiche del sito prescelto.

Già con i primi programmi di azione in materia ambientale – 1973, 1977, 1983 – la Comunità Europea, nel predisporre un sistema di protezione idoneo a limitare il degrado dell'ambiente, inizia ad interessarsi degli impianti industriali, delle grandi opere di costruzione e delle attività di sfruttamento delle risorse naturali. L'Europa tenta di mettere a punto uno strumento idoneo ad attuare quella politica ecologica propria dei primi tre programmi d'azione, evitando fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combattendone successivamente gli effetti (Schmidt, João, Albrecht, 2005). Su tali fondamenta poggia la Valutazione di impatto ambientale (Via)[2], introdotta dalla Direttiva 85/337/CEE, la quale individua il suo principio guida in quello di "prevenzione"[3] del danno. Tale norma stabilisce che l'autorizzazione di interventi pubblici e privati, con possibile impatto rilevante, vada concessa solo previa valutazione delle probabili ripercussioni sull'ambiente. Definisce, infine, le linee di indirizzo che devono essere seguite e specificate dagli Stati membri.

Nell'evoluzione della procedura di Via, la Convenzione di Espoo (1991) e la Direttiva 97/11/CE rappresentano due tappe fondamentali: la prima ne estende l'applicazione ai contesti transfrontalieri; la seconda, oltre a includere nuove categorie di progetti da sottoporre a tale procedura, introduce le operazioni di *screening*[4] e di *scoping*[5] e recepisce

[1] USA (1969), *The National Environmental Policy Act*, Tit. I, *Congressional Declaration of National Environmental Policy*, *sec*. 102, let. a.

[2] La Via, ispirata all'EIS/EIA, introduce le prime forme di controllo sulle attività interagenti con l'ambiente – in modo diretto e non – mediante strumenti e procedure capaci di prevedere e valutare le conseguenze di determinati interventi, al fine di evitare, ridurre e mitigarne gli impatti.

[3] Con l'espressione "principio di prevenzione" si intende il perseguimento di azioni mirate alla limitazione di rischi oggettivi e provati. Si applica cioè a pericoli già identificati, non a pericoli potenziali, di cui si ha pronta conoscenza.

[4] Lo *screening* è una procedura tecnico - amministrativa volta ad effettuare una valutazione preliminare della significatività dell'impatto ambientale di un progetto, piano o programma, determinando se lo stesso richieda lo svolgimento successivo della procedura di valutazione ambientale.

[5] Lo *scoping* è una procedura tecnico - amministrativa volta a valutare la proposta dei contenuti del successivo

quanto affermato nella già citata Convenzione di Espoo. La Via si rivela, dunque, una procedura di supporto alle decisioni sulla realizzazione di un'opera o di un intervento sul terreno e consente alle pubbliche amministrazioni di porre al centro dei processi decisionali la salvaguardia dell'ambiente naturale e della salute dell'uomo, assicurando la coniugazione delle esigenze dello sviluppo economico con quelle di tutela della natura e della salute dei cittadini (Daclon, 1996). In Europa, i primi Paesi ad introdurre richieste di Via furono la Repubblica Federale Tedesca[6] e la Francia[7]: si pongono così le basi per l'introduzione della Via anche in ambito europeo. Alla proposta di una direttiva sulla Via da parte della Comunità Europea nel *Second Action Programme on the Environment* (1977), iniziarono forti opposizioni che portarono ad un dibattito durato 8 anni e conclusosi il 27 giugno 1985, quando la proposta viene recepita dal Consiglio e la Comunità Europea emana la Direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Questo rappresenta il primo tentativo di introdurre una disciplina, il più organica possibile, sull'esempio del modello americano – iniziato negli anni '70 e definito nel corso del tempo. I concetti basilari sono quelli di "pubblicità", "informazione" e "partecipazione", viene data una definizione di impatto ambientale[8].

A partire dagli anni Ottanta del XX secolo, l'attenzione della Comunità Internazionale verso il problema della tutela ambientale si intensifica sia perché si avverte la consapevolezza che sono necessari sforzi maggiori di quelli precedenti, nonché impegni concreti, sia perché nel momento in cui si intravede una soluzione, attraverso la definizione di un nuovo modello di sviluppo, lo sviluppo sostenibile[9], si viene a manifestare un conflitto di interessi tra gli Stati industrializzati e quelli in via di sviluppo e diventa particolarmente problematica la ricerca dell'equilibrio tra i due interessi (apparentemente contrapposti) della tutela dell'ambiente e del diritto allo sviluppo. L'affermarsi della sostenibilità come modello cui gli Stati devono uniformarsi, al fine di salvaguardare l'ecosistema e le risorse naturali, segnò, negli anni successivi, i limiti degli strumenti che finora erano stati utilizzati per indirizzare le politiche e gli interventi ambientali. La valutazione ambientale, nata per la valutazione dell'impatto di singoli progetti viene successivamente fatta oggetto di un'indagine volta a verificarne l'utilizzabilità per la valutazione degli strumenti di pianificazione e

---

Studio di Impatto Ambientale al fine di indirizzare il soggetto proponente alla completa e sufficiente analisi delle componenti ambientali interessate.

[6] Nel 1976, una decisione del Gabinetto Federale introduce un esame di compatibilità ambientale delle misure pubbliche prese dalle autorità, incluse proposte di legge, regolamenti, atti amministrativi, programmi e progetti.

[7] Il 10 luglio 1976 in Francia viene emanata la legge n. 76-629 "*relative à la protection de la nature*". Tale legge introduce tre differenti livelli di valutazione: *etudes d'environment*, *notices d'impact* e *etudes dimpact*.

[8] Insieme degli effetti rilevanti, diretti ed indiretti, a breve e a lungo termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi, che progetti, pubblici o privati, hanno sull'ambiente inteso come insieme complesso di sistemi naturali e umani (Regione Emilia Romagna – L.R. 18 maggio 1999, n. 9 – Disciplina della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale).

[9] La definizione più diffusa è quella fornita nel 1987 dalla *World Commission on Environment and Development*, presieduta da Gro Harlem Brundtland, secondo la quale: "*sustainable development" that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*. Questa definizione riecheggia la concezione neoclassica di ambiente come "capitale naturale", che in quanto tale può essere utilizzato per la produzione attuale, ma deve altresì essere conservato al fine di consentirne il futuro impiego.

programmazione: Politiche, Piani e Programmi (PPP).

Negli anni Novanta, la procedura di Via applicata ai progetti di singole opere ha messo in evidenza l'esigenza di una valutazione ambientale più complessiva del territorio (Garano, 2005). Il concetto di "valutazione strategica" è stato assunto proprio con l'intento di superare i numerosi limiti dell'approccio "per progetti". Inoltre, le nuove sfide della politica ambientale oggi sono proiettate verso interventi correttivi in contesti territoriali sempre più vasti; di conseguenza, la dimensione globale dell'impatto sull'ambiente di ogni singola attività umana rende necessaria la ricerca di strumenti di valutazione atti alla "precauzione"[10], anziché alla prevenzione, capaci di intervenire sugli impatti ambientali delle grandi scelte strategiche e degli indirizzi di pianificazione territoriale e settoriale (Ferrara, 2000). La ricerca di tali strumenti di valutazione è conseguente alla forte sperimentazione di molteplici situazioni di rischio. Il rischio è percepito tanto più acutamente dall'opinione pubblica in quanto la scienza, mentre trova soluzione a situazioni critiche, svela anche l'incertezza dei propri percorsi e l'ambivalenza delle proprie scoperte. Nel mentre illumina, spiega e permette di dominare, anche oscura, inquieta e ci lascia smarriti (Crepaldi, Togni, 2007). Un ulteriore limite riconosciuto a questo istituto consiste nella limitatezza del suo ambito d'azione, dovuta all'incapacità di agire sugli effetti cumulativi, sinergici e indiretti delle attività progettuali.

In questo panorama si distingue l'Olanda, la quale, nel 1986, anticipa ogni altro Paese, essendo la prima nazione ad applicare la nuova Direttiva Europea con una norma ampliata da riferimenti alle valutazioni da effettuare sui piani. L'elemento cardine della norma olandese è rappresentato dal raffronto tra le alternative e la valutazione dei relativi impatti, allo scopo di determinare la migliore soluzione, in termini ambientali, da realizzare.

Da queste premesse nasce la Direttiva Europea 2001/42/CE del 27 giugno 2001 e il nuovo istituto della Valutazione Ambientale Strategica (Vas) che, anteponendosi alle scelte progettuali, consente agli Stati membri di valutare la rispondenza dei piani e dei programmi di settore con gli obiettivi di perseguimento dello sviluppo sostenibile.

[10] Con le espressioni "principio di precauzione" o "metodo precauzionale" si intende una politica di condotta cautelativa per quanto riguarda le decisioni politiche ed economiche sulla gestione delle questioni scientificamente controverse. In seguito all'Earth Summit di Rio de Janeiro del 1992, a cui parteciparono più di centottanta delegazioni governative di tutto il mondo, venne ratificata la *Dichiarazione di Rio*, la quale al punto 15 definisce tale principio come segue: «*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation*».

3. L'attuale quadro normativo

3.1. Il contesto europeo

3.1.1. La Direttiva 42/2001/CE

Già varando il VI programma di azione ("Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", 24 gennaio 2001), la Commissione Europea pone ad oggetto dei suoi interventi il contesto più vasto dello sviluppo sostenibile in ogni area e l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche di settore. In tutte le tematiche ambientali si cerca un approccio strategico secondo cinque indirizzi: migliorare l'applicazione della normativa vigente; integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche; indurre il mercato a lavorare per l'ambiente; incentivare la partecipazione dei cittadini modificandone i comportamenti e gli stili di vita; pianificare e gestire il territorio in un'ottica di massima sostenibilità.

La Direttiva 2001/42/CE rappresenta la risposta istituzionale a quanto sottolineato dalla Commissione Weber già negli anni 'Ottanta, ovvero alla necessità di sottoporre a valutazione ambientale non solo i progetti, ma anche i piani, in modo tale da intervenire efficacemente già a monte del processo di trasformazione territoriale. Obiettivo principe è quello «[...] di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi [...]»[11]. Altri fini della Vas sono il miglioramento dell'informazione dei cittadini e la promozione della partecipazione pubblica nei processi di pianificazione-programmazione.

Con l'emanazione, nel 2001, della cosiddetta Direttiva Vas si chiude, quindi, una lunga fase normativa che ha visto l'Unione europea e gli Stati membri impegnati nell'individuazione e nell'applicazione di procedure, metodologie e tecniche per valutare dal punto di vista ambientale progetti, programmi e piani.

Detta Direttiva afferma in proposito che «[...] la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce, tra l'altro, a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e che essa deve essere fondata sul principio della precauzione. L'art. n. 6 del trattato stabilisce che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione delle politiche e delle azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»[12]. E ancora, «Il quinto programma comunitario di politica e azione a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile "Per uno sviluppo durevole e sostenibile" [...] ribadisce l'importanza di valutare i probabili effetti di piani e programmi sull'ambiente»[13]. Infatti, «Il rapporto ambientale e i pareri espressi dalle autorità interessate e dal pubblico, nonché i risultati delle consultazioni transfrontaliere dovrebbero essere presi in considerazione durante la preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o prima di avviare l'iter

[11] Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, pubblicata nella G.U.C.E. n° 197 del 21 luglio 2001.

[12] *Ibidem*.

[13] *Ibidem*.

legislativo»[14]. Viene posto l'accento anche su un altro problema spesso emergente nella tutela ambientale, ovvero la dimensione spaziale degli effetti ambientali di un programma, nella maggior parte dei casi non identificabili con i confini amministrativi. Si tratta, cioè, di problematiche i cui effetti, per la specifica natura del sistema ambientale, devono essere studiati rispetto un opportuno ambito per una loro corretta valutazione e gestione.

Vi è un'ulteriore affermazione nella Direttiva che ribadisce la necessità di produrre valutazioni ai piani e programmi, tali da garantire una più efficace gestione della questione ambientale e dell'uso delle risorse. Si sottolinea, infatti, l'importanza della collaborazione con il sistema delle imprese e con il mondo produttivo e l'opportunità di adottare strumenti operativi che consentano collaborazione con gli attori dello sviluppo più direttamente coinvolti nella questione.

A dispetto del titolo, la Direttiva sulla Vas impone non solo un pur necessario momento di valutazione nella pianificazione, ma obbliga i Paesi membri ad integrare i propri processi di pianificazione con alcuni passi fondamentali e imprescindibili, in difetto dei quali i piani e programmi soggetti alla direttiva non potranno avere efficacia (Fidanza, 2005).

L'emanazione di questa Direttiva costituisce l'esito normativo di un lungo percorso scientifico, culturale ed istituzionale che ha messo in luce la necessità di introdurre all'interno delle procedure di pianificazione e di programmazione, strumenti di valutazione strategica capaci di considerare le alternative disponibili. Questo percorso è contrassegnato da una serie di importanti atti legislativi e dichiarazioni di principi, all'interno dei quali traspaiono temi che costituiscono i presupposti teorici della valutazione ambientale strategica. Alla base di tali atti e dichiarazioni vi sono due considerazioni fondamentali: da un lato il migliore e più facile perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di tutela del patrimonio ambientale se il processo decisionale viene indirizzato "a monte" piuttosto che "a valle", dall'altro la marcata dipendenza del successo degli stessi obiettivi di sostenibilità dal grado di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali.

La valutazione di tipo strategico si propone di verificare che gli obiettivi individuati siano coerenti con quelli propri dello sviluppo sostenibile e che le azioni previste nella struttura di piano siano coerenti e idonee al loro raggiungimento. È possibile individuare tre fondamentali momenti all'interno dei processi di valutazione:

- la verifica della corrispondenza degli obiettivi del piano o del programma con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile;
- la verifica della coerenza delle previsioni puntuali del piano o del programma con gli obiettivi della sostenibilità ambientale;
- la verifica della coerenza delle previsioni del programma con il quadro conoscitivo delle risorse territoriali ed ambientali e con le sensibilità e le criticità esistenti.

Dopo il preambolo, la Direttiva 2001/42/CE si sviluppa su 15 articoli di carattere procedurale, di seguito brevemente riassunti e ragionati.

Il primo art. n. dichiara gli obiettivi – già citati – della direttiva stessa e individua nell'integrazione delle questioni ambientali nei processi di pianificazione il suo obiettivo

[14] *Ibidem*.

principale.

L'art. n. 2, "Definizioni", specifica cosa deve intendersi per "piani e programmi", per "valutazione ambientale", per "rapporto ambientale". Viene anche definito, alla lettera "d", cosa si intende per pubblico, ma, tra le definizioni, manca quella di autorità e di autorità ambientale, rimandata al momento del recepimento negli Stati membri.

L'art. n. 3 definisce gli ambiti di applicazione della direttiva, specificando quali siano i piani e programmi che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente (par. 1) e per i quali è, quindi, necessaria una procedura di valutazione. Alcuni di questi piani e programmi devono obbligatoriamente essere sottoposti a valutazione ambientale, in particolare se rientrano fra i settori citati, costituendone il quadro di riferimento per l'attuazione dei progetti elencati negli allegati I e II della Direttiva 85/337/CEE, o, infine, se rientrano nella valutazione ai sensi della Direttiva 92/43/CEE (par. 2). Altri, invece, ne dovranno essere esclusi (parr. 8 e 9). Inoltre, per i piani e i programmi che non sono compresi nell'art. 3.2, per quelli che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, per le modifiche di ridotta entità (diverse da quelle propriamente dette "varianti") o per gli strumenti che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti, ma non rientrano nei settori del par. 2, è compito degli Stati membri determinare se possono avere effetti significativi sull'ambiente; è pertanto necessario esaminare di volta in volta ciascun caso (parr. 3, 4 e 5). Va qui considerata la difficoltà nel definire i termini "piano" e "programma" poiché nei vari Stati membri acquisiscono significati completamente dissimili, diversi o che coincidono, non si può pertanto darne una definizione univoca ed universalmente valida, è compito di ogni Stato membro definire il contesto di appartenenza dei propri documenti.

L'art. n. 4, denominato "Obblighi generali", specifica principalmente la collocazione temporale della procedura di Vas nell'iter di formazione del piano o del programma, come integrare le condizioni stabilite nelle procedure dei vari Stati membri, come evitare le duplicazioni della valutazione, rispettando i livelli gerarchici di pianificazione o programmazione.

L'art. n. 5 definisce un importante momento della procedura di Vas: il "Rapporto ambientale". Tale strumento, cuore della procedura di Vas, deve essere una «parte della documentazione del piano o del programma»[15], proprio a sottolinearne il necessario inserimento nell'iter di pianificazione (Fidanza, 2005). Stabilisce i modi e i termini di "minima" per la stesura del Rapporto Ambientale in cui "siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente […]"[16] e deve contenere "[…] ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano e del programma"[17]. Tutte le informazioni, minime, da riportare nel Rapporto sono contenute nell'Allegato I della Direttiva. Inoltre, al fine di evitare possibili duplicazioni nel processo, definisce l'utilizzo dell'impiego delle informazioni sugli effetti ambientali di piani e programmi già disponibili ad altri livelli decisionali. Il Rapporto ambientale deve individuare, descrivere e valutare gli effetti significativi che il piano o il programma potrebbe avere

[15] *Ibidem.*

[16] *Ibidem*.

[17] *Ibidem*.

sull'ambiente, nonché le ragionevoli alternative sviluppate alla luce degli obiettivi previsti e dell'ambito territoriale di riferimento.

Art. n. 6, avente per oggetto le "Consultazioni", permette la possibilità ad autorità e pubblico di esprimere il proprio parere sulla proposta di piano/programma e sul rapporto ambientale prima dell'adozione. Non definisce però né la tempistica, né le modalità per la consultazione, né chi rappresenta le autorità: sono queste tutte questioni che saranno decise da ogni singolo Stato membro al momento del recepimento. Il successivo, l'art. n. 7, riguarda invece le consultazioni di tipo transfrontaliero. È il caso di proposte di piano o programma che interessano realtà territoriali di "confine" fra Stati membri. Da questo art. n. deriva l'obbligo, per lo Stato membro sul cui territorio è in fase di elaborazione il piano o il programma, di trasmettere, prima della sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa, una copia della proposta di piano o programma ed il relativo rapporto ambientale allo Stato membro vicinoro. Definisce, poi, le procedure di consultazione e l'informazione al pubblico e all'autorità.

L'*iter* decisionale è espresso dall'art. n. 8, il quale indica la collocazione temporale della presa di considerazione del rapporto ambientale, dei pareri espressi e di ogni forma di consultazione. Infatti, a discapito di chi crede nella possibilità di una separazione tra la pianificazione o programmazione e le procedure di Vas, questo art. n. stabilisce che la procedura di valutazione ambientale debba svilupparsi già nella fase di preparazione e prima dell'adozione del piano o del programma.

L'art. n. 9 reca "Informazioni circa la decisione". È diritto di tutte le autorità, del pubblico e degli Stati membri consultati potere accedere all'informazione di quanto viene adottato; per questa ragione devono essere messi a loro disposizione il piano o il programma adottato, una dichiarazione di sintesi e le misure adottate ai fini del monitoraggio. Per quest'ultimo, così come definito dal successivo art. n. 10, gli Stati membri ne definiranno il modo per effettuare il "controllo" sugli effetti ambientali significativi dell'applicazione del Piano o Programma, in maniera tale da adottare tempestivamente le opportune misure correttive nel caso in cui siano individuati effetti negativi imprevisti.

L'art. n. 11, denominato "Relazione con le altre disposizioni della normativa comunitaria", precisa e sottolinea che "la valutazione ambientale effettuata ai sensi della presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni della direttiva 85/337/CEE e qualsiasi altra disposizione della direttiva comunitaria". Nel caso in cui vi fosse l'obbligo di effettuare una Via contemporaneamente alla Vas, il par. 2 prevede "[…] procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria, tra l'altro al fine di evitare duplicazioni della valutazione"[18].

Con "Informazioni, relazioni e riesame", l'art. n. 12, chiedendo di elaborare relazioni ambientali qualitativamente idonee a soddisfare le prescrizioni della direttiva, dispone che gli Stati membri comunichino alla Commissione le misure adottate e le sperimentazioni intraprese, al fine di scambiare informazioni ed esperienze maturate. Altro importante fine di quanto previsto dall'art. n. 12 è quello di potere redigere una prima relazione valutativa sulla applicazione della direttiva; operazione, questa, che la Commissione dovrà ripetere ogni

[18] *Ibidem*.

sette anni.

L'attuazione della direttiva è disciplinata dall'art. n. 13, che stabilisce il conformarsi degli Stati membri alla direttiva in esame entro il 21 luglio 2004. L'obbligatorietà di applicazione non esclude i piani che, pur avendo intrapreso il proprio *iter* formativo prima del 21 luglio 2004, saranno adottati dopo tale data.

I restanti due articoli, 14 e 15, stabiliscono rispettivamente l'entrata in vigore alla data del 21 luglio 2001 e i destinatari della direttiva stessa: tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda le modalità secondo cui la Vas è stata introdotta negli ordinamenti, va sottolineato che in Europa, prima ancora che la Direttiva 2001/42/CE fosse approvata, si sono verificate quattro diverse situazioni:

1. in Danimarca, Finlandia, Olanda e Svezia è stata predisposta una legislazione nazionale sulla Vas;
2. in Italia e Spagna la Vas è stata introdotta attraverso la legislazione regionale;
3. nel Regno Unito l'*environmental appraisal* per i *land-use plans* è stato applicato in assenza di una legislazione specifica di riferimento;
4. in Austria e in Francia si è affermato un modello istituzionale della Vas, basato su meccanismi *ad hoc* di integrazione ambientale: tavole rotonde, comitati di *auditing*, rapporti sullo stato dell'ambiente, etc.

La Commissione Europea ha scelto di inquadrare la Vas vincolando i soggetti titolari di poteri di piano a inserire alcuni passi fondamentali nelle procedure di pianificazione. In esse, dunque, devono trovare collocazione, anzi, integrazione, alcuni punti imprescindibili (il cosiddetto "impianto minimo"): la elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni, la messa a disposizione delle informazioni relative alla decisione.

3.1.1.1. Il recepimento della Direttiva, prima e dopo l'adozione

La Direttiva 2001/42/CE è il risultato di un lungo e intenso processo di negoziazione tra la Comunità europea e gli Stati membri. Per ragioni ben documentate (Feldmann *et al*., 2002), la necessità di richiedere la valutazione ambientale di PPP è sorta presto, già durante i lavori di redazione della Direttiva 85/337/CEE sulle conseguenze per l'ambiente di determinati progetti pubblici e privati. Pur considerando tali premesse, la preparazione della nuova direttiva non ebbe inizio prima degli anni '90.

Diffusamente promossa, la Direttiva sulla Vas è stata per molto tempo considerata la proposta più concreta in merito alla valutazione ambientale. La Direttiva è stata elaborata in un momento in cui la pratica della valutazione ambientale nella Commissione europea e negli Stati membri era, in taluni casi, totalmente consolidata. Oggi, la situazione europea, con riferimento alla Vas, la si può definire come un laboratorio vivo, dinamico e ricco di concetti multipli, da cui, conseguentemente, si sono generate differenti forme di pratica.

Si possono chiaramente distinguere due periodi nella storia della Vas: uno precedente alla Direttiva, l'altro posteriore. Nel primo periodo, la valutazione ambientale era profondamente legata alla pianificazione e alle politiche di sviluppo territoriale, influenzando la natura, il metodo e le procedure utilizzate nella Via. Infatti, i requisiti formali per la Vas

erano già contenuti nella Via, nella pianificazione e nella legislazione di settore di vari Stati membri, in particolare nei Paesi Bassi, in Francia, in Finlandia, in Danimarca, in Svezia, in Slovacchia, in Polonia, in Ungheria, in Repubblica Ceca, in alcune regioni della Spagna e in alcune dell'Italia. Tra le pratiche più interessanti si includono le proposte volontarie di inclusione di obiettivi di sviluppo sostenibile ai livelli nazionali, regionali e locali; i piani nazionali ambientali; l'integrazione dell'ambiente nella pianificazione di settore; le disposizioni per la pianificazione d'area vasta; la formulazione di modelli e requisiti per la comunicazione ambientale; il monitoraggio ambientale. L'esperienza "pre-Direttiva" mostra un ampio spettro di applicazione della Vas che va dai progetti di legge governativi ai Fondi Strutturali Europei, dalla pianificazione territoriale e urbanistica ai tanti piani e programmi settoriali.

Prima del 2001, quella che oggi in Italia è conosciuta come Vas si è sviluppata in Europa senza alcun modello di riferimento, dando luogo a concetti multipli attorno ad uno stesso strumento e gettando le basi per la stesura della futura Direttiva 2001/42/CE, nonché per l'individuazione delle modalità secondo cui applicarla. Non soltanto, quindi, la Commissione europea aveva presentato differenti proposte di Vas, ma nel tempo molti Stati avevano sviluppato modelli propri: l'Europa, aveva già mostrato le modalità secondo cui potere e dovere stabilire le forme di Vas che meglio si potessero adattare ai differenti sistemi di presa di decisione.

In letteratura, la Vas frequentemente è identificata con la valutazione degli effetti ambientali di PPP. Mentre ciò può essere sufficientemente valido per definire lo strumento, al contrario rimane lontano dal descriverne il concetto (Partidário, 2006). Osservando la messa in pratica della Vas nei diversi Paesi, si può rilevare il ricco ventaglio di proposte sviluppate: quelle connesse alla pianificazione urbanistica e settoriale; quelle relative alla gestione di specifiche aree territoriali, per esempio la *Integrated Coastal Zoning Management*; quelle che mirano alla pianificazione di contesti specifici, coste o corridoi viari per il trasporto, etc. Inoltre, l'Unione europea ha promosso la Vas per i casi di erosione costiera, per i Fondi Strutturali, per la Rete di Trasporto Transeuropea e per altre questioni affini.

In riferimento al concetto di Vas, si possono distinguere almeno tre significati differenti secondo cui questa viene declinata:

1. La Vas integrata negli strumenti di pianificazione settoriale e gestione strategica per facilitare i processi di pianificazione e, soprattutto, per generare alternative di sviluppo con impatti minori e, dunque, più sostenibili;
2. La Vas come evoluzione della Via per determinare gli effetti della pianificazione e delle proposte di programmazione e per dare direttive volte ad evitare o ridurre al minimo, ancor prima della decisione finale, tali effetti;
3. La Vas come strumento della politica ambientale che richiami l'attenzione su determinate problematiche ambientali e le inserisca in una gamma più ampia di settori della politica e della pianificazione, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile.

Quanto riportato mette chiaramente in luce il carattere della Vas: più orientato alla presa di decisioni, se confrontato con la natura più tecnica del progetto caratterizzante la Via. Inoltre, le differenti declinazioni del concetto presentano la diversità del loro impiego come

vantaggiosa ai fini della promozione strategica dei processi di sostenibilità, a scapito di una loro riduzione alla mera applicazione per assicurare una risposta "legale" alle esigenze ambientali (Partidário, 2005; Bina, 2003).

La Commissione europea ha promosso l'uso di forme di valutazione strategica in molteplici maniere e, in diversi casi, anche in modo integrato, mostrando un evidente esempio di come può essere favorevole a diverse interpretazioni, alcune forse più strategiche di altre, ma tutte concretamente efficaci. La Direttiva 2001/42/CE, fin dalla sua approvazione, ha mostrato il modello di riferimento che deve guidare la pratica della Vas, senza però vincolare gli Stati membri ad una precisa e concreta procedura da adottare. La Direttiva determina la cornice minima, in maniera tale che lì dove vi è una solida esperienza in attività di pianificazione e programmazione la pratica venga perfezionata, lasciando spazio alla creatività, e possa dare migliori risultati. Tuttavia, dove la sua pratica è, invece, più limitata – o addirittura assente – e i sistemi di pianificazione e programmazione sono meno consolidati, il suo recepimento, nonostante debba affrontare una sfida maggiore, garantisce l'effettiva integrazione delle tematiche ambientali in PPP.

La Direttiva del Parlamento e del Consiglio d'Europa del 27 giugno 2001, sugli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, è entrata in vigore nel luglio 2001. L'art. n. 13 della Direttiva obbliga tutti gli Stati membri a rendere esecutivo il contenuto di detta direttiva prima del 21 luglio 2004. A questa data, però, solo 9 Stati membri avevano implementato una legislazione nazionale di recepimento della Direttiva. È stata, altresì, richiesta alla Commissione Europea di redigere una prima relazione sull'applicazione e l'efficacia della Direttiva da inviare al Parlamento europeo entro il 21 luglio 2006, ma a quella data, comunque, non tutti i Paesi avevano aderito, anche se si è trattato solo di una minoranza.

La necessità di adempiere le prescrizioni basilari ha condotto a significativi cambiamenti nelle legislazioni nazionali, giungendo in alcuni casi all'introduzione di prescrizioni formali, in altri determinando modifiche notevoli anche in buone pratiche già consolidate. Come si legge all'art. n. 1, obiettivo principe della Direttiva è quello «[…] di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile […]». Ma, va osservato che nonostante la Direttiva richieda la valutazione ambientale di piani e programmi che possano avere effetti significativi sull'ambiente, non specifica "come" deve essere realizzato il processo di valutazione, lasciando luogo a molteplici interpretazioni circa le modalità di sviluppo della pratica. Le indicazioni della Direttiva sono principalmente di natura procedimentale, fatto per cui si conoscono gli elaborati da produrre e i meccanismi da attivare, ma non la loro organizzazione, o meglio, la loro inclusione nei processi di pianificazione/programmazione (Partidário, 2006). Ciò impone a ogni Stato membro di rivedere i propri processi di pianificazione e programmazione per migliorarne la qualità e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Tale "libertà" nell'individuare processi *ad hoc*, o tali mancate specifiche, ha favorito diverse letture. Jones *et al.* (2005) considerano che la Direttiva stabilisce un'ampia cornice discrezionale, definendo i vantaggi desiderati, anziché specificando metodi particolari. Glasson e Goslini (2001) rilevano un compromesso per l'individuazione di un minimo comun denominatore, sul quale Risse *et al.*

(2003) convengono nell'affermare che i requisiti generali volutamente non sono restrittivi, lasciano ampio spazio alla creatività, flessibilità e adattabilità, favorendone il recepimento secondo le necessità dei contesti di ogni Stato membro. Dalal-Clayton e Sadler (2005), d'altra parte, auspicano che presto si giunga a una standardizzazione del processo di Vas di piani e programmi.

Per quanto riguarda la situazione posteriore all'entrata in vigore della Direttiva, è difficile fornire una descrizione esatta per ognuno degli Stati membri. Nonostante le difficoltà, Jones *et al*. (2005) hanno realizzato uno studio sulla progressiva approvazione della norma dettata dalla Direttiva per il solo caso della pianificazione urbanistica, mentre Sheate *et al*. hanno realizzato uno studio dettagliato per sette dei Paesi della Comunità Europea.

Come già ricordato, in base all'art. n. 12, paragrafo 3, della Direttiva, è stata chiesta alla Commissione di inviare una prima relazione sulla sua applicazione ed efficacia al Parlamento e al Consiglio d'Europa prima del 21 luglio 2006, con l'intento di garantire una maggiore integrazione dei requisiti di tutela dell'ambiente, accompagnandola, se del caso, da proposte di modifica, in particolare in merito alla possibilità di estenderne l'ambito di applicazione ad altre aree e settori e ad altri tipi di piani e programmi. Ma, a causa dei ritardi nel recepimento della Direttiva in molti degli Stati membri e della limitata esperienza nell'applicazione della stessa, le informazioni disponibili al 21 luglio 2006 non erano sufficienti per stendere la relazione prevista. I Paesi che hanno adottato formalmente la Direttiva al 2006 sono: Austria (settore dei trasporti e modifiche alla legislazione settoriale), Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia (alcune regioni), Lettonia, Lituania, Malta, Slovacchia, Spagna (alcune regioni), Svezia, Regno Unito (in maniera differente tra Inghilterra, Scozia e Galles). I casi in cui il recepimento compie un ulteriore passo, andando oltre l'ambito della Direttiva, soprattutto nel caso delle politiche, sono molto pochi (Jones, 2005; Sheate, 1994): solo la Scozia e la Repubblica Ceca superano l'ambito delle prescrizioni. Altri Paesi si sono limitati all'inserimento di un solo articolo nella legislazione relativa alla Via, richiedendo che questa si applichi anche ai piani e programmi.

In ultima analisi, si può affermare che i vari contesti e i vari modi in cui la Direttiva è stata declinata sono il frutto di una diversità culturale che caratterizza la presa di decisione e la progettazione di determinate politiche pubbliche e di pianificazione nei diversi Paesi dell'Unione europea. Le diverse realtà territoriali, cui si è fatto riferimento, evocano il potenziale insito nella Vas, quale strumento di appoggio alla presa di decisione nel perseguire obiettivi di sostenibilità in genere, e il profilo di un processo con obiettivi strategici caratterizzato da un importante ruolo proattivo. Ciò che in questa sede preme dimostrare è che, nell'Unione europea, la Vas non è limitata al concetto stabilito dalla Direttiva 2001/42/CE, come invece ci fa percepire a volte la letteratura di settore. L'attuale situazione europea è molto variegata, non tanto in riferimento al recepimento della Direttiva, quanto alla sua declinazione negli ordinamenti giuridici, alla sua implementazione negli strumenti che riguardano PPP e, in alcuni casi, ai settori interessati. Certamente le esperienze in atto ancor prima dell'approvazione della Direttiva sulla Vas hanno contribuito al successo del recepimento della Direttiva nei Paesi in cui tali esperienze stavano maturando (specialmente

in Danimarca, Svezia e Regno Unito) e sono state modello per i Paesi in cui tali approcci valutativi erano nuovi.

Il principale contributo offerto dalla Direttiva consiste nell'incorporazione nei piani e programmi delle questioni concernenti lo sviluppo sostenibile e la qualità ambientale. I nuovi processi di pianificazione e programmazione sono, così, arricchiti dalla considerazione sistematica degli elementi ambientali chiave, dalla partecipazione pubblica, da una più efficace consultazione istituzionale, dalla comparazione delle alternative di sviluppo individuate e dalla supervisione, revisione e monitoraggio degli strumenti adottati: tutti fattori che determinano la qualità dei piani e dei programmi.

3.1.2. La Convenzione Europea del Paesaggio

La Convenzione europea del paesaggio (di seguito semplicemente Convenzione o CEP), trattato internazionale adottato nel 2000 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nasce dalla necessità di predisporre un documento legislativo che abbia come obiettivo la formulazione di un testo che unifichi i vari approcci esistenti nei Paesi europei in materia di ambiente e paesaggio. L'iniziativa relativa alla sua elaborazione è stata presa in seno al Consiglio d'Europa dal Congresso a motivo del susseguirsi di convegni e singole iniziative e al fine di dare univoche risposte al crescente interesse manifestato dalle popolazioni europee per la qualità delle caratteristiche paesaggistiche dei propri contesti di vita.

Consapevole dell'importanza del paesaggio in termini di benessere, identità e sviluppo per le popolazioni interessate, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, a partire dal 1994, ha avviato l'elaborazione di un progetto di CEP. A tal proposito, il Congresso ha costituito un gruppo di lavoro, il quale si è avvalso delle consultazioni di organismi scientifici, organizzazioni non governative e autorità regionali europee per la redazione del progetto. La convenzione è stata, però, adottata solo il 19 luglio 2000 perché il processo di consultazione è stato molto lungo. Il 20 ottobre dello stesso anno, a Firenze, la Convenzione è stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa ed è stata immediatamente sottoscritta da diciotto governi europei, tra cui quello italiano, il quale ha emanato la Legge di ratifica n. 14 il 9 gennaio 2006, entrata in vigore il 1° settembre 2006. La Convenzione lascia alle parti contraenti, secondo il "principio di sussidiarietà", la scelta dei mezzi da adottare nei loro ordinamenti nazionali e regionali in modo che si inseriscano armoniosamente nelle tradizioni nazionali e locali. La CEP, firmata e ratificata ad oggi (ottobre 2013) da 38 Paesi, tra cui l'Italia (più altri 2 in attesa di ratifica), su un totale di 47, contribuisce ormai da più di un decennio ad animare un vivace dibattito sul tema del paesaggio e sulle politiche e normative che lo riguardano.

La scelta di concepire uno strumento giuridico specificamente dedicato alla dimensione paesaggistica del territorio europeo può essere intesa secondo più chiavi di lettura, quelle qui proposte riguardano la qualità del paesaggio, la valutazione, la partecipazione e gli osservatori.

Tali presupposti culturali sono complementari all'esigenza sociale che, partendo direttamente dalle popolazioni, ha spinto i rappresentanti politici locali (del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa) ad intraprendere l'iniziativa di elaborare la

Convenzione. Le popolazioni manifestano, con forza sempre maggiore, la preoccupazione per il deterioramento della qualità e delle diversità del proprio paesaggio perché sono consapevoli che «tale fenomeno nuoce alla qualità della loro vita quotidiana»[19] ed al benessere economico e sociale. La crescente domanda sociale di paesaggi di qualità coincide con la richiesta di valutare gli effetti delle azioni dell'uomo su di essi. Tale domanda muove quindi da ragioni profonde e «tende ad incarnarsi in nuovi "diritti di cittadinanza" (come il diritto alla bellezza o alla qualità dell'ambiente di vita) e che non può trovare risposta in operazioni "cosmetiche" o di semplice razionalizzazione degli apparati di tutela messi in campo dalle diverse istituzioni che si interessano di paesaggio» (Gambino, 2004). L'espressione "diritto al paesaggio", utilizzata da R. Priore (2007), efficacemente sintetizza le domande e le speranze delle popolazioni europee riguardo alla percezione dei propri territori. Si potrebbe, allora, affermare che la Convenzione ha finalmente sancito il riconoscimento di tale diritto a livello europeo.

Tra gli altri fini, la CEP vuole fare chiarezza sul significato di "paesaggio" e per questo stabilisce che essa «[...] riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e peri-urbani. [...] Comprende gli spazi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati» (Art. n. 2). L'attenzione per la dimensione paesaggistica, con riferimento all'intero territorio nazionale, rappresenta uno dei principi fondamentali della Convenzione; in tale ambito si condivide l'espressione secondo cui «sul piano pratico, tutto il territorio è paesaggio» (Priore, 2007). Tenuto conto dei diversi diritti nazionali in materia di paesaggio, la CEP obbliga gli Stati contraenti a riconoscere in termini giuridici il paesaggio come bene collettivo e immateriale (Art. n. 5.a). Bisogna, dunque, superare gli orientamenti per cui solo alcune "parti" di territorio sono da considerarsi paesaggio a motivo della loro peculiarità e bellezza estetica, limitando l'efficacia giuridica della disciplina paesaggistica ed escludendo ampi brani territoriali da qualsiasi politica o intervento pubblico.

La Convenzione individua la dimensione soggettiva del paesaggio come principio fondativo della sua definizione. Per questo, l'Art. n. 1.a della CEP stabilisce che «"Paesaggio" designa una parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere risulta dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». Affinché quindi, sul piano pratico, un paesaggio possa venire ad esistenza è necessaria la partecipazione delle popolazioni è infatti prevista dalla Convenzione, nelle fasi di definizione e realizzazione di politiche e misure specifiche dedicate alla cura della dimensione paesaggistica del territorio (Articoli 5.b e 6). Non a caso, la formulazione degli "obiettivi di qualità paesaggistica", che rappresenta una delle fasi più importanti del processo decisionale pubblico riguardante il paesaggio dipende, in larga parte, dai valori e dalle aspirazioni espresse dalle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita. Raccogliendo questa profonda innovazione nel campo della tutela del paesaggio, Venturi Ferriolo afferma che la CEP assume il paesaggio «come tema politico di carattere generale per l'attenzione che pone all'appartenenza dei cittadini ai propri luoghi di vita, tanto da non poterne subire i mutamenti senza parteciparvi» (2005).

[19] *Relazione esplicativa* della Convenzione europea del paesaggio, Consiglio d'Europa, 2000

Uno dei contenuti più innovativi riguarda il coinvolgimento della popolazione secondo tre differenti livelli: nella definizione stessa di paesaggio, «porzione di territorio così come è percepita dalle popolazioni» (art. 1), nell'attenzione posta ai paesaggi della vita quotidiana, e quindi per la loro natura di paesaggi vissuti (preambolo e art. 2), infine, nelle fasi di azione nei confronti del paesaggio, in quanto è esplicitamente previsto un ruolo attivo delle popolazioni nelle fasi decisionali (artt. L 5 e 6). In questo modo, il paesaggio si configura nella CEP come un bene di cui tutti possono goderne e di facile accesso perché sempre vicino a chi lo vive. I principi di riferimento sono definiti nel lungo preambolo in cui si afferma, tra l'altro, che la Convenzione si sviluppa a partire dal desiderio di «soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione» e dalla persuasione «che il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo». In tal maniera si dichiara il ruolo centrale di cui è investita la popolazione, la quale dovrà essere chiamata intervenire attraverso opportune procedure di coinvolgimento, sia nella fase di caratterizzazione dei paesaggi, sia in quella di definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica, in sintonia con quanto dichiarato nell'art. n. 1: «formulazione delle aspirazioni delle popolazioni verso i loro paesaggi» (art. 1).

Se il rapporto tra popolazione e paesaggio assume un ruolo così importante, l'impegno deve essere finalizzato ad accrescere nella gente la consapevolezza dei valori di cui i paesaggi sono portatori. Le prime misure specifiche di cui all'art. 6 della CEP, infatti, sono rivolte non soltanto alla formazione tecnica o specialistica di chi è concretamente coinvolto nelle fasi decisionali rispetto al paesaggio, ma anche di chi indirettamente ha a che fare con esso, la maggior parte.

L'accostamento del "diritto di godere di un paesaggio di qualità" alla "responsabilità" del proprio agire verso di esso, tema che impernia il preambolo della CEP, coincide con quanto ben espresso dalla metafora del "paesaggio come teatro" proposta da Eugenio Turri (1998). Il ruolo dell'attore, costruire paesaggi, e quello dello spettatore, osservare, contemplare e godere i paesaggi costruiti, sono assolutamente inseparabili ed entrambi essenziali per la costruzione di un rapporto corretto con i luoghi di vita. Tanto che si può individuare una collocazione nuova per il paesaggio stesso «come interfaccia tra il fare e il vedere quello che si fa, tra il guardare-rappresentare e l'agire, tra l'agire e il riguardare» (Turri, 1998, 24). Il coinvolgimento responsabile della popolazione ha un diretto collegamento con il ruolo decisionale attribuito dalla CEP alla popolazione stessa, soprattutto se considerato l'apporto richiesto per l'identificazione e la valutazione dei paesaggi e per la formulazione degli obiettivi di qualità paesaggistica che stanno alla base delle politiche di salvaguardia, gestione e pianificazione (Castiglioni, Varotto, 2013).

Le innovazioni della CEP derivano dall'evoluzione storico-culturale della nozione di paesaggio nelle diverse culture europee, che, da un significato iconografico è passato, soprattutto in epoca moderna, a un concetto ricco di sfaccettature. Purtroppo, in Italia, differentemente da altri Paesi, è ancora forte la concezione estetico-percettiva e vige la forma prescrittiva nel preservare i valori del paesaggio; vanno comunque riconosciuti dei casi

regionali di distinzione rispetto alla situazione generale. Si tratta, appunto, di una forma culturale di intendere la nozione di "paesaggio", diversa in funzione del significato attribuito dalle società. Così, in Paesi come la Francia, la qualità del paesaggio è intesa come parte essenziale dello sviluppo del benessere del singolo e della collettività, in Gran Bretagna la tutela del paesaggio è integrata nelle politiche di sviluppo economico-produttivo, in Irlanda la ricchezza naturale e le trasformazioni dell'uomo sono considerate come un patrimonio che impregna fortemente l'identità della comunità locale.

Dal punto di vista operativo, in termini di pianificazione e gestione del territorio, la CEP, all'ora di individuare "misure specifiche", richiede, tra le altre azioni, di individuare le caratteristiche strutturali dei paesaggi, i fenomeni in atto e le loro future trasformazioni, nonché di esprimerne una valutazione ordinata alla loro salvaguardia. Vengono, dunque, richiamati i principi di prevenzione e di precauzione che stanno alla base degli attuali metodi di valutazione ambientale. In questa cornice, la CEP da un lato invita a individuare e conoscere le componenti dei paesaggi, dall'altro richiede di valutare le possibili pressioni e i futuri effetti che l'uomo può provocare su di essi. Pur trattandosi solo di un aspetto parziale, questo punto della Convenzione è di notevole importanza perché fa riferimento a studi finalizzati alla definizione o all'attuazione di politiche o di fasi per la pianificazione del paesaggio, complementari e non accessori ai processi di pianificazione territoriale e mobilita al perfezionamento delle procedure di valutazione ambientale.

Durante il primo decennio di implementazione della CEP, il soddisfacimento di tali requisiti nella redazione degli strumenti di pianificazione territoriale ha generato opportunità di innovazione metodologico-disciplinare, ma anche incertezza negli esiti dei processi di piano, soprattutto nei Paesi in cui non è rintracciabile alcuna tradizione di pianificazione del paesaggio.

Per favorire l'applicazione della CEP, il principale documento di riferimento, "Guidelines for the implementation of the European Landscape Convention" (2008), propone che i molti problemi connessi alla protezione, gestione e pianificazione del paesaggio siano oggetto di costante osservazione e trovino un luogo idoneo al confronto e allo scambio di informazioni circa le pratiche da adottare. Sulla base di queste ragioni, vengono così individuati gli "osservatori del paesaggio": luoghi in cui incrementare la conoscenza dei paesaggi e delle loro dinamiche alle diverse scale, sia nel loro divenire storico, sia nei *trend* di trasformazione ipotizzabili per il futuro. Tale conoscenza non è limitata al paesaggio in sé, ma è da estendersi alle pratiche di trasformazione e alle politiche che hanno per oggetto il paesaggio, per le quali è necessario valutarne l'efficacia.

Sulla linea della partecipazione, gli osservatori sviluppano una comunicazione ampia ed efficace, coniugando il sapere tecnico e la conoscenza della comunità locale. Inoltre, loro obiettivo è quello di promuovere e realizzare studi e ricerche sui paesaggi, che siano propedeutici alla pianificazione, volti all'analisi delle percezioni sociali e a favorire azioni partecipative, progetti didattici di ampio respiro, iniziative di sensibilizzazione e di divulgazione. Sulla linea della valutazione del paesaggio e degli effetti su di esso, alle azioni già citate si aggiungono gli studi di caratterizzazione paesaggistica e la redazione di linee guida e direttrici che favoriscano, alla scala intermedia e locale, azioni di protezione

ambientale e di sviluppo territoriale. Gli osservatori, inoltre, assumono l'impegno di promuove percorsi di riflessione scientifica e di confronto tra esperti a livello internazionale, attraverso periodici convegni, seminari, pubblicazioni.

Da quanto detto, risulta evidente il fatto che un ufficio all'interno di una pubblica amministrazione non potrà mai da solo assolvere a tutti i compiti che la CEP assegna ai Paesi firmatari: le competenze tecniche nella pianificazione paesaggistica non sono infatti sufficienti per i diversi settori di attività previsti, né la pubblica amministrazione da sola può garantire il coinvolgimento delle comunità locali. Un organismo "terzo", quale si configura l'osservatorio, supportato dall'amministrazione, ma inclusivo di altre realtà territoriali attive ai diversi livelli (università, associazioni professionali, comitati cittadini, etc.) sembra poter meglio rispondere alle diverse "istanze" che provengono dal paesaggio.

3.1.2.1. Il recepimento in Italia

In Italia, l'entrata in vigore della CEP a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento della Legge di ratifica n. 14 del 9 gennaio 2006 evoca la dimensione paesaggistica a cui fa diretto riferimento la Costituzione della Repubblica Italiana. Tra i principi fondamentali, l'art. n. 9 della Costituzione dispone che «La Repubblica [...] tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione». Di fronte ad un concetto di paesaggio talmente ampio e al valore straordinario che la Costituzione ha voluto conferirgli, a partire dagli anni '80 la Corte costituzionale ha cercato di chiarire progressivamente la nozione giuridica del termine. Nell'affermare la dimensione estetico-culturale di tale nozione e abbandonando l'idea che il paesaggio debba essere limitato alle bellezze naturali, la Corte costituzionale ha affermato che il paesaggio comprende «ogni elemento naturale ed umano che contribuisce alla forma esteriore del territorio»[20].

Così come interpretato, l'art. n. 9 della Costituzione, nella sua veste di principio fondamentale, offre ampi margini di coerenza con le disposizioni della Convenzione e rappresenta, quindi, un riferimento fondamentale per la sua attuazione in Italia. Questo principio, infatti, riconosce giuridicamente il paesaggio senza alcuna distinzione di valore, al contempo ne affida la tutela all'insieme delle pubbliche autorità, ai diversi livelli territoriali, «costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato, oltre che delle regioni e degli enti locali»[21]. Questo ultimo elemento fondamentale pone le basi per una ripartizione delle competenze che avvicini il più possibile le decisioni pubbliche riguardanti il paesaggio alle popolazioni.

Dal 2001 il Consiglio di Stato ha incluso la tutela del paesaggio nella "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (art. 117, 2° comma, lettera s), materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato. La scissione così introdotta tra "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" – di esclusiva competenza dello Stato – e "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" – di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni – ha di fatto generato la distinzione tra le due funzioni di tutela e valorizzazione del paesaggio e indebolito l'autonomia giuridica del paesaggio prevista dall'art. n. 9. Si condivide pertanto

[20] Corte costituzionale, sentenza del 3 marzo 1986, n. 39.
[21] Corte costituzionale, sentenza del 26 novembre 2002, n. 478.

l'opinione di una certa parte della dottrina che ritiene queste misure in controtendenza rispetto a quanto avviene in altri Paesi e incoerente se riferite alla crescente attenzione al paesaggio maturata durante gli stessi anni del lavoro di riforma costituzionale, con i due momenti significativi della prima Conferenza nazionale per il Paesaggio (Roma, 1999) e della sottoscrizione della CEP (Firenze, 2000). Infatti, nel favorire l'esercizio di competenze legislative distinte si limita l'opportunità, auspicata dalla Convenzione, di combinare interventi diversificati sui paesaggi.

Un ulteriore riferimento costituzionale, utile all'attuazione della Convenzione in Italia, è rappresentato dall'art. n. 117, primo comma, della Costituzione. Ai sensi di tale art. n., lo Stato e le Regioni, ma anche le Province autonome, nell'esercizio della propria potestà legislativa, sono tenuti a rispettare gli obblighi internazionali, provvedendo alla loro attuazione ed esecuzione. Considerato che la Convenzione rappresenta un trattato internazionale, ratificato e in vigore in Italia dal primo settembre 2006, gli atti legislativi riguardanti il paesaggio emanati successivamente alla riforma costituzionale del 2001 dovrebbero essere assoggettati alle disposizioni della Convenzione.

In conclusione, si ritiene auspicabile che, al fine di garantire il rispetto dei principi fondamentali della Costituzione in materia di paesaggio e degli accordi internazionali recentemente stabiliti e ratificati dallo Stato italiano con riferimento a tale materia, sia avviato un sistematico ed approfondito processo di riesame della rilevante normativa italiana alla luce dei principi espressi dalla Convenzione.

3.1.3. La Convenzione europea di Aarhus e la Direttiva 2003/4/CE

La "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", firmata nella città danese di Århus nel 1998, è entrata in vigore nel 2001. Rappresenta uno strumento internazionale di fondamentale rilevanza per la sensibilizzazione e il coinvolgimento della società civile sulle tematiche ambientali. Vi aderiscono 39 Stati membri della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) e l'Unione Europea.

Definita da Kofi Annan – Segretario generale delle Nazioni Unite – come il più importante esempio di "democrazia ambientale" e di attuazione del Principio 10 della Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, la Convenzione di Aarhus è un nuovo modello di trattato internazionale in cui i diritti umani e la tutela ambientale trovano affermazione e reciproco sostegno. Il diritto all'informazione è un pilastro fondamentale di un sistema democratico: il cittadino per accedere ai diritti democratici deve disporre dell'accesso ad una informazione corretta, plurale e indipendente (Fioravanti, Martinoja, 2010).

La Convenzione oggetto di questa trattazione trova appoggio su tre pilastri, i quali, oltre a rappresentare gli obiettivi della Convenzione stessa, ne costituiscono gli strumenti per il raggiungimento dello scopo ultimo: «[…] contribuire alla tutela del diritto di ogni persona, della presente e delle future generazioni, di vivere in un ambiente atto ad assicurare la

propria salute ed il suo benessere […]»[22] (art. n. 1). A tale proposito, così come riportato all'art. n. 1 – "Finalità" – la Convenzione richiede ai governi di intervenire in tre settori: accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, la Convenzione distingue tra il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni di cui fanno richiesta e il dovere delle autorità pubbliche di divulgare tali informazioni. Ciò implica da un lato che le autorità siano effettivamente in possesso delle informazioni, dall'altro che queste siano aggiornate ed affidabili, rilasciate in termini ragionevoli e senza costi onerosi. Da quanto si può desumere dall'art. n. 4, ne è comunque ammissibile il respingimento in alcuni casi – mancanza di informazioni, richiesta generica, documento in corso di elaborazione o comunicazioni interne delle autorità pubbliche – o per alcuni motivi – tutela della segretezza delle deliberazioni delle pubbliche autorità, della difesa nazionale, della pubblica sicurezza, del buon funzionamento della giustizia, del segreto commerciale/industriale, dei diritti di proprietà, del carattere confidenziale dei documenti. Così come si legge nell'art. n. 5, la divulgazione delle informazioni comporta un ruolo attivo e comunicativo delle istituzioni: deve essere effettuata nel rispetto del principio dell'immediatezza e tradursi nella creazione di «banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico attraverso reti pubbliche di telecomunicazioni»[23].

Con le parole di Edo Ronchi – Presidente Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile – si può affermare che l'informazione ambientale ha un necessario e rilevante contenuto tecnico-scientifico che può diventare una vera barriera nei confronti di un accesso democratico; è questo un nodo importante non ancora adeguatamente affrontato dalla normativa europea e nazionale. Basta guardare, per esempio, lo stato degli organi tecnici preposti, a livello regionale e nazionale, ai controlli ambientali, alle indagini tecniche, all'elaborazione e produzione di dati sull'ambiente, per rendersi conto che il blocco lunghissimo dei concorsi, le insostenibili carenze di personale tecnico e la mancanza di fondi e di attrezzature hanno prodotto una situazione veramente critica. L'accesso alle fonti dell'informazione ambientale richiede una condizione di base: che queste fonti non siano solo accessibili, ma siano vive, pienamente attive e di elevata qualità.

Al contempo, nella società dell'informazione ridondante e spettacolarizzata, non bisogna però sottovalutare il rischio di una proliferazione di allarmi ambientali che potrebbe produrre un indistinto rumore di fondo che rende meno credibili e percepibili i reali problemi e pericoli ambientali. È il caso di molti dei Rapporti che negli anni Settanta hanno presentato in termini catastrofici la crisi ambientale. Queste "prospettive aberrate" della problematica ambientale hanno talvolta insinuato eccessive paure e impedito di individuare in modo adeguato i rimedi (Crepaldi, Togni, 2007). In altri termini, in materia di accesso all'informazione ambientale, non c'è solo un problema di quantità, ma, soprattutto, di qualità: qualità della conoscenza tecnica e scientifica, della disponibilità di dati e di informazioni attendibili, ottenuti con idonei

[22] Aarhus, 25 giugno 1998, Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.
[23] *Ibidem*.

strumenti e metodi di analisi, di monitoraggio e di controllo, della competenza tecnica e scientifica di chi interpreta e diffonde tali conoscenze (Ronchi, 2010).

Il secondo asse della Convenzione si sviluppa sull'impegno a favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali che possano avere effetti sull'ambiente. Infatti, assicurare l'informazione non basta; essa è solo uno strumento, ma non è il fine. Questo, invece, è dato dalla partecipazione. La partecipazione può avere un significato solo se consente a chi partecipa di essere attore positivo, ossia di potere fornire un contributo. Solo allora sarà possibile condividere e comprendere le scelte che verranno operate, perché senza questa consapevolezza le politiche attuative si scontreranno con la reazione della gente (Leoni, 2010).

La Convenzione stabilisce il diritto, per il pubblico interessato, a partecipare ai processi decisionali relativi all'autorizzazione di determinate attività aventi un possibile impatto ambientale, nonché all'elaborazione di piani, programmi, politiche e atti normativi adottati dalle autorità pubbliche. Agli interessati deve essere garantita la possibilità di presentare osservazioni, di cui le autorità pubbliche devono tenere conto.

L'art. n. 6, assicurando la partecipazione nella procedura di autorizzazione di talune attività specifiche, trova applicazione all'interno delle procedure di valutazione ambientale, le quali prevedono meccanismi di consultazione delle comunità locali. Infatti, il comma numero 3 di tale articolo recita: «Il pubblico interessato è informato nella fase iniziale del processo decisionale in materia ambientale in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante pubblici avvisi o individualmente. Le informazioni riguardano in particolare: […] l'assoggettamento dell'attività in questione ad un procedura di valutazione dell'impatto ambientale a livello nazionale o transfrontaliero»[24]. Ed ancora, per garantire l'efficacia della partecipazione e per tutelarne il diritto, al comma 4 si legge: «ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva»[25]. La partecipazione dei cittadini è anche facilitata dalla previsione di una "sintesi non tecnica" alla lettera d del comma 4. Si tratta di un documento divulgativo dei contenuti del Rapporto ambientale; l'obiettivo è quello di facilitare la comprensione del processo di valutazione ambientale ad un pubblico di non addetti ai lavori. Inoltre, il documento deve poter essere letto in maniera autonoma dal corpo del Rapporto Ambientale, di più complessa interpretazione. La sintesi non tecnica deve, quindi, riassumere e semplificare, a beneficio di un numero più ampio di interessati, tutti gli aspetti contenuti nel Rapporto Ambientale; ciò al fine di fare emergere gli effetti ambientalmente significativi, anche solo possibili o potenziali, che ogni piano e programma in materia ambientale potrebbe generare.

Gli articoli 7 e 8 della Convenzione di Aarhus attribuiscono ai cittadini il diritto di partecipare nella fase di elaborazione di piani, programmi, politiche e atti normativi adottati dalle pubbliche autorità, ma sono formulati in modo così generico da richiedere di essere ulteriormente sviluppati e definiti nel dettaglio. Si ritiene che la procedura di Vas, dal momento che questa comporta profili di partecipazione e consultazione dei cittadini, sia lo

[24] *Ibidem*.
[25] *Ibidem*.

strumento appropriato per darne attuazione.

Come già anticipato, il terzo ed ultimo asse della Convenzione coincide con l'agevolamento delle condizioni per l'accesso alla giustizia. Tale miglioria consiste nel permettere ai cittadini di ricorrere a procedure di revisione amministrativa e giurisdizionale qualora essi ritengano violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione, di partecipazione o nel caso sia necessario denunciare la violazione della normativa ambientale da parte di soggetti pubblici e privati.

L'Italia è stata uno dei primi Paesi a ratificare la Convenzione di Aarhus, il secondo dell'Unione Europea dopo la Danimarca. Infatti, la Convenzione è stata ratificata dalla Repubblica italiana con Legge n. 108 del 16 marzo 2001[26] ed è in vigore dal mese di ottobre 2001, data in cui è stato raggiunto il numero minimo di ratifiche previsto dall'Accordo.

Negli anni '90 il più importante degli atti normativi a livello comunitario, completamente dedicato all'informazione ambientale, era la Direttiva 90/313/CEE, primo atto comunitario volto a fissare nuovi criteri per la libertà di accesso alle informazioni. La direttiva, oggi sostituita e abrogata dalla Direttiva 2003/04/CE, è stata poi la base per l'approvazione di altre fondamentali per l'informazione e la partecipazione del pubblico[27].

La Direttiva 2003/04/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale prosegue il percorso normativo aperto nell'ambito comunitario non soltanto dalla direttiva 90/313/CEE, ma anche e prima dalle grandi Convenzioni internazionali sull'ambiente e sviluppo degli anni '70 e dalle precedenti direttive comunitarie in materia di ambiente sin dagli anni '80 (Maglia, 2011).

Coerentemente con quanto sostenuto nella Convenzione di Aarhus, nel lungo Preambolo, la direttiva riassume i punti salienti dell'evoluzione della normativa in campo ambientale, focalizzando l'attenzione sul rapporto tra l'informazione ambientale e le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente e ribadendo l'importanza dell'integrazione della protezione ambientale al momento dell'approvazione di ogni politica dell'Unione europea.

In recepimento della Direttiva europea sull'informazione ambientale, l'Italia dispone oggi del nuovo D.lgs. n. 195 del 19 agosto 2005, recante "Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale". Il decreto è costituito da 12 articoli che ripercorrono gli obiettivi e indirizzi della Convenzione di Aarhus.

3.2. Il contesto italiano

3.2.1. Il recepimento della Direttiva 42/2001/CE

Destinatari dell'applicazione delle procedure imposte dalla direttiva sono dunque piani e programmi ascrivibili anche a materie che per l'art. 117 Cost. sono attribuiti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni (governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e

[26] Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998; pubblicata nella G.U. n. 85 del 11 aprile 2001 – supplemento ordinario n. 80.

[27] Tra le più note, la Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, detta Direttiva IPPC, e le direttive sulla valutazione di impatto ambientale 85/337/CEE e 97/11/CE.

distribuzione nazionale dell'energia), o alla legislazione esclusiva regionale (agricoltura, foreste, pesca, turismo, industria).

Dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione, si ricava una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

La tutela dell'ambiente di cui alla direttiva può essere dunque collocata anche tra le competenze regionali, ferme restando le prerogative statali volte a garantire l'uniformità della sua applicazione. In ragione della pluralità di materie investite dalla direttiva Vas, è auspicabile uno stringente coordinamento istituzionale per il suo corretto recepimento (Fidanza, 2005) e una strettissima collaborazione tra tutti gli attori coinvolti, ciascuno secondo le proprie competenze.

Come già riferito, l'ambito di applicazione della direttiva è relativo ai settori individuati da un preciso elenco riportato al par. 2 dell'art. 3 della direttiva 2001/42/CE.

Per ciò che concerne il quadro delle competenze, in Italia, la direttiva va letta inquadrandola nel nuovo assetto del Titolo V della Costituzione, che all'art. 117 assegna allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

In Italia, il recepimento definitivo della Direttiva Europea 01/42/CE è avvenuto giorno 1 agosto 2007 con l'entrata in vigore della Parte II del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, "Procedure per la valutazione ambientale strategica, per la valutazione d'impatto ambientale e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)". La parte seconda del Decreto è stata successivamente integrata e modificata con il D.lgs. 16 gennaio 2008 n. 4, "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", i cui contenuti di modifica sono in vigore dal 13 febbraio 2008.

Va osservato che, nel nostro Paese, la procedura di applicazione della Vas non è di immediata interpretazione a causa delle numerose declinazioni della fonte normativa europea, prima, e dei decreti di recepimento italiano, dopo; molti gli attori in gioco (Fidanza, Karrer, 2010).

Il processo indicato dalla normativa nazionale comprende, secondo le disposizioni di cui alla lettera "a" dell'art. n. 5 del D.lgs. 152/2006, «[…] lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio»[28].

Al termine del processo di Vas devono essere resi pubblici, oltre al testo definitivo del piano o programma adottato, tutti i documenti prodotti, il parere motivato espresso dall'Autorità competente ed una dichiarazione di sintesi che illustri le modalità di integrazione delle considerazioni ambientali e degli esiti delle consultazioni nell'elaborazione del piano o

[28] D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 recante "Norme in materia ambientale", pubblicato in G.U. n. 88 del 14 aprile 2006 - supplemento ordinario n. 96.

programma.

In seguito alle "Disposizioni comuni" (artt. 1, 2 e 3), riportate nella prima parte del decreto, viene affrontata la disciplina delle valutazioni ambientali, rispettivamente Vas, Via e IPPC. Alle "Norme generali" (artt. 4, 5 e 6) seguono gli articoli riferiti alla procedura di Vas, organizzati in tre capi:

1. Disposizioni comuni in materia di Vas (dall'art. n. n. 7 al n. 14);
2. Disposizioni specifiche per la Vas in sede statale (dall'art. n. n. 15 al n. 20);
3. Disposizioni specifiche per la Vas in sede regionale o provinciale (gli articoli 21 e 22).

Il quadro normativo sulla Vas trova riordino e miglior sviluppo nel già citato D.lgs. n.4 del 2008, che ha modificato in parte le definizioni ed ampliato gli ambiti di applicazione ai piani e programmi intesi quali «[…] atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche […]» (art.5, comma 1, lettera "e").

Appare positiva e necessaria la scelta di procedere a una riscrittura complessiva della parte seconda del decreto al fine di correggere i gravi e numerosi vizi rispetto alle previsioni della Legge delega 308/2004[29] e le gravi e numerose inadempienze rispetto alle pertinenti direttive europee. In secondo luogo, tale scelta di completa riscrittura ha consentito di eliminare le incertezze sulla attribuzione delle competenze e un pieno e corretto recepimento delle direttive europee in materia di Vas e Via. Peraltro, nei 19 articoli che definiscono la disciplina della Vas in sede statale, regionale e provinciale, si individuano facilmente numerosi profili di difformità rispetto alla direttiva comunitaria. Il più grave è certamente rappresentato dal carattere autorizzativo che la nuova legge assegna alla procedura di Vas; viene prefigurato, infatti, per la Vas un percorso sostanzialmente separato da quello del piano ed intestato ad un soggetto esterno, avente il compito di valutare il rapporto ambientale e di rilasciare, a conclusione del procedimento, uno specifico giudizio di compatibilità ambientale (Trombino, 2010). La direttiva prevede, quindi, una valutazione che non può essere effettuata quando le scelte sono state già fatte; la valutazione deve servire ad orientare il piano, durante tutto il suo percorso di formazione, verso scelte maggiormente sostenibili sotto il profilo ambientale, economico e sociale. Altro nodo critico che merita rilievo riguarda la partecipazione nel processo di Vas: l'impostazione del D.lgs. del 2006 è formalistica e astratta, non in linea con lo spirito della Direttiva europea. La norma italiana, infatti, prevede una procedura di consultazione basata sulla messa a disposizione del Rapporto ambientale, di una sua "sintesi non tecnica" e del piano o del programma oggetto della Vas presso gli uffici di Comuni, Province e Regioni interessati, in modo del tutto analogo alla forma di coinvolgimento prevista per l'approvazione degli strumenti urbanistici. Il momento partecipativo è, quindi, limitato alla presentazione di osservazioni, che possono essere recepite o rigettate, dal quale la comunità locale è sostanzialmente esclusa a favore degli *stakeholder*.

Con la riscrittura, hanno finalmente acquisito chiarezza e definizione molti aspetti del

[29] Legge 15 dicembre 2004 n. 308, "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione", pubblicata in G.U. n. 302 del 27 dicembre 2004 - supplemento ordinario n. 187.

D.lgs. 152/06, tra questi è utile sottolineare l'esplicita previsione di norme di coordinamento e semplificazione dei procedimenti; l'adeguata strutturazione delle modalità di informazione e partecipazione dei cittadini ai procedimenti di Vas e di Via; la scelta di identici modelli procedimentali relativamente alla Vas ed alla Via per i procedimenti di competenza statale regionale (Di Stefano, 2008). Le disposizioni correttive e integrative del nuovo decreto sono in realtà tali da configurare un quadro di riferimento, in materia di valutazione ambientale, del tutto nuovo e diverso dal precedente. Non soltanto, infatti, vengono riscritti interamente gli articoli costituenti la parte seconda del decreto, ma vengono anche introdotti, nella parte prima, cinque nuovi articoli contenenti principi generali in materia ambientale, conformi ai più aggiornati riferimenti internazionali (La Camera, 2008).

Ai fini della presente trattazione, si ritiene importante illustrare, se pure in maniera sommaria, le principali fasi della procedura di Vas individuate dalla legislazione italiana. Primo fra tutti il "Rapporto ambientale" di cui all'art. n. 13 del D.lgs. 152 del 2006 e s.m.i. L'importanza di tale strumento deriva dal fatto che «costituisce parte integrante del piano o del programma e ne accompagna l'intero processo di elaborazione ed approvazione». Il fine del Rapporto ambientale è quello di individuare, descrivere e valutare gli impatti significativi – diretti e indiretti – sull'uomo, la fauna e la flora; sul suolo, l'acqua, l'aria e il clima; sui beni materiali ed il patrimonio culturale; sull'interazione tra i fattori di cui sopra (art. n. 4, comma 4). Inoltre, individua, descrive e valuta le ragionevoli "alternative", alla luce degli obiettivi previsti dallo strumento valutato. Per queste ragioni, il Rapporto ambientale indica anche i criteri di compatibilità ambientale, gli indicatori ambientali di riferimento, individua misure di mitigazione e compensazione e le modalità per effettuare il monitoraggio. Per facilitare l'informazione e la partecipazione del pubblico, il Rapporto ambientale è accompagnato da una "Sintesi non tecnica" che illustra con linguaggio non specialistico i contenuti del Rapporto Ambientale.

Altro importante anello del processo è costituito dalla "Consultazione" di cui all'art. n. 14 del D.lgs. 152 del 2006 e s.m.i. Come diffusamente approfondito nella già citata Convenzione di Aarhus, la consultazione di soggetti terzi garantisce il rispetto del diritto all'informazione e alla partecipazione nella presa di decisioni. Per questa ragione, le consultazioni rivestono particolare rilevanza nelle procedure di Vas poiché rappresentano il presupposto indispensabile alla localizzazione condivisa e sostenibile degli interventi sul territorio e garantiscono la condivisione delle informazioni a disposizione dell'Autorità proponente il piano/programma.

La Vas prevede che le autorità con competenza ambientale e il pubblico interessato all'attuazione del piano/programma abbiano la possibilità di esprimere la propria opinione nelle varie fasi della procedura valutativa.

Come previsto dall'art. n. 12, nella fase di *scoping*, l'Autorità proponente deve definire l'elenco delle Autorità con specifiche competenze ambientali e del pubblico che ritiene possano essere interessati agli effetti ambientali potenzialmente indotti dall'attuazione del piano/programma; particolare attenzione deve essere posta al garantire la rappresentanza delle fasce sociali più deboli.

La consultazione delle Autorità con competenza ambientale si avvia con la richiesta di

osservazioni in merito al documento di *scoping*, mentre il processo di partecipazione del pubblico avviene per fasi: alcune di tipo passivo – è il caso di quelle con carattere informativo – altre di tipo attivo – le osservazioni al piano/programma e alla bozza del rapporto ambientale.

Possono essere utilizzate molteplici forme e tecniche di partecipazione: è possibile informare/consultare ampi settori di pubblico per mezzo di comunicazioni *on-line*, avvisi pubblici, manifesti, opuscoli informativi, etc. oppure coinvolgere i cittadini attraverso gruppi ristretti, offrendo la possibilità di partecipare a forum tematici, tavoli di lavoro, incontri con gruppi di interesse, etc.

A conclusione del processo, l'Amministrazione responsabile del piano/programma deve tener conto dei pareri delle autorità competenti e delle osservazioni del pubblico nella valutazione delle eventuali proposte alternative e degli eventuali effetti non considerati. Inoltre, ai fini della trasparenza e della ripercorribilità del processo, i pareri e le osservazioni devono essere resi pubblici, al pari delle motivazioni che hanno portato l'Autorità proponente a tenerne conto o meno nella redazione del piano/programma.

Altro importante momento nell'ambito della procedura di Vas, così come disciplinato dall'art. n. 18, è il monitoraggio, il quale permette di valutare le evoluzioni significative del contesto ambientale e di verificare se le interazioni stimate in fase di redazione del rapporto ambientale nei piani/programmi si sono verificate o meno, se le indicazioni fornite per ridurre e compensare gli effetti significativi sono state sufficienti e se gli obiettivi di sostenibilità ambientali sono stati raggiunti, in modo tale da individuare tempestivamente eventuali impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive.

Come si legge al comma 3, le modalità di svolgimento del monitoraggio, i risultati e le eventuali misure correttive adottate devono essere pubblicati e diffusi mediante i siti web dell'autorità competente e procedente e delle Agenzie interessate. Le informazioni raccolte mediante il monitoraggio devono essere tenute in considerazione nel caso di eventuali modifiche al piano/programma e sempre incluse nel quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione e di programmazione.

Al fine di monitorare gli effetti che si realizzano durante la fase attuativa di un piano/programma, può essere predisposto un "piano di monitoraggio" in grado di verificare periodicamente il perseguimento degli obiettivi programmatici.

Il piano di monitoraggio deve essere approvato contestualmente al piano/programma e deve specificare in che modo si intende procedere al controllo degli effetti ambientali; quali le modalità di verifica del raggiungimento degli obiettivi ambientali stabiliti, anche attraverso l'utilizzo di specifici indicatori; quali le risorse, le responsabilità, i ruoli, nonché i tempi e le modalità per l'attuazione di quanto previsto. I dati e le informazioni raccolte ai fini del monitoraggio, dal momento che ne costituiscono il quadro conoscitivo, devono essere organizzati, gestiti e messi a disposizione in modo da garantirne il riutilizzo. Infine, gli esiti del monitoraggio ambientale e delle eventuali misure correttive devono essere resi pubblici così da essere fruibili dal pubblico per la consultazione.

Volendo segnalare le novità introdotte dal decreto, tra le tante, la più significativa è certamente costituita dal carattere endoprocedimentale che viene finalmente assegnato alla

Vas; la nuova normativa, infatti, non prevede più l'emissione di un provvedimento amministrativo autorizzativo da parte di un soggetto diverso da quello titolare del procedimento di formazione del piano, ma assegna la responsabilità di una corretta considerazione degli effetti ambientali del piano o programma al soggetto responsabile del piano stesso (Trombino, 2010, 6).

Alcuni autori, tenendo presente il decreto correttivo, hanno elencato le attività tecniche afferenti alle singole fasi della Vas, arrivando a delineare un processo quanto più possibile lineare di costruzione progressiva dei contenuti del rapporto ambientale e dello strumento a cui si riferisce, riportati nella tabella che segue (tab. 1). Secondo tale semplificazione, che però riconduce *ad unum* (il piano) una serie di attività tecniche anche complesse, la Vas assume la valenza di strumento di supporto alla costruzione di strategie future per la città, che passa dunque per una pianificazione al passo con i tempi, agile e flessibile al punto da potere correggere quasi in tempo reale strategie o azioni eventualmente non più rispondenti alle condizioni di premessa: il monitoraggio, nella Vas, serve proprio a verificare l'attuazione delle previsioni di piano (Fidanza, Karrer, 2010).

Tabella 1: Il processo di Vas (Fidanza A., Karrer F., 2010)

Fasi della Vas		**Attività tecniche corrispondenti**
Rapporto Preliminare	Determinazione degli obiettivi generali del piano/programma ed individuazione delle questioni ambientali e degli obiettivi esogeni da considerare durante il processo di Vas.	Indagine preliminare funzionale alla predisposizione di un rapporto preliminare sui possibili effetti ambientali significativi dell'attuazione del piano o programma, contenente: • quadro ambientale di riferimento; • individuazione degli obiettivi pertinenti di protezione ambientale; • descrizione degli obiettivi generali.
Scoping	Consultazioni obbligatorie sul rapporto preliminare, con l'autorità competente e gli altri soggetti competenti in materia ambientale, al fine di definire la portata ed il livello di dettaglio del rapporto ambientale.	Predisposizione del rapporto per la condivisione, inserendovi anche una sintesi delle questioni ambientali legate al piano/programma da sottoporre a consultazione, per determinare la portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale.
	Elaborazione delle informazioni raccolte e degli esiti delle consultazioni, approfondimento delle tematiche da includere nel rapporto ambientale.	• Raccolta e sistematizzazione dei risultati dello scoping. • Predisposizione di un approfondimento delle indagini rispetto alle tematiche di riferimento (*baseline*) individuate nel rapporto preliminare, eventualmente includendo ulteriori aspetti emersi nella fase di scoping, e stimarne la loro possibile evoluzione.
Valutazione	Individuazione dei macro-temi inerenti il piano/programma, valutazione della *baseline* e i possibili andamenti delle componenti ambientali, economiche e sociali e la loro probabile evoluzione nel caso in cui il	Individuazione dei macro-temi da considerare in fase di elaborazione del piano/programma e della Vas, degli obiettivi e delle priorità proprie del piano/programma, integrandovi gli obiettivi pertinenti di protezione ambientale.

	piano/programma non venisse implementato.	
	Valutazione degli obiettivi e delle priorità proposti secondo gli scenari di riferimento.	• Scomposizione dei macro-temi in azioni più limitate o "elementari" per la valutazione. • Costruzione di scenari alternativi, combinando obiettivi e priorità.
	• Valutazione delle misure proposte e delle azioni eleggibili, dei potenziali effetti cumulativi dell'intero piano/programma. • Valutazione del sistema proposto di valutazione. • Valutazione del sistema di monitoraggio proposto.	• Previsione/stima dell'interazione tra azione/i e ambiente e determinazione degli effetti cumulativi dell'intero piano/programma. • Sintesi delle analisi condotte e scelta delle alternative e degli scenari migliori dal punto di vista delle *performance* attese. • Predisposizione e valutazione del sistema di monitoraggio.
Finalizzazione del Rapporto ambientale	Compilazione del Rapporto ambientale e trasmissione all'autorità competente, mettendolo altresì a disposizione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico interessato, affinché questi abbiano l'opportunità di esprimersi.	Predisposizione del documento finale del Rapporto ambientale, inserendovi tutte le informazioni raccolte e sistematizzate, inserendo resoconto delle valutazioni tecniche effettuate.
	Prendere in considerazione il Rapporto ambientale e i risultati della consultazione nel processo decisionale.	Recepimento dei *feed-back* delle fasi di consultazione e interazione con altre autorità per integrare il Rapporto ambientale.
	Informare le autorità con competenza ambientale ed il pubblico su come i risultati della Vas sono stati presi in considerazione.	Predisposizione dei report sull'integrazione degli esiti dell'integrazione Vas/piano-programma.

Il D.lgs. n. 128 del 29 giugno 2010[30] ha ulteriormente modificato la parte II del D.lgs. n. 152 del 2006 relativa alla Vas e alla Via, la valutazione di impatto ambientale. Le principali novità in materia di Vas riguardano l'assoggettamento, le modalità di invio e la introduzione del parere motivato (Ficco, 2010).

A distanza di qualche anno dall'introduzione della Vas nel nostro Paese, si può affermare che questa rimane ancora per molti un oggetto "misterioso", un oggetto che spesso viene gestito con una modalità tipica del contesto italiano: l'elusione amministrativa che scaturisce dalla «difficoltà, la quasi impossibilità pratica, di adeguare le prassi amministrative, le operazioni dell'economia, la società civile e, da ultimo la politica estera alle regole che imporrebbe l'esigenza, oramai comunemente riconosciuta, della "sostenibilità dello sviluppo"» (Cirillo, 2010, 4).

Permane una cultura ancora legata a una visione meccanicistica, ancorata alla separazione e "specializzazione", più che alla "relazione" e alla "integrazione", con la conseguenza che gli strumenti di valutazione ambientale – di ogni tipo e genere – sono percepiti da molti come un ostacolo, un fastidioso adempimento burocratico, avendo questi come prerequisito una "cultura di sistema" (Cirillo, 2011). Ma è pur vero che complessità e la dinamicità del mondo attuale, il ruolo sempre più pervasivo di scienza e tecnologia, l'entità e l'estensione delle pressioni sull'ambiente e sul territorio rendono ineluttabile che i processi

[30] Pubblicato in G.U. n. 186 dell'11 agosto 2010 – supplemento ordinario n. 184.

decisionali «siano accompagnati da appropriati processi di conoscenza, di valutazione di coerenza, di partecipazione e di monitoraggio» (Vittadini, 2010, 49).

3.2.2. La regolamentazione regionale

Dall'emanazione del D.lgs. n. 152 del 2006, le diverse carenze procedurali riscontrate hanno provocato molteplici rinvii e la promulgazione di diversi decreti correttivi (Casini, Santini, 2009), fino all'approvazione del già discusso D.lgs. n. 4 del 2008, che prevedeva che le Regioni adeguassero il loro ordinamento entro il mese di febbraio 2009.

Si propone in questa sede un quadro esemplificativo della situazione degli apparati tecnici e legislativi delle regioni ai giorni nostri, al fine di descrivere l'attuale contesto normativo nel nostro Paese e individuare casi meritevoli di ulteriori approfondimenti che, nel proseguo della ricerca, possano rappresentare dei casi studio. Già da una prima ricerca sullo stato di recepimento della normativa in materia di valutazione ambientale, è possibile riscontrare la carenza di metodologie generalizzabili e un panorama regionale molto differenziato.

La normativa europea di riferimento per la Vas ha già compiuto 12 anni; sebbene abbia stabilito a luglio 2004 il termine ultimo di recepimento nazionale, l'Italia, come già ricordato, lo ha fatto solo nel 2006 con l'approvazione del D.lgs. n. 152. In questo periodo di transizione – luglio 2001 - luglio 2007 – le Regioni italiane, anche in assenza di indicazioni nazionali, hanno comunque legiferato nei confronti di un dettato europeo molto chiaro ed innovativo, ma inevitabilmente generico, secondo molteplici atteggiamenti normativi.

Una volta subentrato, il D.lgs. n. 152/2006 ha presentato da subito aspetti piuttosto problematici a causa della non conformità del testo con le normative europee. A motivo di questo sfaldamento, nonostante ne fosse prevista l'entrata in vigore centoventi giorni dopo la pubblicazione, è stato necessario, invece, procedere alla completa revisione del testo.

Anche a seguito dei numerosi rinvii per l'entrata in vigore, spostata al 31 Luglio 2007, non è stato possibile approvare i decreti correttivi nei termini, così che a quella data la Parte Seconda del D.lgs. n. 152/2006 è entrata in vigore nella sua versione iniziale, determinando una seconda fase transitoria – luglio 2007 - febbraio 2008.

Malgrado ciò, i correttivi non sono giunti alla conclusione del loro *iter* approvativo neanche nei nuovi termini, così che un nuovo Decreto Unificato ha iniziato il suo *iter* di approvazione, determinando ulteriori ritardi. Tutto ciò ha trovato conclusione con l'entrata in vigore il 13 Febbraio 2008 del D.lgs. 24/2008, che prevede che le Regioni adeguino il loro ordinamento entro febbraio 2009, determinando di fatto una terza fase transitoria – febbraio 2008 - febbraio 2009.

Ci si propone di seguito di fare luce su quali siano le normative di riferimento di ogni singola Regione italiana e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano (cui spetta la competenza in materia di Vas) e di verificare i seguenti aspetti:

1. livello di recepimento della Vas da parte della legislazione regionale, nel caso antecedente al D.lgs. n. 152/2006;
2. inserimento della procedura per la Vas nella Legge Urbanistica Regionale (LUR) o Provinciale (LUP), altrimenti, tipologia di legge specifica;
3. quantità e tipologia di documentazioni integrative prodotte, in grado di illustrare le

procedure e fornire adeguati supporti tecnici.

Dall'analisi svolta, sebbene sia evidente il fatto che le regioni abbiano preso coscienza dell'importanza degli strumenti di valutazione ambientale, emerge un panorama molto variegato, caratterizzato dalla compresenza di molteplici atteggiamenti nei confronti della normativa europea. In particolare, in alcuni casi la direttiva Vas è stata recepita direttamente – Provincia Autonoma di Bolzano, Liguria, Emilia Romagna, Piemonte, Puglia e Valle d'Aosta – e certe volte anche attraverso l'impostazione di metodologie specifiche, mentre in altri casi la normativa regionale non è stata aggiornata ed adeguata alle disposizioni europee. Si registrava, però, un'evidente mancanza di corrispondenza tra le buone pratiche attuate ed il recepimento esplicito della direttiva Vas; molte delle Regioni con una legge più datata sono state molto attive nella pratica della valutazione ed hanno sviluppato e descritto nei loro atti normativi metodologie articolate e complesse, anche mettendole alla prova attraverso progetti specifici e dettagliati (è il caso del Piemonte); ci sono al contrario altre Regioni che, pur avendo recepito quasi letteralmente la normativa europea, non l'hanno né dettagliata, né estesa all'applicazione della maggioranza dei loro atti di pianificazione e programmazione (Umbria).

Un altro dato significativo è fornito dalle Regioni, come per esempio la Valle d'Aosta, che inizialmente hanno adottato una metodologia per la Via; queste sono quelle che hanno esteso l'ambito di applicazione ai piani attuativi/operativi, cioè che si sono date l'obiettivo di superare i limiti della valutazione del singolo progetto, risalendo "dal basso": dal progetto già definito alla valutazione di piani e programmi. Al contrario, le Regioni che hanno adottato integralmente la procedura Vas, come per esempio la Toscana, hanno applicato un metodo di valutazione "dall'alto", non rendendo quasi mai obbligatoria la valutazione alla scala attuativa, ma riservandola soltanto a quei piani che incidono su porzioni di territorio significative per dimensioni, fragili per la sovrapposizione degli effetti o di pregio per il loro valore ambientale.

Per avere una visione completa della produzione giuridica nel territorio italiano, alla scala regionale, viene proposta, in allegato (allegato 1), una tabella che elenca le recenti normative – leggi specifiche, atti giuridici e amministrativi – introdotte e promulgate per ottemperare agli ultimi aggiornamenti della legislazione nazionale in materia di Vas[31]. Di seguito, invece, una matrice (tab. 2) di veloce lettura che restituisce sinteticamente un completo e attuale quadro dello stato del recepimento della normativa in materia di valutazione ambientale nelle regioni italiane.

[31] I dati, ricavati dalle pagine web delle Regioni e delle Agenzie del Territorio, sono aggiornati al mese di giugno 2012.

Tabella 2: Stato del recepimento regionale della normativa in materia di Valutazione ambientale

	Regioni e Province autonome	Prima del 2001	Dal 2001 a luglio 2007	Da agosto 2007 a gennaio 2008	Da febbraio 2008 a febbraio 2009	Da marzo 2009 a oggi
Nord	*Piemonte*	⊙ •	•		o	o • • o
	Valle D'Aosta	⊙			o	⊙
	Lombardia		⊙ o	o	o o	o o o • o ⊙
	Bolzano	⊙	⊙⊙	⊙		
	Trento		⊙ o		⊙	
	Veneto		⊙ o o o o	o	⊙	o
	Friuli Venezia Giulia		⊙ ⊙ o			
	Liguria	⊙	⊙		⊙ ⊙	
Centro	*Emilia Romagna*	⊙	o		⊙ • •	
	Toscana		⊙ o o		o •	⊙⊙
	Umbria		⊙			⊙
	Marche		o ⊙	o	o	o
	Lazio		o		⊙	o o
	Abruzzo		⊙ o o	o	• • •	• • •
	Molise					
Sud e Isole	*Campania*		⊙ o		o	oo • o • •
	Puglia		⊙ o		o o	o
	Basilicata		⊙			
	Calabria		⊙ • •		⊙	o o
	Sicilia		⊙ •		⊙	⊙
	Sardegna		⊙ •		o o	

Leggi e decreti ¤ Deliberazioni Circolari ¢ Comunicati e atti minori □

Come si può notare, la maggior parte delle Regioni, solitamente, ha sviluppato provvedimenti di adeguamento alla normativa nazionale attraverso delibere di giunta, anziché delle leggi. In particolare, quasi tutte le regioni si sono adeguate solo a partire dal febbraio 2008: hanno aspettato l'ultimo momento utile per assicurare l'adeguamento al D.lgs. n. 4/2008. Tra queste solo Abruzzo, Lombardia, Marche, Veneto, hanno prodotto provvedimenti precedenti al febbraio 2008, adeguandosi anche al D.lgs. n. 152/2006. Inoltre, va evidenziato che tra le regioni che avevano inserito la disciplina della valutazione nelle loro LUR o LUP – Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto – solo la Basilicata non ha completato la propria normativa con

provvedimenti specifici per la Vas; mentre, tra quelle che possedevano leggi dedicate alla Via e alla Vas – Provincia di Bolzano, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta – solo la Provincia di Bolzano e la Valle d'Aosta hanno dovuto aggiornare di recente i propri apparati normativi, proprio in virtù del fatto che esse utilizzavano norme antecedenti al 2001.

Tra le regioni che utilizzavano solo atti normativi minori, più o meno specifici, per recepire la direttiva comunitaria o per dare disposizioni sulla valutazione in generale – Abruzzo, Lazio, Sicilia – solo la Sicilia mostra difficoltà a proseguire il suo iter di recepimento legislativo, generando, peraltro, incoerenze con la ratio stessa della direttiva europea.

Il Friuli Venezia Giulia rimane con una normativa assolutamente non aggiornata, nemmeno da provvedimenti e delibere di giunta, mentre per la Regione Molise non sono stati reperiti provvedimenti normativi inerenti la Valutazione Ambientale.

Tra le regioni italiane, volendo approfondire il quadro normativo di alcune, tra queste emergono, per la prontezza nel recepimento della direttiva europea e per l'operato nel lungo periodo, l'Emilia Romagna, la Toscana, il Veneto e la Calabria.

L'Emilia Romagna ha introdotto nella propria normativa urbanistica già nel 2000 (LR n.20), con l'art. 5, la Valutazione di sostenibilità (ValSAT) e il monitoraggio dei piani come uno dei compiti che gli enti (Regione, Province e Comuni) devono svolgere nell'ambito del procedimento di elaborazione ed approvazione dei propri piani. In attesa dell'adeguamento definitivo al D.L.G. 152/2006 e all'ultimo decreto correttivo (n. 4/2008), la Regione ha approvato, nel giugno del 2008, la L.R. n. 9, "Disposizioni transitorie in materia di Vas e norme urgenti per l'applicazione del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152", che si limita ad individuare l'autorità competente alla Vas. L'ultimo atto predisposto in merito è una Circolare esplicativa, "Prime indicazioni in merito all'entrata in vigore del D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, correttivo della parte seconda del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, relativa a Vas, Via e IPPC e del Titolo I", che riguarda l'entrata in vigore del nuovo decreto e della stessa L.R. n. 9, a firma congiunta dell'assessore all'ambiente e di quello alla programmazione e sviluppo territoriale, datata novembre 2008. Nella Circolare esplicativa sono chiarite le fasi procedurali ed i relativi contenuti tecnici da integrare nelle metodologie già in uso per la ValSAT. Inoltre, la Circolare si configura come un documento in cui, per ogni strumento di pianificazione e governo del territorio, vengono individuati gli adempimenti integrativi e le ulteriori fasi procedurali da dover attivare per rendere la ValSAT compatibile con le richieste di legge relative alla Vas.

Dalla lettura di tale normativa, non si ravvisa una netta separazione tra valutazione ambientale e urbanistica: la ValSAT è una delle fasi del processo di pianificazione ad ogni livello di governo ed in ciascuno dei rispettivi piani urbanistici.

L'attuale quadro normativo della Regione Toscana, in materia di valutazione ambientale, appare molto ricco. Di recente, dalla necessità e dall'interesse ad adeguare la normativa regionale a quella statale, secondo le previsioni del D.lgs. 4/2008, è stata formulata la L.R. 12/02/2010 n. 10, "Norme in materia di valutazione ambientale strategica, di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza", modificata e corretta dalla L.R. 30 dicembre 2010 n. 69 (testo coordinato degli articoli modificati) e dalla L.R. 17/02/2012 n. 6 (testo coordinato degli articoli modificati). Nel corso del suo *iter* di approvazione, la L.R. n. 10/2010, nata per dare attuazione al D.lgs. n. 152/2006, ha assunto il carattere di vera e

propria legge-quadro regionale in materia di valutazione di piani, programmi e progetti in Toscana. Di seguito i principi su cui si fonda e caratterizza la legge:

- prevedere un unico provvedimento legislativo per Vas, Via e valutazione di incidenza, con l'obiettivo di semplificare e rendere più efficaci le valutazioni, coordinando i relativi procedimenti;
- dare puntuale attuazione alla normativa nazionale;
- confermare la filosofia che vede l'inserimento della valutazione nell'ambito del processo di formazione e approvazione dei piani e programmi;
- prevedere uno stretto coordinamento tra la nuova legge regionale e le leggi regionali n. 49/1999 e n. 1/2005;
- prevedere un unico Regolamento attuativo in materia di Vas e di valutazione integrata, al posto dei due Regolamenti attuali;
- disciplinare, tramite il Regolamento, le procedure e le modalità tecniche per l'effettuazione coordinata della Vas, della valutazione integrata e della valutazione di incidenza per i piani e i programmi.

La citata "valutazione integrata" è introdotta dalla Legge di governo del territorio della Regione Toscana n. 1 del 3 gennaio 2005, "Norme per il governo del territorio". Questa legge assegna alla valutazione integrata il compito di verifica degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana di piani e programmi e degli atti di governo del territorio e la specifica con il regolamento attuativo emanato con D.P.G.R. 9/02/2007, n. 4/R[32], e con il D.P.G.R. 2/11/2006, n. 51[33]. La valutazione integrata persegue l'obiettivo di evidenziare, all'interno del processo di formazione del piano/programma, le coerenze interne ed esterne dello strumento in esame, l'insieme degli effetti che gli interventi previsti possono produrre sulle dimensioni ambientale, territoriale, economico, sociale e sulla salute umana, con un'attenzione trasversale alle differenze di genere, i contributi dei soggetti istituzionali, delle parti sociali e del pubblico espressi nelle fasi di partecipazione e consultazione attivate.

La valutazione integrata è svolta secondo procedure e modalità tecniche che prevedono anche la valutazione ambientale e le relative consultazioni sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. In Toscana, quindi, la Vas è parte costitutiva del processo di valutazione integrata regionale ed attua quanto previsto dalla direttiva comunitaria per i piani e i programmi regionali e degli enti locali.

Il percorso normativo della Toscana, ha però conosciuto anche dei momenti di difficoltà. Infatti, con decisione assunta nella seduta del 16 aprile 2010, il Consiglio dei Ministri ha promosso il ricorso alla Corte costituzionale contro la Regione Toscana, rilevando possibili profili di illegittimità costituzionale per tre disposizioni della Legge Regionale 10/2010, in particolare l'art. n. 5, comma 3, lettera "c"; l'art. n. 5, comma 4, lettera "c"; l'art. n. 26, comma 4, lettera "c". Il Comitato Tecnico di Direzione (CTD) ha, allora, istituito un apposito gruppo di lavoro interdirezionale per affrontare in modo organico e complessivo le esigenze di

[32] Regolamento di attuazione dell'art. n. 62 della L.R. 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) in materia di indagini geologiche – Pubblicato nel B.U. Toscana 7 maggio 2007, n. 11, parte prima.

[33] Regolamento di disciplina dei processi di valutazione integrata e di valutazione ambientale degli strumenti di programmazione di competenza della regione - Pubblicata nel B.U. Toscana 7 novembre 2006, n. 33

revisione della L.R. n.10/2010, che derivano sia dal ricorso del Governo, sia dal nuovo D.lgs. n. 128/2010. Le attività del Gruppo sono state articolate in tre fasi successive, con scadenza il 30 giugno 2011. La prima fase ha riguardato le proposte di adeguamento necessarie per superare il contenzioso col Governo: è stato prodotto un disegno di legge, trasformato rapidamente dal Consiglio regionale nella nuova Legge Regionale n. 69/2010, che ha modificato in parte la L.R. n. 10/2010. La seconda fase si è focalizzata sull'ipotesi di unificare Vas e valutazione integrata in un'unica modalità di valutazione per ciascun piano/programma. La terza ed ultima fase ha riguardato la formulazione di proposte di adeguamento alle disposizioni del D.lgs. n. 128/2010 e, quindi, il nuovo Regolamento attuativo sulla Vas.

Per ciò che concerne la Vas, gli sforzi del CTD sono confluiti nella L.R. 6/2012 secondo due nuovi contributi, da un lato la riconfigurazione del ruolo del Nucleo Unificato Regionale di Valutazione e Verifica (NURV), al quale è attribuito il ruolo di autorità competente per la Vas, da un altro l'introduzione, nella disciplina regionale, di nuove misure per la semplificazione amministrativa e lo snellimento dell'iter procedurale delle valutazioni degli strumenti di programmazione e di pianificazione regionali e locali, prevedendo l'unificazione delle valutazioni con la conseguente eliminazione della valutazione integrata.

Emilia Romagna e Toscana, manifestando da subito l'interesse per la valutazione e la tutela ambientale, si sono rivelate due regioni "pioniere" nel panorama italiano e possono vantare, dunque, di operare con propri apparati tecnici, metodologici e consuetudini politiche ormai stabilizzate sul territorio.

La Regione Veneto, oltre ad essere una delle regioni che ha introdotto la Vas nella propria disciplina urbanistica, è anche una delle regioni che già nel 2004 aveva individuato l'autorità competente in materia e nel 2006 definito i criteri e le modalità di applicazione delle procedure Vas; inoltre, dopo l'entrata in vigore del D.lgs. n. 152/2006, ha confermato gli indirizzi operativi precedentemente individuati e quando è stata modificata la Parte II del D.lgs. 152 ha soltanto dovuto adeguare la propria normativa con l'art. n. 14 della LR 4/2008.

Per aggiornare le procedure amministrative, già individuate sulla base della Direttiva 2001/42/CE con le deliberazioni del 2006, in ragione di quanto stabilito dall'ultimo decreto correttivo del Codice Ambientale e in attesa della promulgazione di una legge regionale specifica, la regione Veneto è intervenuta ancora una volta con una deliberazione della Giunta, la quale predispone nei suoi allegati nuove procedure di Vas in relazione alle diverse tipologie di piani, in sintonia con quanto stabilito dal D.lgs. n. 4/2008.

In sintesi, le diverse delibere regionali, nel corso degli anni, hanno recepito integralmente le normative sovraordinate, iniziando dalla direttiva europea e aggiornando via via i propri apparati tecnici e le proprie procedure con successive deliberazioni di adeguamento alla normativa nazionale. Quest'ultima deliberazione, dunque, costituisce solo l'atto finale di un percorso che ha portato la regione non solo a rispettare i tempi, ma soprattutto i contenuti.

La Regione Calabria prevede la procedura di Valutazione di sostenibilità e di impatto ambientale già nel 2002 con la L.R. 19/2002 e s.m.i. (in particolare la L.R. 24 novembre 2006, n. 14) in cui si definisce l'ambito di applicazione, gli obiettivi, le competenze e si cita esplicitamente la Direttiva 2001/42/CE.

Merita di essere citato anche il protocollo d'intesa dell'autunno del 2005 "Un patto per il governo del territorio in Calabria"; questo prende avvio anche dalla considerazione che l'applicazione della procedura di Vas necessita di un approccio integrato, interdisciplinare ed intersettoriale, che faciliti il rapporto tra piani di vari livelli e il rapporto dei piani con i cittadini.

Un altro importante passo della Regione Calabria è costituito dall'emanazione delle "Linee guida della pianificazione regionale e schema base della carta regionale dei luoghi", sempre in attuazione della LUR del 16 aprile 2002. In esse è contenuto un intero capitolo dedicato alla valutazione ambientale e di sostenibilità, in cui la direttiva europea e gli articoli vengono esaminati e illustrati sulla base del contesto regionale di riferimento. Vengono, altresì, presi in considerazione l'ambito di applicazione, i contenuti e la struttura, ribadendo con forza il rapporto dialogico che deve intercorrere tra pianificazione e valutazione, ad ogni scala territoriale.

Ciò che si rileva dallo studio del caso della Regione Veneto e della Regione Calabria è la loro sensibilità al problema della valutazione ambientale, virtù, questa, che le ha portate ad adeguare puntualmente la propria legislazione regionale a quella europea e nazionale.

4. Metodologie valutative: affinità e divergenze

La lunga fase normativa, che ha visto l'Unione europea e gli Stati membri impegnati nell'applicazione di procedure, metodologie e tecniche per valutare dal punto di vista ambientale progetti, programmi e piani, si è conclusa con l'emanazione della Direttiva 2001/42/CE. In Italia, l'impegno prioritario di tutte le amministrazioni coinvolte nelle trasformazioni del territorio è stato quello di conciliare i piani e i programmi con i vincoli imposti, sia a livello nazionale che locale. In questo contesto, le varie direttive e gli atti di indirizzo europei delineano un percorso per affrontare la complessità dello scenario, sottolineando la necessità di una concertazione secondo i principi di valutazione complessiva.

L'apparato normativo europeo, di cui si è già ampiamente discusso nei capitoli precedenti, ha anticipato di molto l'evoluzione delle discipline di gestione del territorio e, con maggiore o minore difficoltà per le regioni, ha iniziato ad internalizzare le valutazioni ambientali nell'*iter* progettuale e di pianificazione. Le tre Direttive che disciplinano la Via, la Valutazione di Incidenza Ambientale (VIncA)[34] e la Vas, in ordine di emanazione, indicano i principi per la valutazione complessiva e appaiono strettamente collegate tra loro, come reso esplicito dalla stessa Direttiva sulla Vas.

Nonostante la stessa Direttiva sulla Vas precisa la possibilità, nonché l'opportunità, di effettuare procedure coordinate e comuni nel caso di analoghi obblighi derivanti da diverse norme comunitarie, allo scopo di evitare duplicazioni nei processi di valutazione, la compresenza delle tre procedure valutative può generare una certa confusione, sia dal punto di vista procedurale, sia dal punto di vista metodologico. In tal senso, la VIncA può essere considerata parte integrante o strettamente collegata al Rapporto ambientale della Vas, del quale approfondisce gli aspetti legati principalmente alle componenti biotiche, e, analogamente, il Quadro di Riferimento Ambientale previsto dalla Via può confluire nella Vas come la focalizzazione di alcune componenti in uno specifico ambito spaziale o su aree definite. D'altra parte, la Vas può favorire l'individuazione delle zone di possibile perturbazione degli habitat e di minaccia delle specie, anche esterne ai SIC[35] e alle ZPS[36], su cui approfondire la VIncA, ottenendo così una tutela a diversi livelli, finalizzata a coniugare gli obiettivi di conservazione e quelli di sviluppo sostenibile. Analogo coordinamento è già previsto tra Via e VIncA e tra Via e Vas in merito ai progetti. In questo modo «la tutela conservativa si tramuta in verifica di compatibilità con i valori della biodiversità e dello sviluppo sostenibile del territorio» (Lombroso, 2004, 4).

[34] Tale procedura è stata introdotta dall'articolo 6 della Direttiva 92/43/CEE – "Direttiva Habitat" – con lo scopo di garantire la conservazione degli habitat e delle specie per cui essi sono stati individuati. In ambito nazionale, oggi, la VIncA è disciplinata dall'art. 6 del D.P.R. 120/2003.

[35] Siti di Importanza Comunitaria: aree protette col fine di tutelare gli habitat, le specie floristiche e faunistiche la cui conservazione è ritenuta prioritaria o di interesse europeo e previste dalla Direttiva del 21 maggio 1992, n. 43/CEE (Direttiva Habitat).

[36] Zone di Protezione Speciale: siti dedicati alla conservazione dell'avifauna e previsti dall'articolo 4 della Direttiva del 2 aprile 1979, n. 409/CEE (Direttiva *Oiseaux*).

Complessivamente la procedura di verifica della sostenibilità delle azioni programmate, prevista dalla Direttiva Vas, risponde in modo efficace all'esigenza di una sistematica organizzazione dei temi di tutela della qualità dell'ambiente, anche perché la sua impostazione riflette e sfrutta un'esperienza ormai vasta per quanto riguarda l'applicazione della procedura di valutazione di impatto ambientale e supporta la più giovane attuazione della valutazione di incidenza.

La possibilità di disporre di una così ampia e variegata gamma di strumenti di valutazione ambientale, se ordinatamente implementati, permette di individuare azioni e metodologie progettuali in grado di integrarsi con la natura complessa e dinamica del territorio, contribuendo sia alla sua tutela, sia a guidarne una trasformazione qualificata, alla luce della provata inefficienza di una strategia basata unicamente sull'imposizione di vincoli (Carollo, 2008).

Alcuni tecnici e professionisti hanno, però, attribuito alla Vas uguale valore della Via, considerandole semplicisticamente come le stesse procedure per due oggetti differenti. Ma proprio perché la differenza tra le due procedure sta nella natura degli oggetti che devono essere valutati – il progetto di un'opera nella Via, il piano o programma nella Vas – è necessario nei due casi porre l'attenzione sulle differenti fasi. Già con l'emanazione del D.lgs. n. 152/2006, il dibattito scientifico si è concentrato sulla "Vas *ex ante*". Nella Via, giustamente, l'attenzione è posta sulla valutazione *ex ante* poiché occorre prevenire gli impatti negativi derivanti dalla costruzione e dalla messa in funzione di un'opera. Nella Vas l'attenzione si deve concentrare sulla gestione del processo di attuazione. L'aver spostato il fuoco dell'attenzione dalla fase *in itinere* a quella *ex ante*, non ha permesso di cogliere la specificità della Vas rispetto alla Via e l'evidente differenza tra le due. Un piano è, infatti, un processo decisionale che dipende da una pluralità di decisori e dall'andamento di variabili esogene non influenzabili dal soggetto responsabile della sua gestione. Contrariamente dal progetto, il piano è un processo caratterizzato da margini di incertezza – tanto più ampi quanto più il sistema da pianificare è complesso – e richiede azioni di lungo periodo: complessità e tempi lunghi aumentano il rischio di sbagliare le previsioni e di dovere modificare le scelte iniziali oggetto della Vas *ex ante* (Socco, 2005).

Oltre agli strumenti valutativi finora descritti, merita di essere qui menzionato un ulteriore dispositivo: la Relazione paesaggistica. Questa, nata per garantire il controllo delle trasformazioni sul territorio, si pone come momento di valutazione all'interno del processo progettuale, in modo tale da rendere i nuovi interventi effettivamente coerenti con i caratteri ed i valori del paesaggio in cui si collocano (Angrilli, Baricchi, Boschi, 2011). La relazione paesaggistica è prevista ai sensi dell'art. 146, comma 3, del D.lgs. 42/2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, per tutti gli interventi edilizi da realizzare in zone sottoposte a vincolo paesaggistico. La relazione correda, unitamente al progetto dell'intervento che si propone di realizzare, l'istanza di autorizzazione paesaggistica di cui agli articoli 159, comma 1, e 146, comma2, del Codice. Il contenuto della relazione è puntualmente specificato nell'allegato al Decreto: al punto 3.1, la documentazione tecnica con gli elaborati di analisi dello stato attuale (A) e gli elaborati di progetto (B); al punto 3.2, gli elementi per la valutazione paesaggistica, e, al punto 4, la documentazione relativa a

tipologie di interventi od opere di grande impegno territoriale.

Questo strumento di valutazione ambientale, pur non godendo della ricchezza metodologica di quelli precedentemente descritti, trova qui ragione di essere discusso poiché offre un importante punto di contatto con la Vas. La Relazione, infatti, rappresenta un intero tassello della più ampia procedura di Vas, coincide con il Rapporto ambientale: strumento a cui la Vas demanda la valutazione degli impatti potenzialmente prodotti da un piano sul territorio e che si differenzia dalla relazione per una maggiore apertura all'integrazione con altri strumenti. In tal senso, si ritiene che lo schema e i contenuti della Relazione paesaggistica siano integrabili, in mancanza di altri riferimenti di settore, all'interno del processo di Vas (Trombino, Provenzano, 2009). Come già riferito, la struttura della Relazione paesaggistica, definita dal D.P.C.M. del 12 dicembre 2005, prevede, ai fini di rendere possibile una valutazione da parte dei funzionari delle Soprintendenze a partire da una documentazione omogenea, che questa sia composta da un elevato numero di studi di settore. Appare evidente come dei tre ambiti di analisi richiesti dalla Relazione paesaggistica soltanto il primo, relativo allo stato dei luoghi, abbia utilità nel caso della redazione di una Vas, non contemplando questa la valutazione di un progetto. Il contenuto della documentazione tecnica previsto dalla relazione paesaggistica, relativo alla conoscenza dello stato di fatto dei luoghi, deve disporre della «descrizione, anche attraverso estratti cartografici, dei caratteri paesaggistici del contesto paesaggistico e dell'area di intervento: configurazioni e caratteri geomorfologici; appartenenza a sistemi naturalistici (biotopi, riserve, parchi naturali, boschi); sistemi insediativi storici (centri storici, edifici storici diffusi), paesaggi agrari (assetti culturali tipici, sistemi tipologici rurali quali cascine, masserie, baite, etc.), tessiture territoriali storiche (centuriazioni, viabilità storica); appartenenza a sistemi tipologici di forte caratterizzazione locale e sovralocale (sistema delle cascine a corte chiusa, sistema delle ville, uso sistematico della pietra, o del legno, o del laterizio a vista, ambiti a cromatismo prevalente); appartenenza a percorsi panoramici o ad ambiti di percezione da punti o percorsi panoramici; appartenenza ad ambiti a forte valenza simbolica (in rapporto visivo diretto con luoghi celebrati dalla devozione popolare, dalle guide turistiche, dalle rappresentazioni pittoriche o letterarie). La descrizione sarà corredata anche da una sintesi delle principali vicende storiche, da documentazione cartografica di inquadramento che ne riporti sinteticamente le fondamentali rilevazioni paesaggistiche, evidenziando le relazioni funzionali, visive, simboliche tra gli elementi e i principali caratteri di degrado eventualmente presenti»[37].

Alla fase di lettura del contesto, in grado di rilevare e analizzare i dati sulle caratteristiche fisiche del territorio, la Vas deve far seguire la fase di interpretazione e valutazione, che nel rispetto della sua stessa *ratio* non può prescindere dal coinvolgimento di processi partecipativi. La fase di interpretazione deve essere redatta con lo specifico scopo di sintetizzare la mole di dati raccolti e renderli facilmente trasmissibili e comprensibili ad un pubblico eterogeneo che, supportato da un gruppo di facilitatori, potrà procedere alla fase valutativa (Trombino, Provenzano, 2009).

[37] D.P.C.M. del 12 dicembre 2005, Allegato: Realzione Paesaggistica, 3.1 Documentazione tecnica, pubblicato in G.U. n. 25 del 31 gennaio 2006.

Accanto a questi aspetti di natura procedimentale, si rilevano ulteriori questioni di tipo applicativo. Tra le altre, quella di restituire, secondo un dato numerico tipico degli indicatori, aspetti legati alla qualità del paesaggio e, nella fattispecie, del patrimonio culturale presente in un dato territorio. Sono questi aspetti che, nonostante siano di difficile soluzione, possono però essere risolti all'interno del sistema più complesso della Vas, il quale mette in gioco molte più risorse e interpella un numero maggiore di soggetti.

L'integrazione dei diversi livelli valutativi genera, quindi, una elevata capacità di interpretazione delle complesse dinamiche ambientali e consente, peraltro, di pervenire ad una semplificazione amministrativa, a fronte di un continuo appesantimento legato alle evoluzioni delle norme ambientali.

Di seguito, la Tabella 3 mette a confronto le caratteristiche degli strumenti di valutazione di cui si è trattato.

Tabella 3: Quadro sinottico dei principali strumenti di valutazione

	VIA	**VIncA**	**VAS**	**R. Paesaggistica**
Istituzione	• Direttiva 85/337/CEE • DPR 12/4/1996 • Direttiva 97/11/CE • D.lgs. 152/2006	• Direttiva 92/43/CEE • DPR 8/9/1997, n. 357	• Direttiva 2001/42/CE • D.lgs. 152/2006 • D.lgs.4/2008	• D.lgs. 42/2004 • DPCM 12/12/2005
Finalità	Salvaguardia dell'ambiente naturale e della salute dell'uomo	Salvaguardia di habitat e specie di interesse comunitario presenti all'interno di SIC e ZPS	Protezione dell'ambiente e integrazione nella pianificazione di considerazioni ambientali	Verifica di compatibilità paesaggistica per l'intervento proposto
Principio	Prevenzione	Precauzione	Precauzione	Conservazione della qualità dei luoghi
Oggetto	Realizzazione di un'opera o di un intervento sul territorio	Progetti, piani o interventi in area di habitat tutelati	Piani o programmi alle diverse scali territoriali	Pianificazione, progettazione e realizzazione di un intervento in area tutelata da vincoli paesaggistici
Procedure	• Definizione dei contenuti (*scoping*) • Verifica di assoggettabilità (*screening*) • Valutazione del progetto	• Verifica di assoggettabilità (*screening*) • Valutazione "appropriata" • Misure di mitigazione • Analisi di soluzioni alternative • Misure di compensazione • Monitoraggio	• Verifica di assoggettabilità (*screening*) • Redazione del Rapporto ambientale • Consultazioni • Valutazione del rapporto e degli esiti delle consultazioni • Decisione • Comunicazione • Monitoraggio	• Redazione della relazione paesaggistica • Espressione del parere

Strumenti principali	• Studio d'Impatto Ambientale • Coinvolgimento delle amministrazioni • Pubblicità del procedimento • Partecipazione al procedimento	• Studio d'Impatto Ambientale • Matrici descrittive e *checklist* • Rilievi Floristici e Faunistici • Documentazione fotografica • Indicatori	• Rapporto Preliminare • Rapporto ambientale • Indicatori • Pubblicità del procedimento • Tecniche di partecipazione e inclusione sociale	• Elaborati di analisi dello stato attuale • *Rendering*, video simulazioni, documentazione fotografica, etc.
Soggetti del procedimento	• Committente o autorità proponente • Autorità competente	• Committente o autorità proponente • Autorità competente	• Autorità procedente • Autorità competente	• Committente o autorità proponente • Autorità competente
Altri soggetti	• Soggetti organizzati • Soggetti non organizzati	• Soggetti organizzati • Soggetti non organizzati	• Soggetti organizzati • Soggetti non organizzati	

5. L'uso di indicatori ambientali nella pianificazione

5.1 Costruzione e implementazione

Da circa quarant'anni, la possibilità di ricondurre le variabili ambientali ad un'unica metrica, che abbia un valore ai fini decisionali, ha ispirato gli sforzi di studiosi e tecnici, purtroppo non sempre con risultati comparabili allo sforzo ed alle risorse impiegate. Ciò ha determinato in molti un diffuso scetticismo e una grande riluttanza ad accettare che i fenomeni ambientali, per molti versi complessi e di difficile identificazione e sintesi, possano essere ridotti a pochi dati ed espressi con un significato univoco. La definizione e lo scopo degli indicatori ancora oggi causano confusione, sia tra studiosi, sia tra gli operatori. Eppure ciò è indispensabile se si tiene conto di quanto possa rivelarsi complessa la realtà in cui viviamo e per la quale individuiamo strumenti di governo.

Per tali ragioni, la definizione degli elementi da indagare rappresenta una delle fasi più delicate e importanti in qualsiasi modello di valutazione ambientale dei processi di pianificazione. Le componenti ambientali vengono genericamente definite sulla base di riferimenti normativi, di orientamenti di organizzazioni scientifiche accreditate a livello europeo e internazionale e delle oramai consolidate esperienze nella elaborazione degli studi di impatto ambientale[38]. I sistemi abiotico (aria, acque, suolo e sottosuolo), biotico (flora, fauna, biodiversità) e antropico (paesaggio, patrimonio culturale, architettonico, archeologico, salute umana, popolazione, beni materiali in genere, struttura economica, etc.) possono essere rappresentati attraverso indicatori sintetici.

Un "indicatore ambientale" è «un elemento dell'ambiente o una sua caratteristica in grado di rappresentare, singolarmente o in combinazione con altri parametri, caratteristiche ambientali non direttamente misurabili attraverso unità di misura fisiche» (Malcevschi, 1991, 31). In altre parole, un indicatore ambientale può essere definito come un parametro a cui sia stata riconosciuta una corrispondenza con un'entità astratta di cui costituisce testimonianza. La qualità ambientale, che non ha una sua forma fisica precisa, può dunque essere rappresentata – "indicata" – da opportuni elementi, parametri e fenomeni oggettivamente riconoscibili e stimabili.

Si possono fornire dei primi criteri per la selezione di indicatori capaci di garantire

[38] Per ciò che concerne le fonti e le famiglie di indicatori per la valutazione dello sviluppo sostenibile, esse sono numerosissime e in continua evoluzione. Fra le più utilizzate fonti si ricordano: l'Agenzia europea per l'ambiente (istituita nel 1993), che produce un rapporto triennale sull'Europa (il primo è stato pubblicato nel 1995); la Commissione Europea, che aggiorna l'European System of Environmental Pressure Indices in 10 ambiti di *policy* (si tratta di *proxy* di più dirette misure di impatto); le esperienze di Emas I e II (a livello aziendale, di filiera e territoriale); Eurostat con il suo *pressure indices project*; i *municipal benchmark* ('sfondi', soglie e generatori di indicatori), utilizzati soprattutto dalle città statunitensi; il progetto Usa di *Neighborhood indicator partnership* in cui l'indicatore assume la forma di "evento" partecipato e perde quel carattere "passivo" che spesso ne riduce l'utilità; l'OCSE che offre due data base *on line* (New Cronos e Envstat); l'United Nations Commission on Sustainable Development (con 132 indicatori in ambito FSR per 4 categorie di informazioni: economiche, sociali, ambientali e istituzionali); Inspire, infrastruttura per l'informazione territoriale dell'Unione Europea (2004) collegata a Espon (European spatial planning observation network, 2002).

l'efficacia dei modelli di valutazione nella semplificazione della complessità ambientale; è necessario che gli indicatori selezionati presentino le seguenti caratteristiche:

- "non ridondanti" (pochi), per non introdurre un eccessivo numero di variabili nel modello valutativo;
- "strategici", capaci di rappresentare le caratteristiche fondamentali della realtà locale e di fornire informazioni sulle evoluzioni future;
- "calcolabili", traducibili in valori quantitativi;
- "statisticamente monitorati", poiché l'assenza di dati disponibili su serie storiche rende inutile l'indicatore ai fini della verifica dei trend passati (Carollo, 2008).

Altre caratteristiche da considerare per costruire e selezionare indicatori sono le seguenti:

- "rappresentatività": l'indicatore deve essere chiaramente correlabile con un certo fenomeno o una certa caratteristica che si vuole rilevare o controllare; deve essere altamente correlabile con l'effetto suddetto, con una minima dispersione statistica; deve essere difficilmente camuffabile da fattori al contorno; deve avere una validità sufficientemente generalizzabile a molte situazioni analoghe, anche se non identiche;
- "accessibilità": deve essere facilmente misurabile e possibilmente monitorabile in maniera automatica; deve avere una soglia di rilevabilità analitica accessibile con tecniche standard;
- "affidabilità": deve avere valori minimi di errori sistematici;
- "operatività": deve essere direttamente e facilmente utilizzabile per quantificare azioni di intervento, costi e benefici (Vismara, 1990).

Tra le caratteristiche tipiche di un indicatore, ve ne sono alcune ritenute particolarmente significative per lo svolgimento dei processi di valutazione ambientale. A quelle già menzionate, è possibile aggiungere almeno altre quattro caratteristiche essenziali. Prima tra tutte, la "sensibilità" alle azioni di piano. Un buon indicatore deve sempre essere in grado di riflettere le variazioni significative delle componenti ambientali indotte dall'attuazione delle azioni di piano; questa proprietà è particolarmente necessaria nel caso di Comuni di piccole dimensioni, per i quali occorre valutare azioni riferite a problematiche e infrastrutture di competenza locale, che richiedono quindi indicatori in grado di registrare gli effetti di azioni anche di carattere limitato. In secondo luogo il "tempo di risposta": un indicatore deve riflettere, in un intervallo temporale sufficientemente breve, i cambiamenti generati dalle azioni di piano; in caso contrario gli effetti di un'azione potrebbero non essere rilevati in tempo per riorientare il piano e, di conseguenza, dare origine a fenomeni di accumulo non trascurabili sul lungo periodo. In terzo luogo l'"impronta spaziale": i fenomeni in studio, soprattutto quando si considerano ambiti territoriali molto vasti, non sempre sono omogenei nello spazio; un buon indicatore dovrebbe essere in grado di rappresentare l'andamento nello spazio dei fenomeni cui si riferisce. Infine, la "comunicabilità": gli indicatori devono risultare immediatamente comprensibili per un pubblico di tecnici e non, di semplice interpretazione nella loro formulazione e di agevole rappresentazione, mediante l'utilizzo di strumenti quali tabelle, grafici o mappe. Infatti, quanto più un argomento risulta facilmente comunicabile, tanto più semplice diventa innescare una discussione in merito ai suoi contenuti con interlocutori eterogenei, agevolando commenti, osservazioni e suggerimenti da

parte di soggetti con punti di vista differenti in merito alle dinamiche in atto sul territorio (Arcari, Cerioli, Laniado, 2004).

Data la complessità della realtà, nella pratica si rivela necessaria la definizione di un opportuno insieme di indicatori, che si arricchisce nel corso delle diverse fasi del processo di pianificazione. Tale *core set* deve consentire principalmente di mettere in luce le caratteristiche ambientali e territoriali dell'area potenzialmente interessata dagli effetti di piano, di rendere misurabili gli obiettivi specifici, di valutare gli effetti significativi dovuti alle azioni previste e di monitorare il grado di attuazione del piano stesso. A seguito di ciò si comprende la differente tipologia di indicatori implementati nel sistema di monitoraggio ambientale. Distinguiamo, infatti, indicatori "descrittivi" da indicatori "prestazionali". I primi, espressi come grandezze assolute o relative, sono usati per la caratterizzazione della situazione ambientale e per il monitoraggio del processo di piano; i secondi permettono di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi in termini assoluti (efficacia). In particolare il processo di selezione degli indicatori prestazionali deve seguire quello della scelta degli obiettivi ambientali. Nella scelta degli indicatori prestazionali da inserire in una qualsiasi valutazione si dovrebbe seguire un criterio fondamentale: considerare almeno un indicatore prestazionale per ciascun obiettivo ambientale rilevante nel contesto di riferimento. Questo criterio dovrebbe essere un asse portante di tutte le valutazioni ambientali: gli obiettivi ambientali associati ad un'ipotesi di sviluppo (piano-programma, progetto, attività antropica, etc.), organizzati secondo una gerarchia d'importanza relativa, devono poter essere verificati, resi misurabili-controllabili attraverso la selezione di una corrispondente gerarchia d'indicatori prestazionali.

Poiché gli obiettivi sono misurati come traguardi stabiliti sugli indicatori descrittivi, gli indicatori prestazionali mettono in relazione le azioni previste dal piano con gli obiettivi.

Le "Linee guida EnPlan"[39] definiscono gli indicatori quali elementi chiave del processo di valutazione ambientale, capaci di svolgere un ruolo attivo nella visualizzazione, comprensione e attuazione del piano/programma. Per questa ragione, la loro definizione e organizzazione durante il ciclo di vita del piano/programma merita di essere considerato uno degli aspetti più importanti della Vas.

È possibile individuare almeno quattro funzioni per cui gli indicatori vengono utilizzati nelle diverse fasi di elaborazione e valutazione del piano/programma:

- la descrizione dei caratteri quantitativi e qualitativi e delle modalità d'uso delle risorse ambientali disponibili nell'area interessata dagli effetti del piano/programma;
- la fissazione degli obiettivi ambientali generali e specifici e il loro livello di conseguimento;
- la previsione e la valutazione degli effetti ambientali significativi dovuti alle azioni previste dal piano/programma;
- il monitoraggio degli effetti significativi dovuti all'attuazione delle azioni del

[39]Si tratta del lavoro congiunto di 10 regioni italiane e spagnole coordinate dalla Regione Lombardia. Scaturiscono da un'intensa attività di sperimentazione effettuata da tre gruppi di lavoro coordinati dalle Regioni Catalogna, Emilia Romagna e Piemonte. La stesura finale delle linee guida è opera della prof. M.R. Vittadini e del prof. E. Laniado, con la supervisione della prof.ssa A. Spaziante.

piano/programma.

Quanto all'uso che di questi se ne fa all'interno dei processi di Vas, va precisato che la loro utilizzazione accompagna tutte le fasi: il nucleo iniziale di indicatori selezionato nella fase di impostazione del piano/programma si arricchisce nella fase di definizione degli obiettivi, si precisa nella fase di valutazione delle alternative, si struttura nella fase conclusiva con la progettazione del monitoraggio e, infine, viene controllato nella fase di attuazione e revisione del piano/programma.

Nel loro complesso, gli indicatori dovrebbero formare un sistema che rispecchia il modello logico di funzionamento del sistema territoriale e ambientale. In letteratura sono disponibili diversi modelli, anche detti "quadri": tra i più semplici si ricordano il modello PSR (Pressioni – Stato – Risposta), elaborato in sede OCSE a metà degli anni Novanta, e quello utilizzato in una sperimentazione EnPlan, il quale propone un approccio ecosistemico per l'analisi delle caratteristiche del territorio e, di conseguenza, per strutturare il sistema degli indicatori. Tra i tanti, quello maggiormente diffuso è, però, il modello DPSIR (Determinanti – Pressioni – Stato – Impatti – Risposte), elaborato dell'Agenzia Europea per l'Ambiente nel 1996. Il connotato più rilevante di tale quadro è la distinzione tra due gruppi d'indicatori, che rispettivamente riguardano le Determinanti e le Pressioni. La ragione va trovata nella «propensione a tenere distinti gli attori che producono pressione – *Driving force* – dalla pressione che viene esercitata – *Pressure*» (Mortensen, 1997, 50)[40]. È questo un metodo che consente di organizzare gli elementi conoscitivi attraverso i quali rappresentare le informazioni sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali, e sulle interazioni positive e negative tra tali contesti ambientali e territoriali e i settori di sviluppo (fig. 1).

In base allo schema DPSIR le attività umane (determinanti) generano fenomeni potenzialmente nocivi per l'ambiente, come il rilascio di sostanze inquinanti (pressioni), che possono modificare le condizioni dell'ambiente naturale (stato). Come conseguenza delle modificazioni dello stato dell'ambiente naturale, si possono verificare ripercussioni negative o positive sulla vita e le attività umane (impatti), l'uomo a sua volta reagisce (risposte) o affrontando le ripercussioni negative (impatti), o ripristinando le condizioni dell'ambiente naturale precedentemente danneggiate (stato), oppure facendo in modo di ridurre le pressioni sull'ambiente attraverso la modificazione e l'adeguamento delle tecniche di produzione (pressione) o la riduzione dell'espletamento di certe attività umane. Tale modello,

[40] I quadri di indicatori delineati a partire dagli anni Novanta hanno due matrici e ciascuna offre due tipi di opzioni. Dalla prima emerge la preferenza a considerare i "fattori di pressione" (D) dei sistemi ecologici e sociali o il concentrare l'attenzione sulla "pressione" (P): nel primo caso sono messi a fuoco gli attori, nel secondo i processi. Nella seconda matrice si delinea l'opzione tra il costruire indicatori di "stato" (S), oppure indicatori di "impatto/effetto" (I; E): nel primo caso l'indicatore descrive condizioni, ecologiche e sociali, mentre nel secondo si propone di mettere in risalto le conseguenze che derivano da determinate condizioni, prodotte dall'azione di agenti esterni. Bisogna notare che in questa seconda matrice, l'opzione non consiste nella scelta tra indicatori di "stato" e indicatori di "impatto", ma piuttosto nell'includere nel quadro degli indicatori soltanto indicatori di "stato, oppure due distinti gruppi, costituiti da indicatori di "stato" e indicatori di "impatto" (Vallega, 2008). Di seguito i quadri di indicatori e le diverse istituzioni proponenti: PSR, *Organisation for Economic Co-operation and Development*, 1990; DSR, *United Nations Conference on Sustainable Development*, 1995; PSIR, *United Nations Environment Programme*, 1994; DIER, *United Nations Statistics Division*; DPSIR, *European Environment Agency*, 1996.

che definisce un sistema di indicatori per categoria, rappresenta la più accreditata "griglia di lettura" dell'origine dei problemi ambientali e del loro legame con le forze determinanti dell'economia, che si basa su relazioni di causa-effetto tra le componenti dell'ambiente.

FIG. 1: Modello DPSIR



L'approccio che utilizza gli indicatori secondo la sequenza del modello DPSIR non sempre è di semplice applicazione; infatti, la struttura dello schema lascia supporre la possibilità di individuare e studiare gli effetti di uno specifico determinante mediante l'analisi delle pressioni, stati, impatti e risposte a esso correlati. Questa assunzione si rivela nella maggior parte dei casi problematica: esiste infatti un intervallo di tempo minimo necessario perché, per esempio, gli effetti dei determinanti possano essere effettivamente misurati valutando le modificazioni dello stato. La reale utilità del modello consiste piuttosto nell'identificazione delle dinamiche indotte da uno specifico determinante. Combinando gli effetti indotti da tutti i determinanti è infatti possibile ipotizzare l'andamento futuro del sistema.

Come mostrato in fig. 1, i quadri sono rappresentati in modo da prefigurare l'idea di un ciclo, che muove da un impulso e finisce con una risposta, ma ciò non implica che gli indicatori, per definizione, si dispongano lungo catene, o lungo cicli, che formino sequenze causali. Nonostante questa posizione di base, enunciata nei documenti delle organizzazioni intergovernative che hanno lanciato gli indicatori di sviluppo sostenibile, la letteratura sull'argomento non esclude che, di fatto, alcuni indicatori, situati in gruppi diversi del quadro, si dispongano in catene logiche, contrassegnando le tappe di un percorso (Mortensen, 1997).

Ciò è specificato perché l'impostazione del quadro degli indicatori per il paesaggio dovrà discostarsi dalla concezione, ampiamente seguita a proposito degli indicatori di sviluppo sostenibile, secondo la quale i gruppi sono tra loro indipendenti. Sarà basata, invece, sul presupposto che gli indicatori sul paesaggio siano coerenti con gli obiettivi di base, delineati dalla CEP, se e in quanto tendano a disporsi "catene logiche", connettendosi gli uni agli altri in modo tale da costituire "discorsi valutativi sul paesaggio", con particolare riguardo alla

qualità del paesaggio. Di conseguenza, nel configurare il quadro degli indicatori per il paesaggio si cercherà di delineare percorsi discorsivi che coinvolgano indicatori appartenenti a differenti gruppi. Sotto questo profilo, nella cornice ideata per il paesaggio e coerentemente con quanto richiesto dalla CEP, Vallega (2008) individua due tipi di indicatori:

• indicatori isolati, non connessi con altri da alcuna relazione logica. Ad esempio, un indicatore che isuri la percentuale della superficie riservata alla macchia mediterranea rispetto alla superficie extra-urbana complessiva, rientrando quindi nel gruppo "condizione", potrebbe non avere nessuna "connessione discorsiva" con altri indicatori. E possedere però lo stesso una propria ragion d'essere nel modello;

• indicatori di sequenza logica, connessi da loro perché identificano o misurano fasi di un processo, o comunque delineano un "discorso" utile per la pianificazione, la gestione o la protezione del paesaggio. Per restare all''esempio appena esposto, si può immaginare che l'indicatore sulla superficie della macchia mediterranea possegga una connessione logica con un altro indicatore, appartenente al groppo "fattori di pressione", costituito dalla percentuale della superficie a macchia mediterranea andata distrutta per effetto della zonizzazione inserita negli strumenti urbanistici in un determinato periodo di tempo, poniamo negli ultimi vent'anni. In tal modo, i due indicatori, visti nel loro insieme, propongono un "itinerario discorsivo", imperniato sull'attenzione che la pianificazione ha attribuito a componenti essenziali della qualità del paesaggio e sui modi con cui si possa invertire la tendenza.

Esistono, poi, liste molto ampie di indicatori per ciascuna componente ambientale e per ogni settore socio-economico, dalle quali è possibile estrarre quelli che meglio rispecchiano le caratteristiche dell'area in studio.

Affinché gli indicatori non restino entità astratte, è necessario che essi risultino "popolabili", ovvero che siano disponibili i dati per la loro costruzione, che tali dati abbiano un livello appropriato di disaggregazione e che siano sistematicamente aggiornabili con le informazioni disponibili per l'area considerata. Nel caso ciò non fosse possibile, potrebbe essere necessario individuare delle variabili sostitutive (*proxy*), cioè degli indicatori che, utilizzando dati diversi, consentano comunque di ottenere, in modo indiretto, le informazioni desiderate. Quando siano disponibili serie storiche, la loro elaborazione richiede l'applicazione di diversi operatori matematici, come per esempio il numero di superamenti di determinate soglie di riferimento, la media o il caso peggiore. L'informazione associata a ciascuno di tali operatori è ovviamente differente e spesso è consigliabile eseguire l'analisi della serie storica utilizzando diversi operatori in modo integrato. In linea di massima è opportuno definire un indicatore per ciascun operatore utilizzato.

Anche la definizione dei valori di riferimento influenza fortemente la significatività dell'indicatore: se per esempio la soglia da utilizzare per la determinazione dei superamenti non è fissata per legge, al variare del valore di soglia cambia il numero di superamenti e quindi il numero di episodi "critici" rappresentati dall'indicatore. In questi casi può risultare opportuno fissare delle soglie progressive e analizzare quali eventi sono messi in luce da ciascuna di esse.

Infine, è importante effettuare un'analisi delle correlazioni esistenti tra le diverse

grandezze che regolano l'andamento del sistema, in modo da evidenziare le reciproche influenze.

La scelta del *core set*, l'organizzazione dell'informazione secondo un database che ne consenti il calcolo e la scelta delle più opportune fonti dei dati devono essere pensate in funzione della loro monitorabilità all'interno della routine di attuazione del piano. Tra valutazione ambientale del piano/programma e modalità di gestione e valutazione delle informazioni del monitoraggio durante la sua attuazione sussiste una relazione molto stretta. La valutazione ambientale nella fase di redazione del piano/programma deve essere concepita e organizzata, per quanto riguarda la scelta degli indicatori, come il primo atto del processo di monitoraggio della fase di attuazione.

Se un sistema di indicatori è finalizzato all'utilizzo all'interno di un processo di valutazione ambientale strategica, la scelta degli indicatori deve essere condivisa e la costruzione del sistema finale deve avvenire tramite un processo partecipato. Gli indicatori devono essere rivolti alla funzione di aiutare decisioni integrate (Bauler, 1998).

La messa a punto di un sistema standard di indicatori per la pianificazione urbanistica è il passo necessario per potere conferire credito al contenuto delle scelte di piano: le informazioni e i dati relativi agli indicatori di sostenibilità; essi dovrebbero assumere la veste di database georiferiti accessibili in rete.

5.2 Gli indicatori paesaggistici

Con l'avvio del processo di Vas – quale modalità per la formazione di piani e programmi – assume rinnovato risalto la questione degli indicatori, che, nel caso specifico del paesaggio, rappresenta una questione di non facile approccio e soluzione. Gli indicatori del paesaggio costituiscono, infatti, ancor oggi una problematica aperta e dibattuta. La Direttiva 2001/42/CE, all'art. n. 4, richiede di individuare, descrivere e valutare gli impatti diretti e indiretti sui seguenti fattori:

1. l'uomo, la fauna e la flora;
2. il suolo, l'acqua, l'aria e il clima;
3. i beni materiali ed il patrimonio culturale;
4. l'interazione tra i fattori di cui sopra.

Se per alcuni di questi fattori risulta semplice individuarne gli indicatori appropriati alla misura dei loro effetti, per altri risulta molto difficile, come nel caso dei beni materiali e del patrimonio culturale, ma ancor più nel considerare l'interazione tra le diverse componenti. La Direttiva richiede uno sforzo: adottare un approccio olistico per non guardare soltanto alle singole parti della realtà, ma alla complessità del suo insieme.

Vi sono diversi modi di definire gli indicatori in generale e quelli di sostenibilità in particolare. Vi è una prima grande distinzione tra indicatori relativi a fenomeni misurabili e indicatori riferibili a fenomeni non misurabili. Ad esempio, le emissioni di CO_2 sono misurabili e sono considerate come l'indicatore più significativo per valutare l'andamento delle pressioni che producono l'effetto serra. Al contrario, per quanto concerne il valore paesaggistico non disponiamo di strumenti di misura. Non per questo, tuttavia non possiamo cercare di esprimere il valore paesaggistico tramite il linguaggio dei numeri. In linea generale

si può affermare che tutti i fenomeni sono quantificabili, vale a dire esprimibili nel linguaggio dei numeri: alcuni sono fenomeni fisici misurabili, altri sono fenomeni culturali o sociologici, esprimibili quantitativamente solo ricorrendo ad opportuni metodi di ponderazione. Gran parte del successo di un metodo di Vas dipende dalla possibilità di associare ad ogni azione di piano almeno un indicatore d'impatto, che sia agevolmente monitorabile. Il monitoraggio di un fenomeno d'interesse pubblico, come la sostenibilità, richiede indicatori quantitativi, affinché venga fornita al pubblico un'informazione espressa in un linguaggio il più esatto possibile, in questo caso l'esattezza è anche una condizione per la verificabilità democratica.

Quello del linguaggio è un problema noto un po' a tutti i settori disciplinari, ma soprattutto a quei settori che hanno la multidisciplinarietà e la trasversalità come caratteristica dominante. Come è noto, l'ambiente ed il paesaggio appartengono a quest'ultima categoria.

La recente normativa sul paesaggio (CEP e Codice dei beni culturali), ha costituito una cassa di risonanza importante per il paesaggio, con effetto moltiplicatore del numero di persone che hanno iniziato a occuparsi di questo tema. Ciò, da una parte, costituisce un fatto positivo perché segnala l'aumento di interesse per il paesaggio nel mondo scientifico e culturale, dall'altro, ha prodotto un'impennata nella crescita di concetti, termini e approcci diversi, trasformando in piramide con una base molto larga, la torre di Babele. Inevitabile che anche il concetto di indicatore e gli indicatori stessi siano fortemente eterogenei e risentano della formazione di ciascun operatore.

Preme in questa sede illustrare alcune delle diverse batterie di indicatori per il paesaggio che è possibile ritrovare nella ricca letteratura di settore, al fine di tracciare il profilo di opportuni strumenti funzionali alla la valutazione della componente paesaggistica del territorio oggetto dei piani.

Tra i primi esempi di costruzione di indicatori *ad hoc* per il paesaggio – valutazione del mezzo e dei possibili impatti/effetti ricadenti su di esso – si distingue il lavoro predisposto nel 1999 dall'Associazione Analisti Ambientali (AAA). L'impostazione dell'AAA fornisce una visione di indicatori del paesaggio che, con riferimento al contesto italiano, corrispondono tanto alle esigenze della CEP – in stato di avanzata elaborazione nel momento in cui apparve il contributo – quanto alle prescrizioni vigenti in materia di impatto ambientale. Ciò si evince dal fatto che la maggior parte di essi riguarda la tutela dell'ambiente e assume la legislazione ambientale come esclusiva base giuridica di riferimento. Per delineare l'elenco degli indicatori, l'AAA si è rifatta alla definizione di paesaggio fornita dall'*Avant Projet de Convention Européenne du Paysage*, predisposta nel 1997 e destinata a essere accolta nel testo finale del progetto di Convenzione tre anni dopo. Si tratta della definizione già citata al paragrafo 3.1.1. della presente trattazione e secondo la quale il paesaggio è «una parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere risulta dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (CEP, art. n. 1). Muovendo da questa base, l'AAA ha proposto un complesso di 218 indicatori, ordinati in 13 categorie, quali campi tematici di analisi del paesaggio, così come riportato di seguito:

- Indicatori fisico-geomorfologici;
- Indicatori fisico-idrogeologici;
- Indicatori vegetazionali;

- Indicatori faunistici;
- Indicatori agricoli;
- Indicatori insediativi;
- Indicatori infrastrutturali;
- Indicatori storico-culturali;
- Indicatori percettivi, generici;
- Indicatori percettivi, da singoli punti di vista;
- Indicatori percettivi, rispetto a nuovi interventi;
- Indicatori ecosistemico-strutturali;
- Indicatori ecosistemico-funzionali;

Il quadro dell'AAA si presta a due considerazioni, ambedue utili per procedere nella progettazione di indicatori. Da un lato emerge il rapporto che, per quanto riguarda la prospettiva di ideare indicatori, si prefigura tra i vari campi tematici. Gli indicatori ambientali – in totale 89, pari al 41 percento del totale – contenuti nel manuale dell'AAA costituiscono la parte più ampia dell'intera batteria, in ciò denotando la preoccupazione di connettere strettamente il paesaggio alla protezione ambientale, fin quasi al punto di fare del primo una componente della seconda. È conferito un peso notevolmente maggiore agli indicatori riferiti ai processi fisico-chimici e a quelli pertinenti processi biologici. Dal canto contrario, è anche evidente lo sforzo di corrispondere al concetto di paesaggio *in nuce* nel progetto di CEP, includendo aspetti del paesaggio che appartengono alla sfera percettiva delle comunità locali. Gli aspetti visuali del paesaggio, che rimandano alla componente estetica, dunque alla percezione delle comunità umane, sono contemplati in 27 indicatori – pari al 12 percento del totale. A questo gruppo di indicatori si collegano quelli riferiti alla componente culturale del paesaggio: 22 in totale – pari al 10 percento del complesso degli indicatori presi in considerazione. Degno di menzione è anche il fatto che, tra questi indicatori rientrano alcuni riferiti alla componente immateriale.

Come confermeranno i contributi descritti più avanti, la batteria di indicatori proposta dall'AAA è solo uno degli esempi in cui l'attenzione si concentra nel disegnare indicatori con funzioni "ricognitive". Nell'ambito di indicatori per il paesaggio è, invece, necessario specificare che questi non devono produrre ricognizioni fine a se stesse, piuttosto devono essere eminentemente valutativi; il compito che devono assolvere gli indicatori è quello di valutare i termini in cui aspetti, processi e azioni siano coerenti con il perseguimento di qualità paesistica in sintonia con il perseguimento dello sviluppo sostenibile (Vallega, 2008). Sotto questo profilo, la distinzione di fondo tra "stima statistica" e "indicatore" emerge piuttosto chiaramente: la prima ha una funzione meramente ricognitiva, che consiste nel descrivere aspetti, processi e comportamenti in sé e per sé, mentre il secondo ha la funzione di valutarli in riferimento a un obiettivo, così come richiedono le procedure di valutazione ambientale.

Merita di essere qui citato il lavoro svolto dall'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna, di cui si continuerà a parlare anche in avanti. Fin dalla sua istituzione, si è subito dotato di un sistema di indicatori paesaggistici che, congiuntamente alle conoscenze territoriali già acquisite, permettesse di formulare conclusioni utili alle politiche del paesaggio.

L'Osservatorio ha voluto dare un nuovo significato agli indicatori del paesaggio, conferendo importanza alle dimensioni percettive e sociali, in maniera sia quantitativa, sia qualitativa, nonostante le difficoltà che ciò comporta a motivo della incommensurabilità della maggior parte delle percezioni o sensazioni della popolazione, ma che tuttavia constata l'esistenza di una valutazione culturale e sociale collettiva del paesaggio che è sempre più oggettivabile (Sala 2009). È stata, dunque, proposta una lista ridotta di indicatori al fine di garantire la sua operatività:

1. Trasformazione del paesaggio: analisi dei cambiamenti, naturali e culturali, che modificano i suoi valori o le sue sembianze.
2. Diversità paesaggistica: evoluzione della ricchezza nell'assetto territoriale;
3. Frammentazione paesaggistica: risultato del processo di rottura e diminuzione della continuità e coerenza.
4. Valore economico del paesaggio: capacità di un paesaggio di convertire i suoi elementi in risorse produttive.
5. Conoscenza del paesaggio: grado di riconoscimento e di interazione con il paesaggio di una determinata popolazione.
6. Soddisfazione paesaggistica: grado di contentezza della popolazione che vive in un determinato ambito territoriale.
7. Socievolezza paesaggistica: permette di misurare le relazioni sociali nel suo senso più ampio, vincolate al paesaggio e generate dallo stesso.
8. Paesaggio e comunicazione: avvicinamento alla dimensione comunicativa del paesaggio.
9. Azione pubblica e privata nella conservazione: monitoraggio delle politiche pubbliche e delle azioni private nell'ambito della conservazione, della gestione e della pianificazione del paesaggio.
10. Applicazione degli strumenti previsti dalla normativa di settore: l'indicatore pone enfasi sul reale contributo dei dispositivi normativi alle politiche pubbliche di conservazione, gestione e pianificazione del paesaggio.

Se la nuova definizione di paesaggio e degli strumenti che procedono dall'entrata in vigore della CEP da un lato suppongono molte opportunità, dall'altro implicano affrontare sfide su più fronti: metodologico, politico-amministrativo e, soprattutto, culturale. In generale, l'impegno e l'assistenza dei diversi osservatori del paesaggio rappresentano, in tal senso, un fermo punto di riferimento.

Altro interessante contributo, ai fini della presente trattazione, è il sistema di indicatori per il calcolo della "impronta urbanistica sul paesaggio urbano", elaborato dall'Osservatorio Città Sostenibili del "Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio" del Politecnico e dell'Università di Torino. Questo insieme di indicatori risulta particolarmente utile per la valutazione ambientale dell'espansione urbanistica sugli spazi agronaturali circostanti la città. Questa azione è una caratteristica propria di ogni strumento urbanistico, poiché disciplina i cambiamenti degli usi dei suoli: il passaggio da usi agricoli e forestali ad usi urbani o infrastrutturali. Il *set* di indicatori proposto consente, appunto, di valutarne il cambiamento della qualità ambientale prodotto.

La nozione di "impronta urbanistica"[41] riassume in sé il complesso degli impatti ambientali che la città costruita riversa sul paesaggio agronaturale della sua corona periferica. La caratteristica peculiare di tale area è data dalla costituzione delle sue unità di paesaggio: spazi verdi insularizzati nel costruito. La corona di spazi verdi, interclusi all'interno di una più o meno fitta maglia di diramazioni infrastrutturali e di costruzioni, rappresenta a pieno titolo il "paesaggio periurbano".

Il calcolo dell'impronta urbanistica si basa su sette indicatori:

- estensione dell'impronta;
- grado di insularizzazione;
- grado di naturalità;
- valore storico;
- qualità percettiva;
- pressioni dei fattori di impatto o di potenziale rischio;
- consumo di suolo.

All'estensione dell'impronta, il primo, se ne accompagnano altri sei che ne forniscono l'intensità dell'impronta urbanistica. Questo indicatore, oltre a rilevare l'impatto dell'espansione urbanistica, consente di comparare tra loro realtà urbane, indipendentemente dalla loro dimensione, in quanto per valutare la qualità dell'espansione urbanistica fornisce un dato di natura strutturale, cioè la sua capacità di tutelare le risorse rare e irriproducibili, natura e culturali, del paesaggio periurbano. Come illustrato più avanti, l'indice è dotato di un elevato grado di sensibilità che ne fa uno strumento utile per la Vas, sia degli strumenti urbanistici, sia dei piani paesistici e ambientali che hanno tra gli altri obiettivi il miglioramento della qualità del paesaggio periurbano. Sulla base di tali considerazioni sono stati individuati gli opportuni indicatori necessari per valutare l'impronta urbanistica. Per quanto riguarda l'estensione dell'impronta, essa è costituita dall'insieme delle unità di paesaggio, effetto dell'insularizzazione, che la città costruita proietta sulla campagna più prossima. La netta e facile individuazione delle unità di paesaggio, quindi di una linea di demarcazione, consente di separare l'area occupata dalle costruzioni da quella degli spazi verdi. In questo modo, l'indice di estensione (I_{est}) consente di calcolare quanta superficie di spazi verdi agronaturali è stata degradata a spazio verde insularizzato per ogni unità di superficie di costruito: ogni ettaro di costruito si porta dietro un I_{est} di ettari di spazi verdi periurbani. I_{est} è il moltiplicatore dell'estensione dell'impatto sul periurbano; gli altri indicatori forniranno i valori dell'intensità di tale impatto e il loro prodotto per I_{est} fornirà, infine, il valore dell'impronta urbanistica.

[41] L'impronta urbanistica della città sul paesaggio periurbano ricopre una porzione di territorio che è data dal complesso delle unità di paesaggio, quale risultato dell'insularizzazione nelle diramazioni del costruito. L'estensione costituisce solo un primo dato: il rapporto tra la superficie degli spazi verdi insularizzati e la superficie costruita della città fornisce un moltiplicatore caratteristico dell'impronta urbanistica. Esso consente di valutare quanta superficie di spazi verdi è stata generata da ogni unità di superficie di costruito. Per valutare l'impatto dell'impronta urbanistica è necessario associare l'estensione all'intensità dell'impronta stessa, e questa è data dal valore medio della qualità ambientale riferita ad ognuno dei seguenti fattori: insularizzazione, valorizzazione e pressione. Il prodotto tra l'estensione dell'impronta e la sua intensità, riferita ai tre ordini di fattori, rappresenta in modo appropriato il peso dell'impronta urbanistica (Socco, 2005).

Il secondo dei sette indicatori è il grado di insularizzazione, il quale dipende da tre ordini di fattori: l'area dell'unità di paesaggio, la permeabilità dei suoi perimetri e la forma, intesa come rapporto tra perimetro ed area. Più precisamente, si può affermare che la permeabilità del perimetro, quale fattore limitante delle interazioni, la si avverte quanto più si è prossimi al medesimo. Pertanto, anch'esso è, in qualche modo, in funzione della forma, poiché, a parità di area, quanto più la forma è schiacciata, tanto più l'effetto limitante del perimetro sarà evidente. Date tali premesse si può affermare che l'effetto di insularizzazione è dato dal prodotto di una funzione dell'area per una funzione della permeabilità dei perimetri e della forma: al crescere dell'area, l'effetto negativo da essa prodotto tende vieppiù ad attenuarsi, fino a scomparire oltre una certa soglia dimensionale; viceversa, quanto più l'area si riduce, tanto più essa influisce negativamente sull'effetto di insularizzazione. Per quanto riguarda la permeabilità dei perimetri, vale la relazione per cui l'effetto di insularizzazione cresce con il grado di impermeabilità dei medesimi. I perimetri identificati sono: autostrada o superstrada; strada principale; strada secondaria; ferrovia principale; ferrovia secondaria; urbanizzato residenziale; urbanizzato industriale; corsi d'acqua; canali rivestiti. Il grado di permeabilità dei medesimi è determinato con la tecnica del confronto a coppie (Voogd, 1983).

Il valore di naturalità è dato dalla somma dei valori di naturalità dei diversi biotopi presenti nell'unità di paesaggio, moltiplicata per l'indice di insularizzazione. I biotopi considerati sono i seminativi, i frutteti e i vigneti, l'arboricoltura da legno, i coltivi abbandonati, i cespuglieti e i greti, i boschi seminaturali di invasione e senza gestione, i boschi seminaturali coltivati a ceduo e a fustaia. Inoltre, gli stessi biotopi sono stati distinti a seconda se appartenenti o no a un corridoio fluviale, in quanto ne determina un effetto moltiplicatore del grado di naturalità.

L'indice del valore storico consente di valutare l'integrità del tessuto agricolo storico, la quale è in proporzione all'estensione del tessuto stesso, alla densità dei segni storici ancora rinvenibili e all'assenza di effetti di decontestualizzazione, tipici dei processi di urbanizzazione recenti.

L'indice di qualità percettiva consente di valutare il grado di disturbo percettivo prodotto, all'interno dell'unità di paesaggio, dalla presenza di manufatti estranei al paesaggio agricolo e tali da interferire con il contesto. L'indice può essere calcolato come il rapporto tra la qualità percettiva complessiva dell'unità di paesaggio e l'area della medesima.

L'indice di pressione da attività inquinanti o a rischio consente di valutare l'estensione complessiva che in ciascuna unità di paesaggio assumono le impronte spaziali dei fattori di pressione che generano inquinamenti di varia natura o che rappresentano potenziali rischi.

L'indice di consumo di suolo, dovuto soprattutto al fenomeno della dispersione insediativa e alla progettazione infrastrutturale, consente di valutare l'occupazione fisica dovuta a costruzioni, a infrastrutture e ad attività estranee all'agricoltura.

Questi gli indicatori dalla cui aggregazione si può ricavare l'indice dell'impronta urbanistica esercitata dalla città sugli spazi verdi ad essa prossimi. Si è detto che l'indice può essere ricavato dal prodotto dell'indicatore di estensione I_{est} per i valori dell'intensità, vale a dire degli indicatori sopra descritti. Più esattamente, l'indicatore I_{est} va moltiplicato per il valore medio che ciascuno degli indicatori di qualità ambientale farà riconoscere nel complesso delle unità di paesaggio; nel caso dei valori di naturalità, storia e qualità percettiva,

trattandosi di componenti portatrici di valenze positive, occorre considerare il valore complementare ad l del valore medio. Altrettanto occorre fare con l'indice di insularizzazione, il quale varia tra 0 e 1, dove 0 equivale ad una situazione in cui l'effetto dell'insularizzazione è massimamente negativo, mentre 1 indica una situazione in cui l'effetto di insularizzazione è assente.

La metodologia appena descritta è di semplice esportazione e applicazione, non soltanto per la facile reperibilità dei dati, basati su informazioni agevolmente disponibili o conseguibili, ma anche perché è indipendente dalla dimensione urbana, a tal punto da fare osservare che una piccola città può presentare un'impronta urbanistica più elevata di una grande, poiché essa dipende solo dal rapporto che la città ha saputo istituire con la campagna circostante, dal suo bisogno di costruire e dalla razionalità con cui ha proceduto, risparmiando le risorse naturali e culturali del territorio: sostanza del paesaggio agricolo (Socco, 2005). Si trae, allora, una semplice conclusione: quanto più elevati sono i valori dell'impronta urbanistica, tanto più irrazionale è stato lo sviluppo urbanistico sulla corona periferica della città; d'altro canto, una città dal perimetro compatto, dove il confine tra costruito e agricolo è netto, presenta valori dell'impronta prossimi allo zero.

Una ricerca del CATAP[42], presentata in occasione del convegno "Landscape Indicators. Challenges and perspectives", tenutosi a Barcellona dal 29 al 30 novembre 2007, ha raccolto le esperienze italiane sull'uso degli indicatori per il paesaggio in ambito amministrativo, restituendo un panorama fortemente eterogeneo. In generale, i risultati di questa e di altre ricerche[43] evidenziano il diffuso impiego di almeno otto categorie di indicatori:

- Indicatori visuali: vedute e coni ottici che restituiscono lo stato dei luoghi secondo visuali prospettiche su elementi di rilevanza;
- Indicatori morfologici: rilevamento di tutti gli elementi che strutturano il paesaggio;
- Indicatori storico-culturali-architettonici: inerenti la presenza nel territorio e lo stato di manufatti antropici di interesse culturale e identitario.
- Indicatori della geografia fisica: rilevamento dei caratteri fisici del territorio;
- Indicatori naturalistico-ecologici: con riferimento alla biodiversità presente nel territorio;
- Indicatori di uso del suolo-territoriali: atti a definire l'attuale stato di utilizzo del territorio, nonché il regime vincolistico vigente;
- Indicatori delle azioni di tutela/riqualificazione: raccolta delle disposizioni e opere volte alla conservazione, valorizzazione, recupero e riqualificazione di brani territoriale di differente grandezza;
- Indicatori socio-economici: restituiscono la qualità di vita e il benessere della popolazione di una comunità.

[42] Coordinamento delle Associazioni tecnico-scientifiche per l'Ambiente ed il Paesaggio, a cui aderiscono: AAA (Associazione Analisti Ambientali); AIAPP (Associazione Italiana di Architettura del Paesaggio); AIN (Associazione Italiana Naturalisti); AIP (Associazione Italiana Pedologi); AIPIN (Associazione Italiana per l'Ingegneria naturalistica); SIEP-IALE (Società Italiana di Ecologia del Paesaggio); SIGEA (Società Italiana di Geologia Ambientale).

[43] Si segnala lo studio del 2004 a cura del gruppo di lavoro A.A.A. (Associazione Analisti Ambientali) – S.It.E. (Società italiana di Ecologia), *Indicatori degli ecosistemi per il governo del territorio*, coordinato da S. Malcevschi.

Dagli studi esaminati, si evince una netta prevalenza dell'uso di indicatori "territoriali", "naturalistici" e di "azioni di tutela". Per quanto riguarda la prima tipologia, il diffuso impiego sta nella facilità del reperimento dei dati. Seppure qualitativamente non eccellenti, gli indicatori costruiti con dati di scala vasta possono avere una significatività accettabile; il dato territoriale è un dato fisico, quindi, oggettivabile. I secondi appartengono alle discipline ecologiche, i cui dati sono di facile reperimento e i modelli agevolmente esportabili. Anche per quanto riguarda gli "indicatori di tutela" si può fare un ragionamento simile al primo. Infatti, sono costruiti con dati sempre disponibili, poiché derivano da una doppia esigenza: da un lato dimostrare ciò che si è fatto (è interesse del progettista/amministratore/altro trovare uno strumento che lo dimostri), dall'altro sono spesso richiesti in quanto possono essere impiegati come indicatori di prestazione e, ormai, fanno parte dei monitoraggi. In definitiva si può affermare che siano "dovuti", perché nascono da richieste o procedure.

Tra le categorie di esperienze emergono i piani e programmi e, nonostante la loro recente apparizione nel panorama italiano, le Valutazioni ambientali strategiche. Un certo numero di esperienze trovano applicazione nelle Relazioni sullo Stato dell'Ambiente; un'incidenza significativa risulta anche quella delle esperienze delle reti ecologiche. Di seguito, si propone una tabella (tabella 4) che mette in evidenza l'impiego di "indicatori del paesaggio" in relazione alle esperienze finora condotte nel nostro Paese.

Tabella 4: Quadro sinottico degli indicatori paesaggistici utilizzati in Italia per categorie di esperienze

	VIS	M	CU/AR	GEO	NAT/EC	US/TER	AZ	SOC/E	PP	VAS	VIA	REC	RSA	P&S
Indicatore di trasformazioni del paesaggio	■		■							■				
Qualità del paesaggio		■	■		■									■
Paesaggio agrario rispetto alla SAU						■							■	
Verde pubblico presente in ambito urbano						■							■	
Verde privato presente in ambito urbano						■							■	
Abusi edilizi accertati						■							■	
Indicatore fisico geomorfologico del paesaggio				■						■				
Indicatore fisico-idrogeologico					■		■			■				
Vegetazione di significato paesaggistico					■	■	■			■				
Caratteri insediativi che determinano il paesaggio						■				■				
Visuali di percezione del paesaggio	■									■				
Funzione paesaggistica del sistema agricolo			■		■	■	■			■				
Indice di naturalità della vegetazione					■				■			■		
Matrice di ambito paesistico						■			■		■			
Valore eco-paesistico					■						■			
Visibilità	■										■			
Indice di *sprawl* urbano						■			■					
Indice di vegetazione (N.D.V.I.)					■				■					
Habitat standard pro-capite						■								■
Btc.m (Biopotenzialità territoriale)					■	■			■	■				
Btc.m (Biopotenzialita' territoriale)					■	■			■					
Btc.m (Biopotenzialita' territoriale)					■	■			■					

Mesh size		■										■		
Indice di Pressione Antropica MIVEC					■	■			■	■		■		
Indice di Valore Ecologico MIVEC					■	■			■	■		■		
Azioni di pianificazione territoriale per il paesaggio e gli ecosistemi							■						■	
Infrastrutture ecologiche del paesaggio / Provincia di Lucca					■								■	
Aree sottoposte a regime di vincolo paesaggistico / Provincia di Lucca						■							■	
Valutazione di efficacia del Piano Territoriale Paesistico Regionale						■			■					
Sostenibilità delle scelte di programmazione territoriale						■	■							■
Contributi per misure agroambientali e forestali nelle zone di Rete Natura 200							■						■	
Tutela e compromissione del Paesaggio			■		■			■						■
Rilevanza paesistica Va.L.Te.R.			■		■									■
Funzionalità del verde urbano /					■	■				■				
Connessione e circuitazione					■					■				
Infrastructural Fragmentation Index		■				■			■					
Urban Fragmentation Index		■				■								■
Settlement risk index		■		■					■					
Indice di espansione urbana prevista						■								■
Indice faunistico cenotico medio					■				■			■		
Indice biocenotico territoriale					■				■			■		
Valore di naturalità media dell'ecotone		■			■				■					
Diversità biologica					■									■
Opere di I.N., mitigazione e compensazione per opere infrastrutturali su scala territoriale	■				■		■							■
Livello di naturalità della matrice ambientale					■	■	■							■
Eterogeneità paesistica						■			■		■			
Diversità del paesaggio agro-forestale						■							■	

Categorie di indicatori	
Visuali	VIS
Morfologici	M
Storico - Culturali - Architettonici	S/C/AR
Geografia fisica	GEO
Naturalistici - Ecologici	NAT/EC
Usi del suolo - Territoriali	US/TER
Azioni di tutela / riqualificazione	AZ
Socio-economici	SOC/E

Categorie di esperienze	
Piani e Programmi	PP
Valutazioni Ambientali Strategiche	VAS
Valutazioni di Impatto Ambientale	VIA
Reti ecologiche	REC
Relazioni sullo Stato dell'Ambiente	RSA
Proposte e Studi	P&S

Quando si passa agli altri tipi di indicatori i problemi si moltiplicano: prima di tutto, spesso si scende di scala e il problema "dato" si amplifica; in secondo luogo, per quanto riguarda le parti meno oggettivabili del paesaggio – visibilità, percezione, apprezzamento, etc. – i problemi si complicano e, come sottolineato nelle premesse al presente lavoro, paghiamo la nostra storia umanistica nei confronti del paesaggio. Ciò è dovuto al fatto che chi se ne occupa, in genere, non ha una formazione tecnico-scientifica e il tema "indicatori" risulta olistico: non viene ritenuto uno strumento adatto neanche per misurare le parti misurabili che, comunque, ci sono; inoltre, il termine "soggettivo" viene spesso inteso come "arbitrario". "Soggettivo" è un giudizio personale (Devoto, Oli, 2000), la cui peculiarità può essere molto mitigata nei processi di valutazione grazie alle conoscenze del soggetto rispetto al tema indagato, al numero e ai tipi di soggetti coinvolti nella valutazione, alla modalità di impostazione delle analisi, ai fattori correttivi, etc. Invece, "arbitrario" è un giudizio non necessariamente personale, ma certamente non suffragato da alcuna norma, regola o legge

(Devoto, Oli, 2000). Un giudizio arbitrario è effettivamente impossibile da utilizzare in una scala di valori, al contrario, «giudizi soggettivi, se debitamente considerati, possono essere utilizzati vantaggiosamente, soprattutto se accompagnati da valutazioni oggettive» (Gibelli, 2008, 34).

Un'altra questione, che merita di essere considerata, è legata alla chiara definizione degli oggetti da valutare, altrimenti risulterà impossibile individuarne gli strumenti atti a misurarli. Attualmente, le definizioni di "ambiente" e di paesaggio offerte dalla normativa, rispettivamente dal D.lgs. 4/2008 e dalla CEP, si riferiscono entrambe alla totalità dei fattori – sia naturali che antropici – che contribuiscono alla formazione del mondo in cui viviamo, alle relazioni che tra essi intercorrono (sistema di relazioni nel concetto di ambiente, azioni e forze nel concetto di paesaggio), alla necessità di trattarli simultaneamente. Ciò che va messo in risalto è l'importanza che le configurazioni spaziali acquisiscono nel paesaggio. Infatti, nel paesaggio non basta trattare gli elementi, è necessario conoscere le loro dimensioni, forme e distribuzioni, le quali incidono sia sulle funzioni ecosistemiche, sia sugli aspetti strutturali del paesaggio, sia sulle modalità percettive.

La CEP dà luce a due ulteriori elementi relativi al paesaggio: l'importanza della percezione da parte delle popolazioni e il fatto che i paesaggi evolvono nel tempo. L'aspetto dinamico è molto importante, ma non lo si può considerare come attributo esclusivo del paesaggio. Infatti, lo studio "storico" dell'ambiente si occupa di modifiche, alterazioni ed evoluzione. Ciò che contraddistingue il paesaggio è il fatto di considerare l'evoluzione del "sistema". In campo ambientale invece, in genere, si considerano gli andamenti delle variabili di componenti e fattori (Gibelli, 2008).

Per quanto riguarda la questione degli indicatori, probabilmente è possibile affermare che una grossa parte degli indicatori ambientali possono essere idonei alla descrizione di alcuni aspetti del paesaggio, in quanto significativi della componente fisico-biologica che viene percepita ed interpretata da ognuno, ovvero dell'oggetto concreto che si costruisce, giorno dopo giorno, attraverso le azioni di fattori naturali e/o culturali. Propri del paesaggio sono, invece, i "macro-indicatori", in grado di cogliere i risultati delle interazioni, gli indicatori di struttura e forma, nonché la possibilità di descrivere la parte soggettiva determinata dalla modalità con le quali ogni individuo e ogni comunità interpretano il proprio contesto. È peraltro vero che ogni modifica o alterazione "dell'oggetto concreto" influisce sull'interpretazione. Per cui, si può affermare che in ciascuna interpretazione esiste senz'altro una parte soggettiva, la quale è però fortemente influenzata dagli aspetti fisico-biologici che, se tenuti debitamente in conto, possono aiutare a ridurre sensibilmente la componente soggettiva, facilitando il compito del valutatore.

Con alla base queste riflessioni, è possibile fare emergere alcuni aspetti significativi circa i risvolti applicativi.

Considerato che le componenti e i fattori ambientali contribuiscono alla costruzione del paesaggio, i due concetti di "ambiente" e "paesaggio", fortemente interdipendenti, costituiscono due modelli interpretativi del mondo in cui viviamo di impossibile scissione: non sembra possibile descrivere il paesaggio senza descrivere il sistema ambientale. D'altro canto, gli aspetti cognitivi (percezione, ma anche valori e interpretazioni) propri del

paesaggio incidono sulle scelte e, di conseguenza, sulle modifiche che vengono operate quotidianamente sull'ambiente. La parte "oggettiva" del paesaggio necessita di strumenti in grado di descrivere le configurazioni spaziali, anche in riferimento al fatto che queste costituiscono una parte importante nei processi cognitivi.

Inoltre, dal momento che ambiente e paesaggio presentano tutte le caratteristiche dei sistemi complessi, è necessario che gli indicatori che li descrivono possano cogliere le interrelazioni principali che sostengono la vitalità dei sistemi stessi. In un sistema complesso pare più importante cogliere il risultato delle diverse interazioni, piuttosto che le specificità delle singole componenti, pressioni, etc. Uno dei campi di ricerca più interessante è proprio costituito da quegli indicatori che dimostrano una significatività doppia: nei confronti dell'ambiente, poiché in grado di descriverne aspetti significativi, e nei confronti del paesaggio, poiché le modifiche dei caratteri ambientali descritti influiscono, almeno parzialmente, sulla percezione. Questi sono, in genere, indicatori significativi degli aspetti strutturali, come la "frammentazione", in quanto tali aspetti incidono direttamente e indirettamente anche sul paesaggio percepito.

Per quanto riguarda il paesaggio ci si può riferire al fatto che ciò che noi vediamo e percepiamo è sì frutto delle elaborazioni mentali di ognuno e, di conseguenza, non è misurabile, ma l'oggetto percepito che trasmette i messaggi che ciascuno raccoglie a proprio modo è uno, fisico, tangibile, misurabile. Pertanto è possibile costruire indicatori oggettivi per la descrizione del mosaico che trasmette i messaggi, come base per successive valutazioni riguardanti gli aspetti tipicamente soggettivi (Forman, 1995).

Da quanto detto, si possono individuare almeno tre categorie di indicatori del paesaggio: "strutturali", con i quali è possibile effettuare misure reali su qualcosa che, quando cambia, incide sugli aspetti cognitivi, i quali sono invece soggettivi; "funzionali" di tipo fisico-biologici, riferibili principalmente ad aspetti ecosistemici alle diverse scale; "funzionali di tipo cognitivo", in relazione ai caratteri riscontrabili con gli indicatori delle prime due categorie, i quali possono concorrere a ridurre il grado di soggettività di questi ultimi.

L'indicatore è una variabile ed il paesaggio ha confini mobili, sia concettualmente che di fatto: ma nonostante la maggiore difficoltà di valutare i paesaggio rispetto alle altre componenti ambientali, si deve comunque tendere ala ricerca della possibile oggettività di giudizio, raccogliendo tutti quegli elementi che ad essa possono concorrere.

Il noto geografo Adalberto Vallega, nel suo lavoro intitolato "Indicatori per il paesaggio" (2008), ancor prima di individuare delle batterie di indicatori, propone l'articolazione di un quadro elaborato in funzione delle tematiche paesaggistiche. Il modello è detto FCIR (Fattore di pressione – Condizione – Impatto – Risposta). Questo modello dà preferenza ai "fattori" di pressioni anziché alle "pressioni", in modo da concentrare l'attenzione sugli attori e sulle fonti da cui provengono gli impulsi diretti a cambiare le forme del paesaggio. Il concetto di "fattore di pressione", comunque, viene inteso in senso ampio, in modo da includervi anche l'idea di pressione. Inoltre, ritiene preferibile distinguere due gruppi, rispettivamente gli indicatori di "stato" e gli indicatori di "impatto". Il quadro che ne deriva – FCIR – con terminologia internazionale può essere espresso come DSIR (*Drivin force* – *State* – *Impact* – *Response*).

Per quanto riguarda il primo gruppo[44] di indicatori, il quadro si mostra sensibile alle impostazioni dell'UNCSD. Al contrario, per quanto riguarda i due gruppi centrali del quadro l'impostazione proposta per il paesaggio si mostra sensibile alle impostazioni emerse nel campo delle organizzazioni intergovernative operanti in campo ambientale, UNEP ed EEA.

Il secondo passo che compie Vallega è l'individuazione degli obiettivi cui gli indicatori devono mirare; è stata, allora, delineata una piramide di obiettivi, al vertice della quale si colloca il duo "qualità/valore". Occorre, dunque, identificare i campi della realtà territoriale e dell'azione umana cui gli indicatori possono riferirsi. Lo studioso propone, allora, una configurazione composta da quattro contesti[45]:

- Contesto ecologico: l'ambiente naturale nel senso più esteso del termine, vale a dire come complesso di elementi e processi, biotici e abiotici, tra loro interrelati;
- Contesto sociale: gli usi delle risorse, l'organizzazione economica e le condizioni sociali, queste ultime intese nei termini del concetto di sviluppo umano;
- Contesto culturale: comprensivo dei segni tangibili e della componente non tangibile della cultura;
- Contesto istituzionale: soggetti istituzionali e ogni altro attore e portatore di interessi che abbia attinenza con il paesaggio.

Il successivo passo individuato da Vallega consiste nel disaggregare i contesti in "filiere"[46], termine che ben si presta a rendere il senso della concatenazione dei temi lungo un filo conduttore: sul piano ontologico, la filiera accoglie gli indicatori che riguardano le trasformazioni della realtà determinate dai fattori di pressione; sul piano della rappresentazione, la filiera include indicatori tra loro connessi da legami logici, oppure appartenenti a uno stesso campo di percezione sociale; sul piano operativo, la filiera induce a prefigurare azioni integrate. In sintesi, il sistema di indicatori, elaborato da Vallega per corrispondere alle richieste della CEP, comprende un quadro impostato sulla formula FCIR, composto da quattro gruppi. A loro volta i gruppi comprendono indicatori che si riferiscono a quattro contesti (ecologico, sociale, culturale, istituzionale). I gruppi, inoltre, si articolano in filiere di indicatori, ove la filiera è intesa come una sequenza di indicatori che, nel loro insieme, delineano un percorso discorsivo. Di seguito le nove filiere elaborate da Vallega:

1. Qualità biologica – include un ristretto gruppo di indicatori ambientali a sfondo biologico, essenziali per la ricognizione e la valutazione del paesaggio, rimandando ai quadri di indicatori specializzati in campo ambientale per il monitoraggio delle condizioni generali del territorio;
2. Qualità ambientale – riguarda gli indicatori relativi alle qualità fisico-chimiche dell'ambiente, le quali sono direttamente connesse alla qualità ambientale ed estetica;
3. Qualità urbana – riunisce gli indicatori per il monitoraggio di alcuni aspetti fondamentali del paesaggio urbano, sui quali possono fare leva strategie di piano e gestionali, sensibili alla

[44] Componente del quadro, ad es. fattore di pressione.

[45] Per corrispondere alle esigenze connaturate alla CEP, Vallega afferma che sia opportuno usare il termine "contesto", perché sembra più appropriato del termine "dimensioni" per indicare le componenti della realtà cui si riferiscono gli indicatori.

[46] Complesso di indicatori che nel loro insieme descrivono/valutano un processo.

CEP;

4. Cultura tangibile – include indicatori che riguardano elementi materiali della cultura locale, la cui funzione è essenziale per il perseguimento degli obiettivi della CEP;

5. Cultura intangibile – per connessione tematica con la filiera precedente, considera gli aspetti non materiali del paesaggio, in ciò rifacendosi alla "Convenzione per la Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale", approvata dall'UNESCO il 17 ottobre 2003;

6. Qualità estetica – aspetti che più direttamente sono connessi agli obiettivi della CEP;

7. Azione istituzionale – si tratta di un gruppo di indicatori utili allo scopo di monitorare e valutare l'efficienza delle istituzioni, e in generale quella dei centri decisionali, che hanno competenza o interesse nel campo del paesaggio;

8. Istruzione – indicatori atti a valutare le capacità delle azioni inerenti l'educazione e l'istruzione nel creare atteggiamenti sociali corretti nei riguardi del paesaggio;

9. Comunicazione sociale – gli indicatori raccolti in questa filiera affrontano il paesaggio tenendo conto dei termini in cui è percepito dalle comunità locali e, quindi, valutano le azioni intraprese al fine di promuovere la comunicazione e la partecipazione sociale.

Come illustrato in tabella n. 2, le filiere sopra descritte contengono un totale di 37 indicatori, di cui solo il 24 percento del totale rappresenta le caratteristiche biotiche del paesaggio. Il fatto di trovare pochi indicatori ambientali nel modello proposto non significa che il loro uso non abbia rilevanza per il paesaggio, piuttosto che essi riguardano la gestione del territorio, una categoria della prassi che precede la categoria costituita dalla pianificazione e dalla gestione del paesaggio. Da quanto presentato da Vallega, si evince che «nella catena logica che ispira la prassi, "prima" si debba valutare l'ambiente, assumendo la sua corretta gestione come una "precondizione" per l'esistenza di buone condizioni nell'ambito del paesaggio, essendo però consapevoli che il paesaggio, essendo forma, qualità e valore, è qualcosa di diverso dall'ambiente» (Vallega, 2008, 91).

Tabella 5: Configurazione delle filiere di indicatori (fonte Vallega, 2008)

Numero d'ordine	*Denominazione indicatore*	*Gruppo di appartenenza*	*Contesto di riferimento*	*Fisionomia*	*Forma*	*Qualità, valore*
		Filiera I - Qualità biologica				
1.1	Perdita di diversità di specie	I	E	D	QU	Q
1.2	Ricchezza di specie	C	E	D	QU	Q
1.3	Specie a rischio	C	E	D	QU	Q
1.4	Specie protette	R	E	D	QU	Q
1.5	Aree ecologicamente protette	R	E	D	QU	Q
		Filiera 2 - Qualità ambientale				
2.1	Trasparenza dell'aria	C	E	D	QU	Q
2.2	Trasparenza dei corpi idrici	C	E	D	QU	Q
2.3	Protezione delle grotte	R	E	D	QU	Q
2.4	Incendi boschivi	F	E	D	QU	Q
		Filiera 3 - Qualità urbana				
3.1	Benessere acustico	R	S	D	QU	Q
3.2	Spazi urbani pedonali	R	C	D	QU	Q

3.3	Rivitalizzazione di spazi storici urbani	R	C	D	QU	Q
3.4	Valorizzazione del verde urbano	R	C	D	QU	Q
Filiera 4 - Cultura tangibile						
4.1	Protezione del patrimonio archeologico	R	C	D	QU	Q,V
4.2	Valorizzazione dell' archeologia industriale	R	C	D	QU	Q,V
4.3	Creazione di sentieri culturali	R	C			
4.4	Protezione dei siti UNEScO	R	C	D	QU	Q,V
Filiera 5 - Cultura intangibile						
5.1	Punti panoramici	C	C	C	QU	V
5.2	Luoghi del gusto	C	C	C	QU	V
5.3	Luoghi eterotopici	C	C	C	QU	V
5.4	Luoghi degli eventi	C	C	C	QU	V
5.5	Luoghi delle personalità	C	C	C	QU	V
Filiera 6 - Qualità estetica						
6.1	Valore paesistico dello *skyline*	F	C	D	QU	Q
6.2	Salvaguardia del paesaggio terrazzato	R	C	D	QU	Q, V
6.3	Paesaggi feriti	F	C	D	QU	Q
6.4	Pressione dell' automobile	F	C	D	QU	Q
Filiera 7 - Azione istituzionale						
7.1	Efficienza delle misure pregiudiziali alla pianificazione del paesaggio	R	I	D	NQ	Q
7.2	Efficacia della pianificazione in rapporto al paesaggio	R	I	D	NQ	Q
7.3	Efficacia della gestione del paesaggio	R	I	D	NQ	Q
7.4	Efficienza della pianificazione in rapporto al paesaggio	R	I	D	NQ	Q
7.5	Efficienza della gestione del paesaggio	R	I	D	NQ	Q
Filiera 8 - Istruzione						
8.1	Efficienza dell'educazione, istruzione e formazione	R	I	D	QU	Q,V
8.2	Efficienza della didattica universitaria	R	I	D	QU	Q,V
8.3	Efficienza della scuola dell' obbligo	R	I	D	QU	Q,V
Filiera 9 - Comunicazione sociale						
9.1	Efficienza della comunicazione sociale	R	I	D	QU	Q,V
9.2	Presenza del paesaggio nei media	R	I	D	QU	Q,V
9.3	Presenza del paesaggio in Internet	R	I	D	QU	Q,V

Gruppo di appartenenza: F (fattore di pressione); C (condizione); I (impatto); R (risposta)

Contesto di riferimento: E (ecologico); S (sociale); C (culturale); I (istituzionale)

Fisionomia: D (denotante); C (connotante)

Forma: QU (quantitativa); NQ (non quantitativa)

Qualità, valore: Q (qualità); V (valore)

Un esempio di ricerca su indicatori del paesaggio è stato sviluppato di recente dal gruppo di Attilia Peano (Politecnico di Torino). «Il panorama degli studi è più ampio del previsto e si compone di troppi elenchi, privi delle condizioni per l'uso dei singoli indicatori e di quasi nessuna applicazione verificata nel tempo, come sarebbe necessario per un monitoraggio» (Peano, Cassatella, 2011, 66). Mentre in altri Paesi la disponibilità dei dati è garantita da una tradizione di *management information* per la guida delle trasformazioni del paesaggio, in

Italia, invece, «[…] i tentativi di individuare indicatori per i piani si scontrano con la conoscenza di base su troppi aspetti del paesaggio. Carenza che neanche i piani paesistici sembrano riuscire a colmare, laddove manca una descrizione analitica, sistematica e consapevole dei possibili usi, a valle del progetto di piano. […] Una delle possibili conclusioni è che, a differenza di quanto accade per alcuni indicatori ambientali, non esistono indicatori per il paesaggio universalmente validi e generalizzabili». Quanto detto sul paesaggio, nonostante siano presenti fattori di soggettività e attribuzione di valori legati a contesti differenziati, vale per tutti gli altri settori. Ciò considerando che, alla luce della CEP, ogni azione umana sul territorio determina condizioni di percezione di paesaggi differenti.

Nella ricerca condotta dal gruppo di Torino sugli indicatori per il paesaggio, le categorie di indicatori sono articolate in:

- ecologia (uniformità, biopotenzialità territoriale);
- percezione (varietà, riconoscibilità, rilevanza paesistica, tranquillità, visibilità del cielo notturno e silenzio, ostruzione delle viste da belvedere, notorietà e sua variazione nel tempo, valore ricreativo, abusi edilizi accertati);
- usi del suolo (capacità d'uso del suolo, consumo di suolo, paesaggi degradati e/o sotto pressione, aree rurali, sensibilità della pianificazione per il paesaggio, azioni di valorizzazione, efficacia della pianificazione sul paesaggio, aree naturali protette, tutela paesaggistica);
- patrimonio culturale (eccezionalità dei caratteri storico-culturali del paesaggio, fragilità dei caratteri storico-culturali del paesaggio, significatività/tipicità dei caratteri storico culturali del paesaggio, stato di conservazione dei beni e dei loro sistemi di relazione, promozioni di azioni di conoscenza del patrimonio storico culturale, valorizzazione economica del patrimonio storico-culturale, fruibilità del patrimonio storico-culturale, networking);
- economia (benefici ricreativi per ettaro, variazione del prezzo immobiliare, disponibilità a pagare per ettaro, costi di conservazione, flussi turistici, valore aggiunto, occupazione, sussidi).

Quindi in una ricerca su indicatori limitati al solo paesaggio, sono presenti raggruppamenti di indicatori per le categorie dell'ambiente, dell'economia, della cultura, del sociale a cui si aggiunge la categoria della percezione e quindi della posizione del singolo soggetto rispetto al paesaggio ed ai valori di attribuzione. Data la difficoltà operativa, la ricerca sugli indicatori per il paesaggio ha dovuto sperimentare la sua applicazione riducendo di molto il numero degli indicatori. «Per ciascun profilo di lettura si considerava non un solo indicatore ma un set o una serie. La scelta degli indicatori più opportuni può variare in funzione di: un tipo di applicazione (valutazione dello stato del paesaggio, delle sue trasformazioni, o delle politiche paesaggistiche) e utilizzatori della valutazione: caratteristiche del territorio; valori socialmente attribuiti a quel territorio, […]; requisiti dell'indicatore; esistenza di basi conoscitive esistenti o implementabili, […]. A differenza di alcuni indicatori ambientali, quelli del paesaggio sembrano avere un basso grado di trasferibilità, il che può facilmente essere generalizzato: è la categoria di indicatori (corrispondente ai profili di lettura), in cui lo stesso aspetto può essere misurato con indicatori diversi in contesti diversi. Si è dunque scelto anzitutto di proporre set di indicatori costituiti da un numero limitato di elementi, per facilitarne l'uso e

l’applicazione (in pratica una decina di indicatori)”» (Bottero *et al.*, 2011, 71).

Dagli studi e proposte illustrati emerge come l’ideazione di un quadro di indicatori sul paesaggio rischia di cadere in un equivoco, che è quella di identificare l’indicatore sul paesaggio con l’indicatore ambientale, così da ridurre la rappresentazione del paesaggio alla rappresentazione dell’ambiente. «La circostanza secondo la quale non può esistere un “buon” paesaggio senza un ambiente correttamente gestito non giustifica che il paesaggio esista ovunque l’ambiente sia correttamente gestito e che, quindi, sia sufficiente gestire bene l’ambiente per conseguire un buon paesaggio» (Vallega, 2008, 91).

Parte seconda

L'interpretazione del paesaggio: considerazioni a partire da esperienze di pianificazione territoriale

6. La "sensibilità" del paesaggio

In merito alle diverse tecniche di valutazione, al capitolo n. 4 si è già trattato della "Relazione paesaggistica", la quale, pur non essendo un metodo di valutazione ambientale *sensu stricto*, si rivela uno strumento utile, soprattutto alla scala locale. Infatti, l'ideazione di tale dispositivo è dovuta alla necessità di valutare gli impatti di un determinato progetto sul paesaggio, da qui la sua efficacia alla scala di dettaglio. Inoltre, è già stata affermata l'opinione di integrare lo schema e i contenuti della Relazione paesaggistica all'interno del processo di Vas (Trombino, Provenzano, 2009), in questa sede si vuole proporre anche l'uso di tecniche e metodi utilizzati nella Relazione paesaggistica, poiché si ritiene che possano contribuire a una migliore qualità dei processi di Vas.

La Regione Lombardia, con la LUR n. 12 dell'11 marzo 2005[47], ha chiesto ai comuni di redigere, tra gli altri documenti, una carta detta della "sensibilità paesistica". È innegabile, infatti, che vi siano dei luoghi a diversa sensibilità paesaggistica, ossia luoghi dove l'equilibrio naturalistico, morfologico e vedutistico sono tali da non potere sopportare interventi antropici invasivi, luoghi che hanno subito in modo minore la presenza della "civiltà" umana e che sono, quindi, da considerare di "maggior pregio" o ad "alta sensibilità paesaggistica". Per questa ragione, ogni luogo destinato a subire un intervento deve essere oggetto di un'attenta valutazione paesaggistica, al fine di evitare la definitiva perdita di quei valori che, seppure compromessi, possono sempre essere riconquistati e migliorati. La mappatura del territorio secondo gradi maggiore o minore sensibilità paesistica facilita, allora, la misura dell'impatto del progetto edilizio formulata nella Relazione paesaggistica.

6.1. Riferimenti normativi del Piano Paesistico Comunale in Lombardia

Nella Regione Lombardia, il Piano Paesistico Comunale (PPC) è parte fondamentale e integrante del quadro ricognitivo del Documento di Piano, nonché il primo elemento del Piano di Governo del Territorio (PGT). La figura di questa analisi, il suo ruolo e il suo impianto derivano dall'insieme di prescrizioni espresse nella LUR della Lombardia e nelle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del Piano Territoriale Regionale[48] (PTR). In particolare,

[47] Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12 recante "Legge per il governo del territorio, pubblicata in B.U. n. 11 del 16 marzo 2005 – supplemento ordinario n. 1.

[48] Il Piano Territoriale Regionale (PTR), in applicazione dell'art. n. 19 della LUR n. 12/2005, ha natura ed effetti di piano territoriale paesaggistico ai sensi della legislazione nazionale (D.lgs. n. 42/2004) . Il PTR in tal senso recepisce consolida e aggiorna il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) vigente in Lombardia dal 2001, integrandone e adeguandone contenuti descrittivi e normativi e confermandone impianto generale e finalità di tutela. Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) diviene, dunque, sezione specifica del PTR, mantenendo comunque una compiuta unitarietà e identità. Le indicazioni regionali di tutela del paesaggio, nel quadro del PTR, consolidano e rafforzano le scelte già operate dal PTPR previgente in merito all'attenzione paesaggistica estesa a tutto il territorio e all'integrazione delle politiche per il paesaggio negli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale. Le misure di indirizzo e prescrittività paesaggistica si sviluppano in stretta e reciproca relazione con le priorità del PTR al fine di salvaguardare e valorizzare gli ambiti e i sistemi di maggiore rilevanza regionale: laghi, fiumi, navigli, rete irrigua e di bonifica, montagna, centri e nuclei storici, geositi, siti UNESCO, percorsi e luoghi di valore panoramico e di fruizione del paesaggio.

dalle norme del PTR[49] si traggono importanti indicazioni:

- I piani comunali assumono specifica valenza paesistica qualora tale valenza sia riconosciuta ai sensi del successivo comma (art. n. 3);
- In base al principio di maggiore definizione, le prescrizioni dell'atto più dettagliato a livello territoriale, approvato nel rispetto del principio gerarchico, sostituiscono a tutti gli effetti quelle degli atti sovraordinati (art. n. 4);
- In riferimento al punto precedente, il riconoscimento di "atto di maggiore definizione" dipende dall'espressione di una valutazione sulla valenza paesistica da parte dell'organo preposto all'approvazione dell'atto medesimo (art. n. 6);
- Le procedure di controllo paesistico hanno per oggetto specifico gli atti di natura progettuale e/o di pianificazione (art. n. 8).

L'art. n 8 della LUR Lombardia dà definizione del "Documento di Piano", il quale deve:

- definire il quadro conoscitivo del territorio comunale, individuando le aree di interesse archeologico e i beni di interesse paesaggistico o storico-monumentale e le relative aree di rispetto, i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario, gli aspetti culturali, rurali ed ecosistemici, la struttura del paesaggio agrario e l'assetto tipologico del tessuto urbano e ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo (comma 1 lettera b);
- individuare gli ambiti di trasformazione, definendo i relativi criteri d'intervento preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica, storico-monumentale ed ecologica (comma 2, lettera e).

Inoltre, l'art. n. 10 definisce il "Piano delle Regole", il quale:

- individua le aree agricole, quelle di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche e quelle non soggette a trasformazione urbanistica (comma 1, lettera e);
- detta la disciplina d'uso, di valorizzazione e di salvaguardia per le aree agricole;
- detta ulteriori regole di salvaguardia e valorizzazione in attuazione del PPR.

La legge regionale, inoltre, potenzia le modalità di controllo da parte degli Enti Locali dell'intervento sul paesaggio, attraverso le norme contenute nel titolo V "Beni Paesaggistici" della Parte II "Gestione del territorio", dove si prevede l'istituzione di una Commissione per il Paesaggio anche a livello comunale. In tal maniera, il PPC desume le proprie linee guida dall'art. n. 30 delle stesse NTA del PPR, come ulteriormente sviluppate e riaffermate dalla più recente D.G.R. n. 7/11045 dell'8 novembre 2002[50]. Dette linee guida sono finalizzate all'esame paesistico dei progetti e individuano una struttura metodologica di riferimento per

[49] Il PTR è stato adottato con DCR n. 874 del 30 luglio 2009 e ha acquistato efficacia per effetto della pubblicazione dell'avviso di avvenuta approvazione sul BURL n. 7, serie Inserzioni e Concorsi del 17 febbraio 2010. Con la DCR n. 951 del 19 gennaio 2010, recante "Approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni al Piano Territoriale Regionale adottato con DCR n. 874 del 30 luglio 2009 - approvazione del Piano Territoriale Regionale (articolo 21, comma 4, LR n. 12 del 11 marzo 2005, Legge per il Governo del Territorio)" sono state decise le controdeduzioni regionali alle osservazioni pervenute ed il Piano Territoriale Regionale è stato approvato. Inoltre, in data 9 luglio 2013, il Consiglio regionale ha approvato l'annuale aggiornamento del PTR con D.C.R. n. 78.

[50] Linee guida per l'esame paesistico dei progetti approvate con D.G.R. n. 7/11045 dell'8 novembre 2002, pubblicate sul B.U.R.L. del 21 novembre 2002 - supplemento straordinario n. 2.

definire modi e chiavi di lettura per la valutazione della sensibilità paesistica dei luoghi, da intendersi quale sfondo di valori rispetto ai quali determinare il grado di impatto di un progetto, definito dalla composizione del grado di incidenza paesistica (invasività del progetto in termini assoluti) con, appunto, i gradi di sensibilità attribuiti al luogo di collocazione del progetto stesso. L'assunzione di questo metodo da parte del PPC consente, allora, di conformare il Piano al dettato e allo spirito delle norme del PPR e, al contempo, di definire la carta dei gradi di sensibilità paesistica espressa dal PPC, quale riferimento di base per la valutazione paesistica di tutte le attività progettuali che verranno a insistere sul territorio comunale, a partire dalle previsioni del PGT, con la sola esclusione delle tipologie di progetto per le quali la normativa preveda un'apposita procedura di VIA.

6.2. Metodo e criteri per la determinazione della sensibilità paesistica

Tra gli altri elaborati, il "Piano delle regole" contiene la "Carta della sensibilità paesistica". Sulla base dello studio delle componenti paesaggistiche, così come illustrato nel già citato art. n. 10 della LUR, dell'individuazione delle zone di tutela e delle criticità idrogeologiche, lo studio paesaggistico suddivide il territorio in cinque classi di sensibilità, espresse in forma numerica secondo la seguente associazione: 1 – molto bassa; 2 – bassa; 3 – media; 4 – alta; 5 - molto alta. Da tale carta, dunque, deriva l'individuazione delle parti del territorio comunale dotate di maggiore o minore sensibilità paesistica, divenendo in relazione a ciò il principale riferimento per le scelte progettuali relative ai singoli interventi. Infatti, tale classificazione è finalizzata all'ottimale inserimento di quei progetti di trasformazione che saranno oggetto di autorizzazione paesaggistica e di cui sarà valutata l'incidenza sull'ambiente circostante.

Sono le stesse linee guida ad identificare i criteri per la redazione della carta della sensibilità, per la cui stesura occorre considerare ogni parte del territorio comunale. La valutazione avviene secondo tre differenti "modi":

- sistemico;
- vedutistico;
- simbolico.

Dalla loro sintesi è determinato il livello di sensibilità di ogni singola parte dell'ambito analizzato, ottenendo, quindi, la "carta della sensibilità paesistica".

Per quanto riguarda il "modo sistemico", con tale espressione si intende il giudizio su come l'opera dell'uomo (la struttura antropica) si sia conformata alla morfologia del luogo. Questo modo di valutazione considera la sensibilità del sito in virtù della sua appartenenza a uno o più "sistemi" che strutturano l'organizzazione di quel territorio e di quel luogo, assumendo che tale condizione implichi determinate regole o cautele per gli interventi di trasformazione. In altri termini, occorre verificare l'appartenenza e la contiguità a sistemi paesistici di livello locale o la partecipazione a sistemi paesistici sovralocali. Inoltre, bisogna valutare se l'area considerata si collochi in posizione strategica per la conservazione della leggibilità e riconoscibilità del sito. Particolare attenzione va posta a:

- strutture morfologiche di particolare rilevanza nella configurazione di contesti paesistici: crinali, orli di terrazzi, sponde fluviali e lacuali, etc.;

• aree o elementi di rilevanza ambientale che intrattengono uno stretto rapporto relazionale con altri elementi nella composizione di sistemi di maggiore ampiezza: componenti dell'idrografia superficiale, corridoi verdi, aree protette, boschi, fontanili, etc.;

• componenti proprie dell'organizzazione del paesaggio agrario storico: terrazzamenti, maglie poderali segnate da alberature ed elementi irrigui, nuclei e manufatti rurali distribuiti secondo modalità riconoscibili e riconducibili a modelli culturali che strutturano il territorio agrario;

• elementi fondamentali della struttura insediativa storica: centri e nuclei storici, monumenti, chiese e cappelle, mura storiche, percorsi, canali, manufatti e opere d'arte, nuclei, edifici rilevanti (ville, chiese, castelli e fortificazioni, etc.);

• testimonianze della cultura formale e materiale caratterizzanti un determinato ambito storico-geografico: soluzioni stilistiche tipiche e originali, utilizzo di specifici materiali e tecniche costruttive, trattamento degli spazi pubblici.

Nonostante il concetto di paesaggio sia sempre fortemente connesso alla fruizione percettiva, soprattutto alla luce dei documenti analizzati, non ovunque si può parlare di valori panoramici o di relazioni visive rilevanti. Il modo di valutazione "vedutistico" si applica là dove si consideri di particolare interesse questo aspetto, nei casi in cui si stabilisce tra osservatore e territorio un rapporto di significativa fruizione visiva a motivo dell'ampiezza e panoramicità dei luoghi, per qualità del quadro paesistico percepito, per particolarità delle relazioni visive tra due o più luoghi. Gli aspetti vedutistici vengono, dunque, interpretati a seconda dell'interferenza/contiguità con percorsi di fruizione paesistico-ambientale, della sovrapposizione con relazioni percettive tra elementi significativi del sistema locale o sovralocale, in funzione dell'inclusione in viste panoramiche o in base alla percepibilità da un ampio scenario territoriale. Se i primi due modi consideravano rispettivamente le strutture materiali e le modalità di percezione, il terzo considera il valore simbolico che le comunità locali e sovralocali attribuiscono al luogo, considerato quale "teatro" di avvenimenti storici o leggendari o oggetto di celebrazioni letterarie, pittoriche, di culto popolare e, comunque, di elevata notorietà (richiamo turistico) o di interferenza/contiguità con luoghi contraddistinti da uno *status* di rappresentatività nella cultura locale. La valutazione prenderà in considerazione il grado di possibile incidenza degli interventi di trasformazione sulla capacità del luogo di esprimere e rievocare pienamente i valori simbolici ad esso associati e che, quindi, risultino inadeguati allo spirito del luogo per forma o funzione.

Le Amministrazioni locali, per facilitare l'applicazione di quanto sopra, utilizzeranno le conoscenze già in loro possesso per individuare in via preliminare gli ambiti territoriali a maggiore sensibilità paesistica. Utilizzando i criteri di valutazione sopraindicati (sistemico, vedutistico, simbolico), come peraltro sintetizzati nella tabella 1 della D.G.R. n. 7/11045 del 2002 (tabella 6), le Amministrazioni locali si possono dotare della già descritta Carta della sensibilità paesistica per potere disporre in via preliminare della individuazione degli ambiti relativi al proprio territorio di maggiore o minore sensibilità paesistica. Il giudizio complessivo tiene conto delle valutazioni effettuate in riferimento ai tre modi e alle chiavi di lettura considerate, esprimendo in modo sintetico il risultato di una valutazione generale sulla sensibilità paesistica complessiva del sito, da definirsi non in modo deterministico, ma in

base alla rilevanza assegnata ai diversi fattori analizzati.

Tabella 6: Modi e chiavi di lettura per la valutazione della sensibilità paesistica dei luoghi ai sensi del D.G.R. n. 7/11045 – 8 novembre 2002

Modi di valutazione	Chiavi di lettura a livello sovralocale	Chiavi di lettura a livello locale
1. Sistemico	Partecipazione a sistemi paesistici sovralocali di: • interesse geo-morfologico (leggibilità delle forme naturali del suolo); • interesse naturalistico (presenza di reti e/o aree di rilevanza ambientale); • interesse storico-insediativo (leggibilità • dell'organizzazione spaziale e della stratificazione storica degli insediamenti e del paesaggio agrario). Partecipazione ad un sistema di testimonianze della cultura formale e materiale (stili, materiali, tecniche costruttive, tradizioni colturali di un particolare ambito geografico).	Appartenenza/contiguità a sistemi paesistici di livello locale: • di interesse geo-morfologico; • di interesse naturalistico; • di interesse storico agrario; • di interesse storico-artistico di relazione (tra elementi storico-culturali, tra elementi verdi e/o siti di rilevanza naturalistica). Appartenenza-contiguità ad un luogo contraddistinto da un elevato livello di coerenza sotto il profilo tipologico, linguistico e dei valori di immagine.
2. Vedutistico	• Percepibilità da un ampio ambito territoriale • Interferenza con percorsi panoramici di interesse sovralocale • Inclusione in una veduta panoramica	• Interferenza con punti di vista panoramici • Interferenza/continuità con percorsi di fruizione paesistico-ambientale • Interferenza con relazioni percettive significative tra elementi locali
3. Simbolico	• Appartenenza ad ambiti oggetto di celebrazioni letterarie, artistiche o storiche • Appartenenza ad ambiti di elevata notorietà	Interferenza/continuità con luoghi contraddistinti da uno status di rappresentatività nella cultura locale (luoghi celebrativi o simbolici della cultura e tradizione locale)

Secondo il metodo illustrato, i paesaggi più segnati dalle trasformazioni recenti sono quelli nei quali si ha maggiore perdita di identità, intesa come leggibilità fra fattori naturali e opere dell'uomo e come coerenza linguistica ed organicità spaziale. Inversamente, si può affermare che i paesaggi più sensibili sono quelli che hanno maggiormente conservato le tracce della loro identità storica.

Un singolo intervento, salvo casi particolari, non incide significativamente sull'immagine complessiva di un "paesaggio" inteso nel senso ampio ora considerato, ma ha in genere influenza più marcata entro un raggio ristretto, un "intorno locale", che si misura alla scala delle decine o delle poche centinaia di metri. Per questa ragione, oltre al quadro ampio, è le valutazioni di sensibilità vanno riferite alla scala di maggiore dettaglio. Occorre tuttavia considerare che trasformazioni di vasti ambiti di paesaggio, giudicate a posteriori negativamente irreversibili, siano dovute alla somma di singoli interventi non adeguatamente valutati in fase preventiva.

6.3. *La carta della sensibilità paesaggistica del Comune di Gavardo*

L'esperienza del Comune di Gavardo (BS) si colloca tra le prime della Regione Lombardia, ma comunque in un'epoca in cui è già consolidata una certa prassi nella redazione delle carte della sensibilità. L'interesse per tale esperienza è motivato dalla notevole varietà di paesaggi che caratterizzano il territorio – il paesaggio fluviale del fiume Chiese e del Naviglio Grande, attorno ai quali è sorto il principale centro urbano, le aree delle colline moreniche ad est e le aree più prettamente montane ad ovest – e dal fatto che rappresenta un punto di contatto tra la pianificazione d'area vasta, quella paesaggistica in particolare, e la pianificazione di ambito locale, fortemente proiettata all'attuazione. Il PGT in esame[51], approvato il 10 febbraio 2010, è cogente dal 23 giugno 2010.

L'analisi del sistema paesistico, di cui qui si vuole più specificatamente parlare, è stata condotta con riferimento al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Brescia (PTCP), ai sensi degli artt. n. 28 e n. 144 delle NTA del medesimo, nonché al PPR. Il fine di tale studio è quello di fornire all'Amministrazione Comunale un valido supporto per la valutazione paesistica dei progetti edilizi, di trasformazione urbana ed in generale di tutti gli interventi che prevedono modifiche del territorio, con l'obiettivo di tutelare la qualità paesistico-ambientale del comune e influire sulla qualità dei progetti.

La lettura delle componenti paesistiche del territorio è stata articolata secondo diversi livelli riconducibili alle categorie strutturanti le tavole paesistiche del PTCP. In primo luogo sono state analizzate le componenti del paesaggio urbano e del paesaggio storico culturale attraverso:

- lo studio dei catasti storici e della cartografia relativa all'evoluzione storica del territorio (catasto napoleonico del 1809, catasto dell'unità d'Italia del 1898, soglie storiche di evoluzione urbana dal PTCP);
- l'analisi della pianificazione urbanistica nei comuni limitrofi;
- la ricognizione degli elementi puntuali di valore storico, sistemico vedutistico e simbolico;
- l'individuazione della viabilità di origine storica;
- sopralluoghi in sito e rilievi fotografici.

Inoltre, sono state analizzate le componenti del paesaggio fisico-naturale, del paesaggio agrario e dell'antropizzazione colturale:

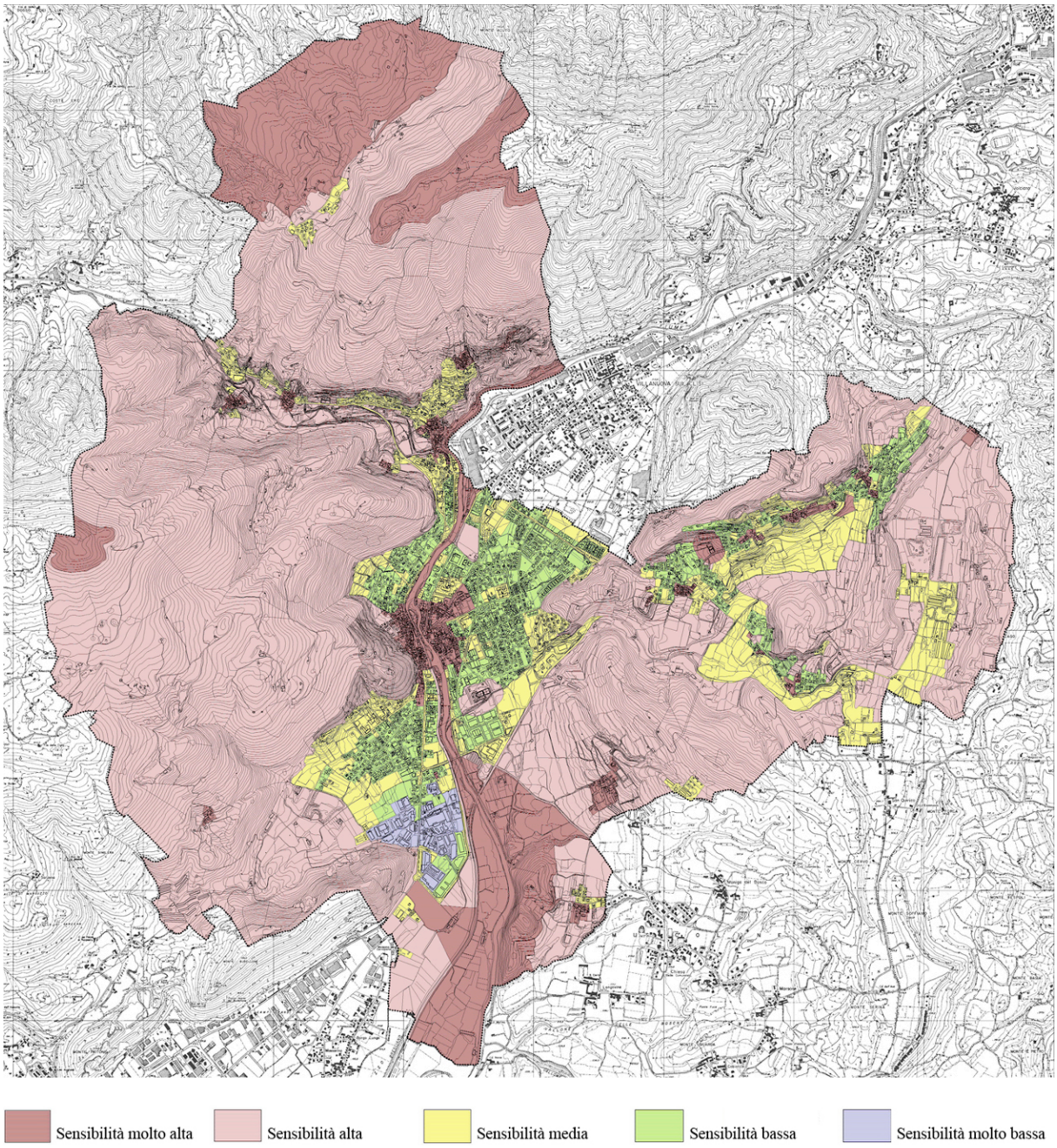
- aree agricole e loro caratterizzazione colturale e geo-morfologica;

[51] Progettisti: Arch. A. Rubagotti; Arch. M. De Crecchio, Arch. M. Giuliani, Arch. R. Papa, arch. R. Cervati; Responsabile Area Tecnica Gestione del Territorio Ing. D. Fontana. Collaboratori: Arch. R. Camisani; Ing. E. Pedretti; Ufficio Tecnico comunale. Consulenti: Dott. Agr. D. Balduzzi; Dott. Geol. M. Carrara; Dott. For. N. Gallinaro; Dott. Geol. M. Marella; Rag. A. Straolzini.

- insediamenti rurali di origine storica;
- elementi naturalistici e geo-morfologici;
- elementi e forme dell'antropizzazione colturale.

Le linee guida redatte dalla Regione Lombardia descrivono dei criteri ed un percorso consigliato per la classificazione della sensibilità paesistica dei luoghi: in base a tali indicazioni ed in base alle scelte progettuali scaturite dalla lettura delle analisi svolte, si sono individuate le varie classi sul territorio comunale di Gavardo (fig. 2).

Figura 2: Carta della sensibilità paesistica del Comune di Gavardo



In sintesi, si possono così riassumere gli elementi la cui presenza ha influenzato la

classificazione di sensibilità paesistica proposta:

- elementi puntuali caratterizzanti il paesaggio storico culturale (immobili di pregio, luoghi di riconoscimento della collettività, luoghi di devozione religiosa, testimonianze storiche della coltura agraria)
- tracciati viari di origine storica con valenza panoramica e paesistica, ovvero generatori della forma urbana, conferendo particolare attenzione alle aree prossime a tali percorsi;
- aree agricole caratterizzate da forme di antropizzazione colturale di origine storica, dall'elevato valore storico-culturale e da quello vedutistico;
- elementi geo-morfologici naturali, aree collinari, boschi e prati;
- parchi e giardini storici e broli cintati, considerati come elementi paesistici importanti all'interno del tessuto edificato;
- spazi inedificati di cesura tra le aree urbanizzate;
- aree libere inedificate, o poco edificate, di alto valore vedutistico in relazione ai capisaldi del paesaggio urbanizzato.

Una volta elaborata la tavola di sintesi dei valori paesistici, si è potuto, quindi, redigere la "Carta della sensibilità paesistica".

6.4. *Alcune considerazioni conclusive*

Le previsioni del PPR e del PTCP sono specificate a livello locale nella relazione e nelle tavole del sistema paesistico del Documento di Piano, al fine di indirizzare in modo corretto le nuove previsioni del PGT e le modalità generali di intervento sul territorio in relazione ai suoi valori paesistici. In questo modo, vengono inseriti nel PGT studi paesistici di dettaglio che approfondiscono la conoscenza delle componenti fisico-naturali, agricole, storico-culturali e degli ambiti di criticità e di degrado. Inoltre, tali studi identificano, considerando anche gli aspetti legati alla percezione, differenti classi di sensibilità.

L'analisi si propone non solo quale strumento di lettura, ma anche di interpretazione e valutazione del paesaggio, con l'obiettivo di tutelare la qualità paesistico-ambientale del territorio comunale e di influire sulla qualità finale dei progetti e, più in generale, di ogni azione di trasformazione e modifica del territorio, integrando, sotto il profilo paesistico, le NTA del PGT, riguardo gli aspetti di valenza paesistica. Infatti, le norme che ne derivano esprimono indirizzi di tutela per le componenti del paesaggio e prescrizioni per la valutazione paesistica dei progetti ai sensi del DGR n.7/11045, in relazione ai differenti gradi di sensibilità paesistica individuati. Vengono, quindi, assunti e ribaditi i principi definiti dell'art. 1 delle NTA del PTPR, le quali promuovono «la conservazione dei caratteri che definiscono l'identità e la leggibilità dei paesaggi della Lombardia, attraverso il controllo dei processi di trasformazione, finalizzato alla tutela delle preesistenze e dei relativi contesti; […] il miglioramento della qualità paesaggistica ed architettonica degli interventi di trasformazione del territorio; […] la diffusione della consapevolezza dei valori paesistici e la loro fruizione da parte dei cittadini».

7. Gli atlanti paesaggistici: oltre la rappresentazione

7.1. La redazione di un atlante paesaggistico

Nel Novecento si pubblicano, in vari Paesi del mondo, numerosissimi atlanti e opere affini, seppure meno monumentali, con descrizioni dettagliate e critiche dei Paesi rappresentati. In Italia il primo atlante nazionale è pubblicato dal Touring Club nel 1940. Oggi, l'atlantistica contemporanea conosce una svariata molteplicità tipologica in funzione dei tematismi che intende porre in rilievo e delle diverse finalità che si prefigge: stradali, turistiche, fisiche, economiche, etc.

Nonostante le dichiarazioni e le pretese di esattezza e scientificità, nonché l'ambizione a rendere la realtà con tecniche universalmente valide, ogni atlante è il frutto di un particolare contesto culturale e di una specifica epoca storica, così da rappresentare una propria visione del mondo. Nato come strumento di conoscenza del mondo e della sua diffusione verso un ampio pubblico, l'atlante si conferma anche oggi utile a questi fini, investendo, però, nuovi campi culturali e tematici e rilevando potenzialità utili ai diversi settori che hanno come oggetto di indagine il "territorio".

Gli "Atlanti del paesaggio" sono un prodotto molto recente, nati in ambito europeo, costituiscono l'evoluzione e la concretizzazione delle teorie sulla valorizzazione delle risorse territoriali e della revisione dei concetti di tutela, ridotta dalla tradizione del Novecento all'esclusiva apposizione di vincoli amministrativi.

Lo "Schema di sviluppo dello spazio europeo", approvato nel 1999 a Postdam dal Consiglio informale dei ministri responsabili della gestione del territorio, considera i paesaggi europei immagini delle identità locali e regionali, testimonianza della storia e dell'interazione tra uomo e natura. Ancora una volta, il paesaggio vede riconosciuta la sua complessità storica, ecologica, estetica, culturale e la sua vastità territoriale, la quale comprende situazioni da recuperare e altre da valorizzare e tutelare, per inserirsi a pieno titolo in strategie integrate di sviluppo territoriale. È facile riconoscere gli stretti legami tra i principi di questo documento comunitario e la successiva CEP che nel 2000 richiamerà gli stati membri a definire specifiche politiche e azioni di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio, basate sulla sua identificazione, sull'analisi delle sue caratteristiche, dinamiche e pressioni che lo modificano, sui valori specifici attribuiti dalle comunità locali. In questo rinnovato clima culturale, alla luce, quindi, di atti comunitari, in diversi Paesi europei si sono prodotti nell'ultimo decennio Atlanti del paesaggio, intesi quali strumenti di conoscenza e informazione ai diversi livelli: nazionale, regionale e locale. Infatti, proteggere, gestire e pianificare tutti i paesaggi del territorio, conservarli e valorizzarli come identità delle popolazioni e come risorsa, non ultima economica, richiede in primo luogo di conoscerli e farli conoscere, di valutarli nelle loro caratteristiche e nei processi di cambiamento. Richiede, inoltre, di coinvolgere tutti gli attori che agiscono sul paesaggio, prioritariamente le popolazioni locali, in un riconoscimento condiviso che possa costruire strategie integrate, coinvolgenti le modalità di sviluppo economico e il governo del territorio. Si configura, quindi, un nuovo genere di atlante, il cui scopo è quello di trasmettere la rappresentazione di una

realtà dinamica – il paesaggio – risultato di processi di cui si possono avere immagini differenti a seconda dei codici di lettura dei diversi soggetti e del linguaggio utilizzato per comunicarlo.

7.1.1. L'Atlante del paesaggio piemontese

Una prima questione affrontata nell'esperienza qui presentata riguarda la provvisorietà delle conoscenze e la disponibilità al loro continuo aggiornamento. Se nei secoli scorsi l'arricchimento delle conoscenze era affrontato con l'aggiunta di nuove cartografie che giustificava l'aggiornamento e la ripubblicazione degli atlanti, oggi l'ipermedialità consente di aggiornare in le informazioni con particolare frequenza. Ma ciò riguarda la dinamicità dell'atlante e non ancora quella, più importante, del paesaggio, che richiede di dare ampio spazio ai processi in atto e ai cambiamenti previsti da programmi e progetti del territorio. Una seconda questione riguarda il contenuto della rappresentazione del territorio che, non potendo limitarsi alle cartografie, si è aperta ad altre forme: fotografie, carte tematiche, grafici, descrizioni, etc. La peculiarità dello sguardo paesaggistico consiste nel cogliere in modo sintetico e olistico tutti gli aspetti che nelle analisi territoriali appaiono separati, abiotici e biotici, antropici, storici, culturali, estetici e, soprattutto, le loro relazioni, che determinano un certo paesaggio. Particolare rilievo ha la rappresentazione dei paesaggi così come percepiti dalle popolazioni, in sintonia con quanto richiesto dalla CEP, la quale, però, si rivela più nei comportamenti spaziali che in rappresentazioni coscienti (Peano, 2009). Inoltre, l'atlante del paesaggio, proponendosi di diventare uno strumento utile anche alla pianificazione, assume un ruolo di riferimento sui tavoli del confronto sociale, al fine di ragionare sulle immagini esistenti del territorio e, soprattutto, su quelle desiderate e proposte dai soggetti territoriali. Il suo compito diventa quello di facilitare il confronto, da cui possano scaturire le scelte delle politiche paesaggistiche.

Infine, l'organizzazione dell'atlante del paesaggio come ipertesto, basato sulla reticolarità dei collegamenti e sull'interattività, consente un'organizzazione strutturalmente libera dei moduli informativi, tale da favorirne la consultazione fuori da gerarchie precostituite, aperta a molteplici percorsi di lettura e a diverse potenzialità di interrogazione dinamica.

7.1.2. Il metodo per la costruzione dell'atlante

Il Piemonte è stato oggetto di magistrali descrizioni geografiche, come quella di Dino Gribaudo (1961), e di profonde interpretazioni territoriali, come quella di Giovanni Astengo contenuta nella "Relazione illustrativa della legge urbanistica regionale" (LR n. 56 del 1977), ritenuta altresì un avanzamento rispetto alla cultura italiana di allora. Fino a oggi, tuttavia, il paesaggio regionale nel suo insieme non è mai stato studiato in modo analitico e sistematico, come si è rilevato all'avvio degli studi per il nuovo piano paesaggistico della Regione Piemonte. In questo quadro si è collocata la ricerca "Un Atlante per la gestione e la valorizzazione del paesaggio piemontese" condotta dal Politecnico e dall'Università di Torino.

La rassegna della situazione internazionale, relativa a mappe, atlanti e cataloghi del

paesaggio ha spinto a puntare su un prodotto indirizzato agli attori del territorio, ma non in stretta relazione con specifici strumenti di pianificazione[52] e ha poi trovato conferma nelle "Linee guida per l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio" adottate dal Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa, in cui, tra gli altri strumenti, si distinguono chiaramente gli atlanti, i quali costituiscono «a common language which makes communication easier between stakeholders» (parte II, cap. 2). Il panorama europeo presenta sperimentazioni molto diverse per finalità, denominazione e tipo di prodotto, tipo di rappresentazioni e linguaggio, articolazione interna, contenuti, progettualità, scale e livelli di dettaglio, organizzazione dei contenuti, senza contare i differenti approcci metodologici alla lettura dei paesaggi.

Per l'atlante piemontese si è fatto costante riferimento ai principi espressi dalla CEP, scegliendo, quindi come criteri di base: la confrontabilità internazionale, finalizzata all'applicazione della CEP e, auspicabilmente, alla redazione di un inventario nazionale del paesaggio; la transcalarità, ossia la compresenza della scala regionale e di quella locale, per favorire l'integrazione delle politiche paesistiche; la compresenza di conoscenze scientifiche, rappresentazioni di esperti di diverse discipline e appartenenti alla cultura collettiva, non mediate (rappresentazioni artistiche, fotografiche, cartografiche, etc.); l'inclusione di una parte propositiva, indipendente delle parti descrittive; l'ipertestualità, ovvero reticolarità, multimedialità, aggiornabilità, facilità di divulgazione (Peano, Cassatella, Voghera, 2009). In questo modo, l'atlante, da forma di organizzazione gerarchizzata ed enciclopedica delle conoscenze geografiche relative alle risorse dei territori, quale era concepito in epoca positivista, diventa strumento per mettere a confronto le diverse rappresentazioni del territorio e del paesaggio, in modo da evidenziare i sistemi di valori presenti, siano essi espressi da esperti o da altri gruppi sociali. Il tema della percezione sociale è uno degli aspetti più interessanti, perché travalica le consuetudini disciplinari (Cassatella, 2009). Ma il lavoro più impegnativo è certamente l'architettura dell'atlante, ossia il sistema di relazioni tra le parti, immaginate per fornire uno strumento di orientamento e aggiornamento in continuo divenire. Dopo un'introduzione sul metodo adottato, l'atlante è diviso in due parti: la regione e gli ambiti. La prima, relativa all'intera regione, descrive il paesaggio geografico, la storia del territorio, la sua rappresentazione nell'immaginario collettivo consolidato e recente, i contenuti di studi settoriali su aspetti del paesaggio (compresi quelli finalizzati alla pianificazione), fornendo, inoltre, l'indice ragionato delle fonti. Per quanto riguarda la seconda parte, va specificato che l'articolazione in "ambiti" fa riferimento a criteri di

[52] Da qui la differenza con altri strumenti, specialmente con i Cataloghi del paesaggio della Catalogna di cui si tratterà ampiamente più avanti. Gli "Atlanti del paesaggio", infatti, avviati a partire dal 1994, sono dei documenti di conoscenza condivisa attraverso i quali oggi si propone di implementare politiche paesaggiste ed applicare al territorio gli obiettivi espressi dalla CEP. Essi hanno il compito di tenere assieme le informazioni sulle forme del territorio, le percezioni e le rappresentazioni sociali, oltre che le dinamiche evolutive, con l'obiettivo di ricostruire lo "stato dei luoghi" del paesaggio capace di rappresentare le istanze di tutti gli attori che vi intervengono. L'evoluzione permanente costituisce per gli atlanti uno dei temi rilevanti ed è questa la ragione del loro decennale aggiornamento (Tosi, 2009). I "Cataloghi del paesaggio", invece, sono strumenti volti all'introduzione del paesaggio nella pianificazione urbanistica e nelle politiche settoriali ed è in questo senso che la Catalogna intende adottare i principi e le strategie d'azione stabilite nella CEP (Nogué, 2006).

caratterizzazione paesistica e non a una suddivisione in “ambiti di paesaggio”, coì come intesi dal “Codice dei beni culturali e del paesaggio”. Quest’ultima distinzione, infatti, sarebbe funzionale a differenziare il territorio in base agli obiettivi delle politiche paesistiche, aspetto che esula dalle finalità dell’atlante.

Ogni ambito di caratterizzazione è illustrato in due modi. Il primo è una raccolta di rappresentazioni cartografiche, artistiche, fotografiche e cinematografiche: tutte immagini presenti nella memoria e percezione sociale (paesaggi celebri, identitari e simili). Il secondo consiste in una serie di “quadri interpretativi”, che attingono alle rappresentazioni per esprimere letture settoriali: ambientale, storico-culturale, socio-economico, scenico-percettivo. Una scheda illustrata offre poi una “Sintesi valutativa” che sistematizza le conoscenze e i giudizi espressi dai diversi esperti, passando dal linguaggio delle singole discipline alle categorie valutative suggerite dalla CEP e dal Codice: tipo di paesaggio, rilevanza, valori (geomorfologico, naturalistico, storico-culturale, agricolo, socio, economico, scenico), stato, dinamiche, stato, pressioni, criticità. Questa scheda, in sostanza, costituisce un *trait-d’union* tra l’atlante e gli strumenti di gestione e pianificazione del paesaggio, ma anche una base per il monitoraggio delle sue trasformazioni, a prescindere dai singoli strumenti. Infine, la sezione “Scenari e prospettive” raccoglie la progettualità in atto (per esempio i piani paesistici e la mosaicatura dei piani locali), offrendo uno spazio per raccogliere anche progetti e proposte alternative, al fine di istruire il dibattito pubblico sugli obiettivi delle politiche e delle azioni per il paesaggio. Il carattere ipertestuale e ipermediale consente di archiviare molti contenuti, interrogarli in funzione delle necessità e di creare rimandi attivi ai luoghi che custodiscono conoscenze – dagli istituti regionali che si occupano di ambiente, foreste e agricoltura, agli archivi storici che custodiscono preziose cartografie e documenti – e progetti. Considerata la complessità del paesaggio, la redazione dell’atlante implica non solo la “messa in rete” delle fonti e degli studi più o meno settoriali, ma soprattutto un’interpretazione di sintesi, seppure aperta a possibili evoluzioni.

Non bisogna, però, illudersi sull’apertura e flessibilità della conoscenza offerta dagli atlanti, per i quali, come ha ben illustrato Giuseppe Dematteis (2002) a proposito delle metafore geografiche, ogni descrizione ha un “progetto implicito”, in altri termini, la “descrizione” non è soltanto una fase analitica che precede le fasi diagnostico-previsionali e di intervento, ma è sempre, anzitutto, un’interpretazione sintetica dei luoghi e delle relazioni spaziali tra di essi. Offrire le fonti, le rappresentazioni di base e tutti i materiali utili a verificare le interpretazioni, è una scelta che consente di volta in volta all’utilizzatore, sia esso amministratore, sia esso pianificatore, di riselezionarli e rimontarli *ad hoc* secondo i propri fini. In merito alle possibili destinazioni e usi degli atlanti da parte di utenti molto diversi, come i tecnici del territorio o il pubblico generico, è da escludere il loro utilizzo a motivo della difficoltosa accessibilità, basti pensare al linguaggio cartografico e, in particolare, alle carte tematiche. L’ipotesi sottesa all’atlante è che esso possa favorire le decisioni pubbliche sul paesaggio, permettendo di collegare e confrontare le interpretazioni e le proposte di diversi soggetti. A differenza di altri atlanti del paesaggio, esso non è uno strumento di pianificazione (non include regole, non è istituzionale), ma uno strumento “per” il processo di pianificazione. La conoscenza, dunque, è orientata all’azione, ma lascia aperta la fase

decisionale (Peano, Cassatella, Voghera, 2009). L'atlante piemontese, infatti, è indirizzato agli attori della gestione e della valorizzazione del territorio, in particolare a tecnici e amministratori regionali e locali. Giacché il dialogo tra specialisti di discipline diverse appare tutt'altro che risolto, in prima istanza, esso cerca di favorire la comunicazione e la condivisione di lessico e categorie interpretative tra gli stessi addetti ai lavori. Va comunque precisato che non si esclude la possibilità di inserire sintesi con un linguaggio non tecnico o rappresentazioni prodotte appositamente per favorire il *visioning* di contenuti complessi. Ampio spazio è dato, inoltre, alla sezione "Rappresentazioni", la quale consente di riversare anche immagini "grezze" come monito a considerare la percezione sociale. Come appena detto, l'atlante, indirizzato agli addetti ai lavori vuole essere uno strumento che faciliti il processo di pianificazione, nella convinzione che la conoscenza debba essere condivisa prima della definizione delle regole e che i sistemi di valori debbano potere essere ridiscussi in modo libero, senza timore di ricadute immediatamente vincolanti. L'atlante può diventare l'arena per questi giochi, anche nella prospettiva della pianificazione strategica. Il "progetto esplicito" di un atlante come questo è, infatti, descrivere ed evocare le risorse territoriali per la loro valorizzazione (Peano, Cassatella, 2009).

7.1.3. La percezione sociale nell'Atlante del paesaggio

Nonostante l'importanza che la CEP conferisce alla percezione sociale, le pur numerose modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio non le hanno dato riconoscimento e operatività. In altri termini, se il confronto sociale è aspetto centrale nella CEP, nel Codice italiano, di recente approvazione, questo aspetto appare trascurato, annullando il ruolo che la partecipazione sociale può giocare nella definizione degli obiettivi, ovvero nel momento più squisitamente politico. Inoltre, il Codice raccoglie il tema dell'identità, ma senza riferirsi alle diversità locali, quanto piuttosto all'identità nazionale di crociana memoria (Cassatella, 2009): «Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità [...] il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteristiche che costituiscono rappresentazione naturale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. n. 131). Ben più ricca è, invece, la proposta della CEP, che, al già citato art. n. 6, impegna le parti nella valutazione dei paesaggi, ne considera i valori specifici attribuiti dalla comunità locale e, inoltre, rimanda alla previa consultazione pubblica in merito alla decisione di obiettivi di qualità paesistica. Occorre dunque avviare procedure di partecipazione del pubblico fin dalla fase della conoscenza e dell'attribuzione di valore.

Parafrasando la CEP, si può affermare che proprio la dimensione percettiva è la discriminante tra il concetto di paesaggio e quello di territorio, e in ciò risiede la rilevanza politica del paesaggio e il motivo del suo crescente successo (Cassatella, 2009).

Di fronte al vasto campo d'indagine sulla percezione sociale del paesaggio, gli "Atlas des paysages" francesi richiamano il contributo della sociologia, non solo per impostare correttamente le indagini dirette e interpretare i paesaggi presenti nell'immaginario collettivo, ma anche per delineare le dinamiche sociali che producono o possono produrre trasformazioni del paesaggio. A questo proposito va precisato che se da un lato è di fondamentale importanza il coinvolgimento del pubblico, dall'altro non bisogna dimenticare

che un'importante differenza qualitativa è offerta dalla formazione del pubblico coinvolto. Infatti, dalle analisi presentate dal gruppo di ricerca che ha realizzato gli "Atlanti del paesaggio piemontese", emerge, anche tra la comunità locale, l'affermazione di alcuni *topoi* del paesaggio piemontese – la prevalenza dell'arco alpino e delle sue cime più famose, la bellezza dei laghi e delle colline, il paesaggio urbano del capoluogo come centro ideale, la forte presenza dei beni culturali – a discapito dei paesaggi di pianura e rurali, che, invece, rimangono in ombra per l'assenza di riconoscimento. Immagini, queste che rappresentano la percezione nazionale e regionale dei valori dei territori piemontesi, ma evidenziano la non completa coincidenza tra rappresentazioni esperte e sociali. L'analisi sembra indicare che solo per le bellezze naturali e il patrimonio storico-culturale esista una diffusa sensibilità culturale, mentre i paesaggi rurali non sembrano essere apprezzati per i loro valori anche estetici dalle popolazioni locali.

7.1.4. Alcune considerazioni

L'analisi delle rappresentazioni, e in particolare, delle guide turistiche o di altre pubblicazioni, offre il vantaggio di poter essere applicata anche a scala vasta, laddove è più complesso condurre indagini dirette per ampiezza e scelta del campione. Per l'intero territorio piemontese sono stati individuati due gruppi di immagini, al fine di rappresentare i punti di vista di *outsider* e *insider*. Il primo è costituito dai paesaggi illustrati nei volumi del Touring club italiano (dal celebre "Il paesaggio di Aldo Sestini, del 1963, a quelli più recenti), ritenendo che questi possano essere indicativi dei paesaggi che fanno parte dell'immaginario nazionale; il secondo è costituito dai paesaggi scelti dal Consiglio regionale e dall'azienda turistica regionale per promuovere il territorio, assunti come rappresentazione simbolica e identitaria. Entrambi, naturalmente, veicolano soprattutto stereotipi paesistici, ma è dal confronto tra i due gruppi che emergono osservazioni interessanti. Per esempio, la completa assenza di paesaggi di pianura, a eccezione di quella risicola; il prevalente interesse per l'arco alpino e le sue vette, straordinarie per gli *outsider* e invece il proporsi della comunità regionale come regione di castelli, centri storici e altri elementi di interesse culturale. La riconoscibilità all'esterno e il riconoscimento interno trovano punti di contatto nei paesaggi lacustri, con le "gemme" di Orta San Giulio e del golfo Borromeo, nei paesaggi collinari vitivinicoli (rilanciati come "paesaggi del gusto") e nel ruolo di Torino, per gli spazi urbani e i monumenti. Infine, una fonte da non trascurare è l'insieme dei beni vincolati e delle aree protette, il cui valore è sancito da dichiarazioni di "interesse pubblico".

Questo genere di modalità di studio e descrizione del paesaggio, è stato affiancato dalla "lettura partecipata" del territorio. L'Atlante dei paesaggi piemontesi, infatti, ha affrontato il tema della percezione sociale del paesaggio, sperimentando metodi di indagine diversi e a diverse scale, a livello regionale e locale. Su un ambito locale sono state messe a confronto più indagini: l'assetto scenico-percettivo (analisi esperta), il paesaggio rappresentato nelle guide, quello "promosso" dall'azienda turistica e dagli enti locali, i siti internet e, infine, un "gioco delle preferenze paesaggistiche" condotto su cinque diverse popolazioni (Bottari, Giorda, 2009). Lo stesso paesaggio è osservato quindi da diversi punti di vista, da quello locale a quello globale per antonomasia. Ciascuna di queste indagini ha mostrato proprie

specificità e propri limiti, motivo per cui è appunto utile disporre di approcci molteplici: il confronto è più agevole se i contenuti vengono ricondotti, tramite interpretazione, a un *set* di valori paesistici prescelti. Per favorire l'utilizzabilità delle indagini da parte della pianificazione paesaggistica, si è fatto riferimento ai valori citati dal "Codice dei Beni culturali e del paesaggio" (morfologici, naturalistici, storici, culturali, estetici), aggiungendo tuttavia il valore socio-economico o d'uso e il disvalore.

Indagini di questo genere richiedono di affrontare nodi problematici che riguardano il livello delle indagini, il momento (identificazione, valutazione, scelta delle strategie), il tipo di valori e, soprattutto, i gruppi di soggetti da identificare, non solo gli abitanti, ma tutti i portatori di interessi: visitatori, *stakeholder,* autorità, operatori e professionisti, specialisti, pubblico generico e associazioni non governative. La realizzazione di mappe tematiche sulla frequenza dei luoghi rappresentati e sui valori a essi associati rende più agevole il confronto.

L'Atlante si rivela utile anche per raccogliere le interpretazioni dei processi del territorio e le immagini del cambiamento proposto da piani e progetti territoriali, permettendo la valutazione di scenari e la costruzione di obiettivi condivisi. L'Atlante, quindi, può rappresentare un possibile strumento idoneo a sollecitare la popolazione a reagire sulle rappresentazioni in un tavolo di dibattito. In questa direzione, può contribuire a proporre le immagini del cambiamento e a facilitare la loro discussione nel confronto sociale, al fine di orientare e legittimare le scelte politiche. Infatti, dalla discussione con gli attori sociali possono emergere indicazioni sulle prospettive desiderate e su quelle proposte dagli attori istituzionali e non, ossia quegli obiettivi di qualità che la CEP pone alla base delle politiche e della pianificazione del paesaggio, utili a guidare le scelte e indirizzare il cambiamento verso uno sviluppo sostenibile e una migliore qualità di vita.

Inoltre, l'interpretazione dei paesaggi rivolta alla pianificazione ha il compito di mettere in luce anche i paesaggi oggi non riconosciuti nell'immaginario collettivo, come quelli agricoli, che giocano un ruolo centrale nella determinazione della forma del territorio e per il loro sviluppo, diversificazione e promozione.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei diversi attori presenti sul territorio, tra questi anche la comunità locale, se si riesce a evitare le retoriche della partecipazione "comunque buona" (strumentale soprattutto a operazioni politiche), gli atlanti potranno essere annoverati tra gli strumenti ideali per raccogliere e confrontare rappresentazioni e interpretazioni, mediate e indirizzate dagli attori delle politiche del paesaggio. Nelle parole degli autori dello studio, la produzione di un atlante, attraverso la costruzione consapevole di un'immagine condivisa delle risorse, rafforza l'identità locale e favorisce il coinvolgimento degli attori locali in politiche di sviluppo basate sulla valorizzazione del paesaggio, grazie all'autorappresentazione e alla rappresentazione verso l'esterno (Peano, Cassatella, Voghera, 2009).

8. L'utilità di un approccio estetico-percettivo

Vi è una vasta gamma di studi riguardanti la percezione e l'esperienza della natura e del paesaggio in diversi settori disciplinari: la geografia, l'etnologia, l'antropologia sociale, la psicologia, etc. Tuttavia, la tradizione di ricerca dominante è collegata alla "psicologia ambientale" [53] . Gli studi empirici all'interno della psicologia ambientale si basano principalmente sulla misurazione delle preferenze visive, in funzione delle quali avviene la conoscenza, per via degli stimoli ricevuti, e si danno le conseguenti azioni come risposta. In questa prospettiva, l'essere umano è spesso considerato come un attore passivo che facilmente si adatta al paesaggio. Inoltre, la psicologia ambientale transazionale, sostanzialmente una posizione unificante della contemporanea psicologia ambientale, pone al centro del dibattito il rapporto di "reciprocità" tra le persone e il paesaggio come elemento fondativo della percezione e dell'esperienza del paesaggio (Altman, Rogoff, 1987; Churchman, 2002; Gifford, 2007).

Nella relazione che intercorre tra l'uomo e lo spazio che lo circonda, vi è una rilevante componente che merita di essere qui esposta seppure superficialmente. Si tratta dei "neuroni specchio"[54]. L'osservazione dei neuroni specchio suggerisce tre intuizioni basilari circa la percezione umana. La prima intuizione prova che le capacità umane di percepire, conoscere e agire sono inscindibili. Questa conoscenza, immediata, non è collegata alla formazione di concetti e riflessioni, ma è comunque una percezione di codifica e un atto cognitivo. La seconda intuizione è che i "neuroni specchio" fanno in modo che l'osservatore non si limiti a rimanere tale, ma che da subito si converta in attore, implica che l'io sia immediatamente creativo, in grado di connettersi a possibili catene di azione. Ogni persona non soltanto esegue la codifica imitativa e passiva, ma ha anche un potenziale creativo. La terza intuizione si allarga dalla percezione egocentrica a quella eterocentrica (Rizzolatti, Sinigaglia, 2008). L'intenzionale "io" è distaccato e consapevole del suo distacco da altre persone e percepisce il paesaggio fuori e attraverso il corpo e i sensi (Gallagher, Zahavi, 2007), ma ha anche la capacità, attraverso la percezione, di abbracciare immediatamente le condizioni delle altre persone. Si può affermare, allora, che i neuroni specchio forniscono lo strumento per "vivere il paesaggio" attraverso una unificazione di percezione, cognizione e azione. Quanto detto presuppone un metodo di ricerca che si basa su un'osservazione partecipativa attraverso un costante confronto con la popolazione locale e l'uso che questa, nel corso del tempo, ha fatto del suo paesaggio.

---

[53] La psicologia ambientale è una disciplina che studia il benessere e il comportamento dell'essere umano, prendendo in considerazione le transazioni che avvengono tra gli individui e l'ambiente socio-fisico. L'ambiente, in questa prospettiva, non viene considerato solo come l'insieme delle caratteristiche fisiche, ma soprattutto nella sua dimensione sociale e politica. La psicologia ambientale, sin dalla sua nascita ha rivolto un notevole interesse verso lo studio della valutazione delle qualità ambientali. Tali studi hanno rivolto l'attenzione al modo in cui le caratteristiche percepite dell'ambiente intrattengano relazioni con la soddisfazione e il benessere dei fruitori, in termini di qualità percepita.

[54] I "neuroni specchio" permettono di spiegare fisiologicamente la nostra capacità di porci in relazione con gli altri.

Altra questione riguarda il modo di percepire. Oggi riduciamo la percezione all'osservare o, quantomeno, crediamo che la percezione sia legata in maniera univoca all'osservare. Secondo Merleau-Ponty (1962), la relazione tra il corpo e il mondo viene in essere attraverso incontri tra il corpo e l'ambiente circostante. Così, il paesaggio è definito come un ambiente percettibile dal corpo attraverso tutti i suoi sensi. La vista da sola non può rappresentare o essere foriera di altri sensi e delle qualità specifiche di altri modi di rilevamento. È quindi importante sottolineare le qualità specifiche dei diversi sensi:

- la vista è in grado di fornire una visione generale e costituisce anche la base per la partecipazione e l'inclusione;
- i suoni costituiscono i "ritmi" e le "pulsazioni" del luogo, raccontano il movimento, l'azione e l'attività creativa che ha luogo in un determinato paesaggio;
- gli odori creano associazioni mentali e portano alla mente ricordi di eventi passati;
- il tatto organizza impressioni e fornisce un quadro di riferimento fisico per la scelta dell'azione.

Queste qualità sensoriali si danno unitamente al senso di equilibrio, delle dimensioni spaziali, della "propriocezione" (percezione degli stimoli all'interno di un organismo, in particolare quelli connessi alla posizione ed al movimento del proprio corpo) ed alla "esterocezione" (percezione di orientamento del corpo e dei movimenti degli altri) a formare la "percezione primaria". Però, nonostante recepiamo numerosi stimoli propri del paesaggio, come il suono dell'acqua, gli odori delle piante, soprattutto di quelle aromatiche, le sensazioni di calma e quiete esclusivi di alcuni luoghi, è innegabile che «le caratteristiche visive sono quelle che ci permettono di distinguere i paesaggi e di valutarli» (Escribano *et al.*, 1987, 61). Infatti, la "vista" è nell'uomo il senso più sviluppato e attraverso cui riceve l'87% delle "impressioni" del mondo che lo circonda.

Il senso della vista dà origine al paesaggio secondo un approccio estetico-percettivo, descritto da Gutiérrez (2000, 14) come «l'espressione fisico-spaziale di un territorio, indipendentemente dalle sue caratteristiche di naturalità o artificialità, resa dalle componenti biotiche e antropiche che la caratterizzano». Questa "espressione" è soggetta all'osservazione umana e, pertanto, alla valutazione estetica che compiono i suoi osservatori. Con le parole di Arias (2003, 97) «il fatto percettivo si fonda, principalmente, su quello visivo come scatenante il processo che si cristallizza nel paesaggio».

In questo contesto, "il paesaggio visivo" differisce dal "paesaggio ecologico" per il fatto di porre l'attenzione sulla percezione, anziché sulle dinamiche ecologiche ed ecosistemiche. L'approccio di tipo percettivo nella valutazione del paesaggio diventa, allora, un fattore importante nell'ambito della pianificazione e del governo del territorio, per via delle numerose riflessioni che possono emergere nel momento di prevedere delle azioni che si riverseranno sul territorio.

Per Escribano (*Et al.,* 1987, 11) la dinamica della percezione è «il processo attraverso il quale l'organismo umano acquisisce le informazioni circa gli oggetti e i cambiamenti che si manifestano attorno», allo stesso modo, per Arias (2003, 94) la capacità percettiva è senza dubbio «l'asse di tutte le relazioni che l'uomo stabilisce con il suo intorno. Tutta l'informazione ricevuta attraverso i sensi serve unicamente da riferimento primario per

cristallizzare su di essa un complesso processo percettivo». «Affinché si origini tale processo è necessario che esista, in primo luogo, una scena capace di stimolare il proprio osservatore e, in secondo luogo, un osservatore ricettivo e sensibilizzato davanti a tale scena, solo allora si produce la percezione» (Escribano *et al.,* 1987, 11). Gli elementi fondamentali della percezione della scena indicata da Escribano sono: il paesaggio, la composizione di elementi naturali ed antropici; la visibilità, l'area visiva fisica tra l'osservatore ed il paesaggio; l'osservatore o soggetto passivo della percezione e il suo intorno immediato, il quale dà la possibilità di visualizzare uno stesso paesaggio da differenti punti di vista e, dunque, differenti prospettive; l'interpretazione, riferita all'analisi psicologica che realizza l'osservatore sul contenuto e sul significato della scena osservata. Inoltre, questo studioso, pur riconoscendo il coinvolgimento di una componente personale in ogni atto percettivo, sostiene la possibilità di avvicinarsi alla descrizione del paesaggio in termini obiettivi, se intendiamo questo come espressione spaziale e visiva del mezzo. Gli elementi che incidono sulla struttura visiva sono: il colore, la forma, linea, tessitura, scala e carattere spaziale. Di seguito sono descritti, così come intesi da Escribano (*et al.,* 1987) e da Ballester (*et* al., 2002), le caratteristiche visive basilari e le relazioni tra queste e i diversi elementi, le quali possono essere descritte in termini di contrasto visuale, dominanza visuale e importanza relativa delle caratteristiche visuali. Il colore è la proprietà di riflettere la luce visibile con una particolare intensità e lunghezza d'onda, permette all'occhio umano di distinguere oggetti che, viceversa, apparirebbero identici. È questa la principale proprietà visiva di una superficie. La combinazione dei colori, in un paesaggio, determina in gran misura le sue qualità estetiche. Il colore viene definito secondo la "tinta" e, asseconda di questa, gli viene attribuita la qualità di "caldo" o freddo"; è anche definito dal tono, secondo il quale i colori si dividono in chiari o scuri; infine vengono definiti per la lucentezza. La presenza di colori complementari o di caratteristiche opposte produce contrasti visivi. Così, i colori brillanti contrastano con quelli matti e i chiari con quelli scuri. In generale, si può affermare che al pari dei rimanenti elementi visivi i colori caldi, chiari e luminosi di un paesaggio tendono a dominare su quelli freddi, scuri e spenti.

La forma è definita come il volume o la superficie di un oggetto o di oggetti che appaiono unificati, sia per la configurazione che presentano sulla superficie del terreno, sia per la posizione nel paesaggio. Si caratterizza per la sua geometria, la sua complessità e per il suo orientamento rispetto ai principali piani del paesaggio. Le caratteristiche territoriali che maggiormente influenzano questo attributo sono la geomorfologia, la vegetazione e gli specchi d'acqua; i rilievi ne accentuano la forma. Le forme irregolari e le composizioni di grandi volumi sono quelle che presentano maggiore rilevanza visiva. Inoltre, il grado di dominanza della forma di un paesaggio è dato dal contrasto con gli elementi puntuali dell'intorno. Infatti, una forma regolare, compatta, opaca e orientata rispetto al piano verticale, normalmente emerge in un paesaggio il cui contenuto è altamente naturale, mentre diventa impercettibile in un contesto urbano. Le forme in movimento – le nuvole, il fumo, le automobili, gli animali, etc. – attraggono l'attenzione dell'osservatore e costituiscono punti dominanti della scena, chiaramente, non gli elementi strutturali.

La linea può essere definita come la traiettoria, reale o immaginario, che percepisce

l'osservatore quando si hanno brusche differenze tra gli elementi visivi o quando gli oggetti si presentano secondo una sequenza unidirezionale. La linea è caratterizzata dalla sua forza, complessità e orientamento rispetto agli assi principali del paesaggio. Le linee possono essere continue, irregolare o variabili, asseconda dei bordi che la definiscono. Inoltre, è generata da sagome e da elementi lineari che si configurano "a nastro": percorsi di varia natura, infrastrutture, filari, etc. Una linea nitida, lunga e continua – per esempio quella dell'orizzonte – ha più forza di qualsiasi altra che si genera dall'insieme di numerosi tratti – per esempio la chioma di un albero. In tal senso, le linee verticali che interrompono quella dell'orizzonte, soprattutto se presentano grande complessità, tendono a essere dominanti sull'orizzonte.

La tessitura può essere definita come l'aggregazione indifferenziata di forme o colori che si percepiscono come variazioni o irregolarità di una superficie continua; in altre parole, è la manifestazione visiva delle relazioni tra luce ed ombra generate dalla rugosità della superficie di un oggetto. Un bosco visto ad una certa distanza non permette di distinguere ciascuno dei suoi alberi, ma lascia percepire soltanto una massa volumetrica più o meno compatta. Si possono individuare diverse tipologie di tessiture, dalle più grosse alle più sottili, e possono essere ben caratterizzate riferendosi a quattro diversi aspetti: grana, densità, regolarità e contrasto interno. In tal maniera, le tessiture di grana spessa e di contrasto elevato tendono a dominare su quelle di grana sottile e di contrasto ridotto.

La dimensione è la grandezza o l'estensione di un elemento nel paesaggio, in senso assoluto se considerate le dimensioni reali, in maniera relativa se considerate rispetto agli elementi che costituiscono l'intorno. A questo concetto è legato quello di scala, intesa quale relazione esistente tra la grandezza di un oggetto e l'intorno in cui si colloca. Infatti, l'osservatore stabilisce la scala tra oggetti mediante la comparazione della sua grandezza, in favore della quale suole prendere a riferimento oggetti di dimensioni a lui note. La scala è molto importante per raggiungere uno stato armonioso. I piccoli spazi fano sì che gli oggetti appaiano più grandi. Gli oggetti piccoli, di aspetto fragile e leggero, collocati in spazi aperti o ampi, tendono a essere visualmente dominati da quelli voluminosi, di aspetto pesante e compatto, al contrario di quelli ubicati in luoghi chiusi o di ridotta estensione.

La configurazione spaziale è un elemento visivo che ingloba l'insieme delle qualità del paesaggio determinate dall'organizzazione tridimensionale dei corpi solidi e degli spazi della scena liberi o vuoti. In funzione di ciò, si possono considerare quattro caratteristiche: tipo di paesaggio (panoramico, chiuso, focalizzato, dominato, filtrato); posizione spaziale degli elementi del paesaggio (in pianura, internati ad una valle, a media pendenza, sulla cima di una montagna); fondo scenico (oggetti contro il cielo, oggetti contro l'acqua, oggetti contro il terreno, oggetti contro la vegetazione); organizzazione spaziale della scena (dinamica o statica, unitaria, ordinata o disorganizzata, singolare o rara, forte o impressionante, stagionale o permanente).

La determinazione delle aree di visibilità dai differenti punti di osservazione è l'asse centrale delle analisi della percezione visiva, dato che conduce alla posteriore valutazione nella misura in cui ogni area contribuisce alla percezione del paesaggio (Villarino, 1985). Per questa ragione tale lavoro è di grande importanza negli studi di pianificazione e valutazione

degli elementi visivi.

A questo punto è necessario introdurre altri elementi e concetti comuni a più tecniche di valutazione del paesaggio secondo approcci di tipo estetico-percettivo, tra questi quello di "conca visiva", vale a dire «la determinazione della superficie da cui un punto o un insieme di punti è visibile» (Escribano *et al.,* 1987, 82). L'individuazione delle conche visuali, il cui parametro principale è proprio la visibilità, risulta di grande importanza ai fini della valutazione degli impatti visivi ed è di facile identificazione grazie a particolari software di analisi territoriale. Le caratteristiche di ciascuna conca visiva, così come specificate da Villarino (1985) sono:

- dimensione;
- altezza relativa;
- forma;
- vista;
- compattezza;
- visibilità.

La dimensione è la quantità di area osservabile da ciascun punto, è una misura tipica della visibilità di un territorio.

Per "altezza relativa" si intende la misura ponderata delle superfici delle aree visibili in funzione delle differenze di quota tra i punti della conca visiva ed il punto di osservazione. In questo modo se un'altezza relativa positiva indica che l'osservatore si trova in una posizione superiore rispetto al territorio osservato, viceversa i valori negativi indicano che l'osservatore sta in basso.

Con "forma" si vuole fare riferimento alla forma geometrica della delimitazione in pianta della conca visiva.

Altro elemento caratterizzante la conca visiva è il tipo di "vista" che si ha di essa: si distinguono "vista semplice", per la quale i limiti sono osservabili e la visione penetra chiaramente oltre di essi, e "viste multiple", per le quali le fessure o le aperture di determinate "scene" lasciano passare la visione attraverso vari piani indipendenti. In assenza di ostacoli e secondo una certa ampiezza, la vista si converte in panorama. Secondo la loro portata, le viste sono definite come "chiuse", se lo sfondo scenico e il piano intermedio non sono visibili; "limitate", se lo sfondo non è apprezzabile; "aperte" se la visuale è molto profonda.

La compattezza è la maggiore o minore presenza di vuoti all'interno del limite costituito dai punti visibili più lontani. Le conche visuali piene di vuoti sono tipiche di territori topograficamente "frastagliati". Al contrario, le conche visuali molto compatte, i cui raggi non si interrompono fino alla fine, sono tipiche di "territori diafani", in cui i bordi sono chiaramente definiti e tutto ciò che si trova al suo interno avrà una ripercussione immediata nel territorio. La compattezza può essere stimata attraverso la percentuale di superficie non visibile inclusa all'interno dei limiti della conca visuale, in relazione alla superfice totale inclusa a detto contorno. La formula per calcolarne l'indice, così come enunziata da Villarino (1985) è la seguente:

$$I = 100 – H$$

dove *H* rappresenta la percentuale di vuoti.

Per ultima la visibilità. La visibilità di un territorio è data dal numero di volte che viene visualizzata una unità da una serie di punti d'osservazione, di cui ne viene riportato il numero in una scala di valutazione. In tal maniera, un punteggio più alto equivale a un forte impatto sul paesaggio poiché l'oggetto sarà visibile da molti punti di vista, al contrario, un punteggio basso indicherà una bassa ripercussione perché poco visibile. In tal senso, la valutazione della visibilità risulta di grande importanza al momento di stabilire zone di alto e basso impatto visivo e all'ora di definire il posizionamento di determinate attività (Steinitz, 1979).

Gli effetti della crescita urbana, da un punto di vista estetico-percettivo, si possono sintetizzare nella perdita di qualità visiva e, conseguentemente, nella perdita di "identità-legame" tra il territorio e le comunità locali. La perdita di qualità visiva si deve alle alterazioni indotte dalla frammentazione del paesaggio (Nohl, 2001), in altre parole all'effetto "saldatura" per il quale nel XXI secolo scompaiono i limiti della città e della campagna (Arias, 2003). Esteticamente, la perdita di qualità potrebbe essere attribuita anche al fatto che molti elementi, strutture, servizi e caratteristiche del paesaggio sono scomparsi senza essere sostituiti e, quindi, il paesaggio originario è stato semplificato e ridotto nella sua varietà (Nohl, 2001). Di pari passo, molti elementi antropici sono stati collocati nelle nuove aree di frangia dello sviluppo urbano, per via delle necessità della nuova società. Il risultato di ciò è rintracciabile nella «successione di immagini impersonali e anonime, le quali costituiscono un paesaggio sconcertante e di difficile lettura» (Arias, 2003, 26).

Per una più facile comprensione, Nohl (2001) cita i più importanti cambiamenti nel campo percettivo del paesaggio contemporaneo. Primo tra tutti la perdita di varietà. È noto a tutti che il numero di elementi del paesaggio è stato drasticamente ridotto, anche a causa di una politica agricola che ha favorito l'omogeneizzazione della varietà produttiva. I cambiamenti sono stati e continuano ad essere molto intensi, ricoprono aree di grandi estensioni, interessano tutti gli elementi costitutivi il paesaggio: i sistemi idrografici, la vegetazione, le coltivazioni e le strutture coloniali, quasi del tutto perse, etc. Così, in quasi tutti i paesaggi il contenuto informativo è diminuito, togliendo loro voce e la possibilità di raccontarne la storia o di stimolare i suoi abitanti.

L'impoverimento a cui si è assistito mette in discussione anche la possibilità di sperimentare l'offerta di naturalità dei paesaggi. Ciò è dovuto da una parte al rifacimento sistematico della struttura naturale o semi-naturale del paesaggio – deviazione dei corsi d'acqua, creazione di specchi d'acqua, interventi di deforestazione, imboschimenti, nuovi percorsi, agricoltura estensiva, etc. – dall'altra all'introduzione di un'ampia varietà di costruzioni – edifici, infrastrutture viarie, tralicci e linee elettriche, etc. Tutto ciò ha dato luogo ad un brusco contrasto visivo tra il paesaggio urbano e quello rurale, così da creare un paesaggio ibrido, che si colloca tra la campagna e la città, e ridurne l'offerta di servizi ambientali. Molti degli elementi del paesaggio che assicurano una "configurazione visiva" e favoriscono l'orientamento sono stati eliminati o sono divenuti inefficaci, favorendo così una perdita della struttura rurale. Ad esempio, molti dei campanili delle chiese hanno perso il loro significato poiché attorniati da alti edifici; le siepi arboree, lungo i fianchi dei percorsi e delle vie rurali sono state abbattute perché incompatibili con il traffico o con le coltivazioni agricole;

viceversa, oggi predominano, ad una scala molto grande, elementi quali le autostrade, le linee dell'elettricità, i ripetitori radio, etc.

Diversi, inoltre gli elementi che impediscono una diretta e profonda percezione del paesaggio: a causa dell'inquinamento atmosferico, oggi, le viste panoramiche nitide iniziano ad essere sempre più rare; il rapido sviluppo urbano di tipo edile, nelle città e nei piccoli centri, crea barriere che ostacolano la visuale; grandi schermi e barriere ai bordi delle strade riducono la profondità dei piani osservabili; cartelloni pubblicitari limitano lo spazio osservabile, riempiendo le nostre menti di prodotti industriali e allontanandoci dalla realtà territoriale.

Da quanto detto si possono dedurre diverse considerazioni; in riferimento alla prima, assistiamo alla disumanizzazione e spersonalizzazione del paesaggio, nonché alla mancanza di riferimenti in esso, inficiandone la percezione «per via della semplificazione a un livello tale da rendere insensibili lo spettatore agli stimoli che offre il paesaggio contemporaneo [...] e da non essere capace di legarsi "sentimentalmente" al paesaggio e, viceversa, il paesaggio non è capace di dire alcunché allo spettatore, né percettivamente, né simbolicamente. Considerate tali circostanze il paesaggio ha perso le sue abilità narrative» (Nohl, 2001, 226). La seconda riflessione si riferisce alla "supremazia" estetico-percettiva dell'urbanizzato sull'ambiente rurale e naturale a causa di un certo «sentimento defraudatore, in altre parole per via di una naturale inclinazione verso l'uso indiscriminato della periferia al servizio delle esigenze del cittadino. La primazia dell'urbano si colloca nella logica della città quale espressione di una dinamica del "progresso" umano» (Arias, 2003, 27), dimenticando la CEP che all'articolo 1 del primo capitolo ribadisce che anche il carattere del paesaggio deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.

Allo stesso modo, è necessario sottolineare che all'interno del fenomeno dell'indebolimento delle qualità visive del paesaggio entrano in azione due variabili: i mezzi di spostamento e gli interessi economici; per quanto riguarda la prima non si fa rifermento soltanto all'introduzione di infrastrutture viarie, ma ai cambiamenti a livello percettivo delle dimensioni spaziali e temporali. Per quanto riguarda la seconda variabile, ne va riconosciuta la capacità di generare cambiamenti e trasformazioni nelle aree periferiche: occasione di speculazione fondiaria, ma anche di massiva produzione agricola.

Con le parole di Aponte (2003), la crescita urbana che ha caratterizzato il XXI secolo, ha provocato la rottura della relazione uomo-ambiente, della identità-legame. Secondo questa studiosa, in America Latina tale relazione ebbe la sua prima rottura con la colonizzazione iberica, dando luogo all'indebolimento dell'identità primitiva. In Europa potremmo attribuire alla rivoluzione industriale la qualità di motore per la rottura del rapporto uomo-ambiente.

Sotto l'attuale crescita urbana si produce la perdita dell'identità territoriale, dato che molte delle distribuzioni spaziali che modellavano il paesaggio e gli davano un aspetto unico e individuale sono scomparse. Ogni elemento viene percepito e accettato psicologicamente da ogni individuo come "tipico" soltanto se di esso ne ha fatto esperienza per un determinato arco temporale come parte del paesaggio familiare. In tal senso, molti elementi introdotti recentemente non sono ancora tipici. Gli spazi raccontano delle storie. I nuovi elementi, invece, sono standardizzati, prodotti in serie (Nohl, 2001), silenziosi.

Aponte fa riflettere sul fatto che la società odierna, specialmente quella "urbana", sembra ritenere che il paesaggio "faccia da sé", senza richiedere alcuno sforzo umano, è un bene gratuito che supera automaticamente gli effetti negativi e cumulativi. Se è vero che la natura è più forte dell'uomo e che riesce sempre a fare emergere la propria forza rigenerativa, non è altrettanto vero che le ricadute sull'uomo e sulle sue condizioni di vita siano trascurabili, anzi, proprio negli ultimi anni abbiamo assistito a eventi naturali che hanno messo a dura prova le capacità umane di sopravvivenza.

In questo modo la società si abitua, giorno dopo giorno, a convivere con gli "inconvenienti", con ciò che è sgradevole e scomodo. Progressivamente, si arriva ad abituarsi a paesaggi di bassa qualità, trasmettitori di messaggi pericolosi o, perlomeno, muti; senza valutare l'effetto della sua ripercussione sulle attitudini umane, con l'idea totalmente infondata che l'armonia e la bellezza dell'intorno siano questioni superflue (Aponte, 2003). Come risultato della perdita di identità-legame tra gli esseri umani ed il loro intorno si produce un deterioramento irreversibile.

8.1. Il paesaggio nella politica della Comunitat Valenciana

L'adesione della *Comunitat Valenciana* alla CEP, risalente al 2004 e per questo un caso pioniere (la Spagna ha ratificato la CEP soltanto nel novembre 2007 ed è entrata in vigore nel marzo 2008), ha supportato l'impegno nel portare avanti una serie di azioni che costituiscono la base dell'attuale politica paesaggistica, la quale è articolata attraverso la protezione, gestione e pianificazione del paesaggio e del territorio col fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini e favorire lo sviluppo sostenibile.

In sintonia con i principi enunciati dalla CEP, il paesaggio viene considerato nella sua totalità, con tutti i suoi ambiti e a tutte le scale, introducendo un'importante componente partecipativa in maniera tale che la trasformazione del paesaggio sia il frutto del consenso di tutti gli attori locali ed economici coinvolti, sia pubblici, sia privati.

La politica del paesaggio si struttura intorno alle seguenti azioni:

- definizione di una cornice normativa attraverso la redazione ed entrata in vigore della prima legislazione spagnola in materia di paesaggio (*Ley de Ordenación del Territorio y Protección de Paisaje* – 2004 – e *Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana* – 2006);
- Istituzione della *Dirección General de Territorio y Paisaje*, quale organismo incaricato della definizione e accertamento dell'effettiva applicazione della politica del paesaggio;
- Definizione e applicazione di strumenti paesaggistici che permettano l'introduzione del paesaggio nella pianificazione territoriale e urbanistica e le adeguate trasformazioni dello stesso (*Estudios de Paisaje*; *Estudios de Integración Paisajística*);
- Introduzione dei processi di partecipazione pubblica nella pianificazione territoriale e urbanistica, attraverso il coinvolgimento di attori pubblici e privati nella protezione, gestione e pianificazione.
- Sviluppo e coordinamento di piani e programmi strategici in materia di pianificazione del territorio e del paesaggio, a scala "regionale", sovracomunale e locale.

• Aiuto tecnico ed economico per l'effettiva applicazione della politica del paesaggio attraverso gli strumenti previsti (studi del paesaggio, studi di integrazione paesaggistica, programmi del paesaggio e atlanti del paesaggio).

L'obiettivo principale degli studi del paesaggio è sostenere e supportare la pianificazione territoriale nella *Comunitat Valenciana*, accompagnando qualsiasi piano generale o di azione territoriale. A tal proposito, gli studi del paesaggio dovranno:

• contribuire alla caratterizzazione e valutazione dei paesaggi o delle risorse paesaggistiche esistenti nell'area oggetto del piano;

• definire gli obiettivi di qualità paesaggistica che orientano la trasformazione del paesaggio;

• identificare l'insieme degli spazi da gestire per mantenere un'infrastruttura verde o un sistema di spazi aperti, da preservare per custodire l'identità del luogo e l'adeguato funzionamento ambientale del territorio, da valorizzare per facilitare l'accesso dei cittadini agli spazi aperti di interesse naturale, culturale o visivo;

• proporre programmi che permettano il raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica per la presa di decisione delle autorità competenti in materia.

L'applicazione della politica del paesaggio in questa regione è stata accompagnata dalla realizzazione di diversi lavori volti a stabilire le linee principali di azione, la conoscenza dell'opinione dei residenti e dei visitatori circa la questione del paesaggio e il contributo alla sistemazione delle aree di alto valore naturale, culturale o paesaggistico sottoposte ad un rapido processo di trasformazione.

8.2. Il "Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia"

8.2.1. Il piano della visibilità

Nel 2008, con la collaborazione di tecnici provenienti dai diversi uffici dell'ente regionale e da studenti delle diverse università valenziane, è stato sviluppato il Plan Visual.

Attraverso il piano visivo si è potuto stabilire quali sono i fattori che motivano la "preferenza visiva" dei residenti e dei visitatori, organizzati in seguito secondo livelli da impiegare nell'analisi dell'intera area.

In sintonia con il regolamento del paesaggio della Comunità di Valenzia, la preferenza del paesaggio, differentemente dalla "qualità del paesaggio", si basa su quanto indicato dagli abitanti, anziché su quanto valutato dai tecnici. Questo modo di procedere è fedele a quanto sostenuto nella CEP in termini di partecipazione, al fine di rilevare gli obiettivi di qualità paesaggistica.

L'elaborazione del piano visivo ha comportato la realizzazione di uno studio socio-demografico previo, la definizione di ambiti geografici omogenei, la scelta di immagini fotografiche rappresentative dell'insieme dei paesaggi urbani, rurali, naturali o misti della Comunità valenziana, la realizzazione di sondaggi ed il trattamento dei dati su un piano cartografico e statistico.

Gli studi statistici, sviluppati a partire dall'informazione raccolta, hanno mostrato una concordanza significativa nei criteri di preferenza visiva, indipendentemente dalle zone

geografiche o dal profilo sociologico degli intervistati, favorendo in tal maniera lo sviluppo di un “piano visivo comune” per l’intera Comunità valenziana.

Al di là della realizzazione di una mappatura specifica della preferenza visiva, il piano in oggetto ha offerto importanti chiavi di lettura della percezione del paesaggio da parte di chi vive il territorio, degli aspetti valutati positivamente e non e sopra le aspettative della popolazione circa l’evoluzione del loro territorio.

Il carattere “oggettivo” dello studio, basato sulla partecipazione dei cittadini, conferma il suo impiego come punto di partenza per definire alcune delle più importanti azioni sul paesaggio.

8.2.2. La valutazione del paesaggio

Nel processo di caratterizzazione del paesaggio sono state definite le “unità di paesaggio” e le “risorse paesaggistiche” (naturali, culturali e visive) da valutare secondo la metodologia definita dal regolamento del paesaggio, la quale stabilisce:

- il valore paesaggistico deve essere attribuito considerando sia le preferenze espresse dai cittadini, sia il parere degli esperti;
- i paesaggi o le risorse paesaggistiche, più conosciuti o maggiormente peculiari, devono ricoprire una maggiore importanza, ponendo accento sulla loro protezione, gestione e valorizzazione;
- qualsiasi zona già tutelata, per motivi culturali o naturali, deve acquisire un valore paesaggistico molto alto.

Le preferenze della popolazione devono essere raccolte attraverso un processo di consultazione in linea con il Piano di Partecipazione Pubblica che accompagna ogni studio paesaggistico e, quindi, tutti i piani generali o di azione territoriale. D’altra parte, la qualità delle unità o delle risorse del paesaggio saranno oggetto di valutazione da parte degli esperti del settore per giustificare le scelte effettuate in conformità alle metodologie scientifiche.

Il grado di visibilità di ciascuna unità del paesaggio o delle risorse presenti in esso è determinato attraverso l’analisi visiva. Detta analisi si fonda su tre elementi: la determinazione di una serie di punti di osservazione, dinamici o statici; la loro classificazione come principali o secondari; la delimitazione delle conche visive da ciascuno di essi. Dal momento che vi possono essere aree scarsamente frequentate, però di grande interesse, il regolamento prevede che tra i punti di osservazione si includano anche punti di vista privilegiati e percorsi panoramici, dai quali si possano apprezzare detti paesaggi o dai quali si possa apprezzare la configurazione paesaggistica del territorio.

Il valore paesaggistico finale di ciascuna unità o risorsa sarà il risultato della media dei punteggi di qualità ottenuta secondo i valori espressi dai tecnici e quelli rilevati con le preferenze del pubblico, ponderate in base al grado della loro visibilità dai principali punti di osservazione. Il risultato del valore paesaggistico è definito come molto basso, basso, medio, alto o molto alto, attribuendo in qualsiasi caso il massimo valore ai paesaggi già riconosciuti *ope legis* come di interesse storico-culturale o naturale.

La pianura di Valenza è un paesaggio storico-agricolo, le cui qualità percettive derivano dall’uso agrario. Elementi quali la struttura spaziale della rete di irrigazione, la tipica edilizia

ad essa associata, la grandezza, la forma e l'orientamento dei campi di coltivazioni, il sistema di sentieri, la tradizionale crescita dei nuclei abitativi in relazione alla pianura e la vegetazione ricoprono, in questo studio, una rilevanza speciale proprio perché definiscono il paesaggio oggetto di indagine come unico.

La dimensione temporale manifesta che i paesaggi sono in continuo cambiamento ed evoluzione per cause di ordine naturale o antropico. Nel caso della pianura valenziana si tratta di un paesaggio talmente trasformato da avere perso, già da secoli, il suo carattere naturale in favore di uno culturale, per via delle funzioni che ha dovuto assolvere. Nonostante il cambiamento, il paesaggio rappresenta il legame di una comunità locale col passato e, per questo, il suo valore non è soltanto visivo, ma riflette una forte identità. Si tratta di un paesaggio che cambia in funzione del sistema di produzione, l'agricoltura. La sua immagine finale è il risultato di alcune necessità soddisfatte con l'impiego di determinate tecniche. Se queste necessità e tecniche scomparissero e ne comparissero delle nuove, anche il paesaggio visivo e culturale cambierebbe. Uno dei fini del lavoro qui analizzato è anche legato alla possibilità di scoprire la "personalità" del paesaggio della "*Huerta Valenciana*" e potere definire possibili modelli di cambiamento che la preservino da usi dannosi o che le permettano di fare risaltare i suoi valori.

Conformemente a quanto stabilito nella Legge n. 4 del 30 giugno 2004 e nella CEP, il concetto di paesaggio deve integrare le seguenti dimensioni[55]:

- "percettiva", considerando non soltanto quella relazionata alla vista, ma quella dovuta all'insieme dei sensi;
- "naturale", fattori quali il suolo, l'acqua, la vegetazione, la fauna, l'aria e tutte le sue manifestazioni ne costituiscono il paesaggio;
- "umana": l'uomo, le sue relazioni sociali, la sua attività economica, il suo *acquis* culturale sono cause costitutive il paesaggio;
- "temporale"; la dimensione percettiva, naturale e umana cambiano nel breve, medio e lungo periodo.

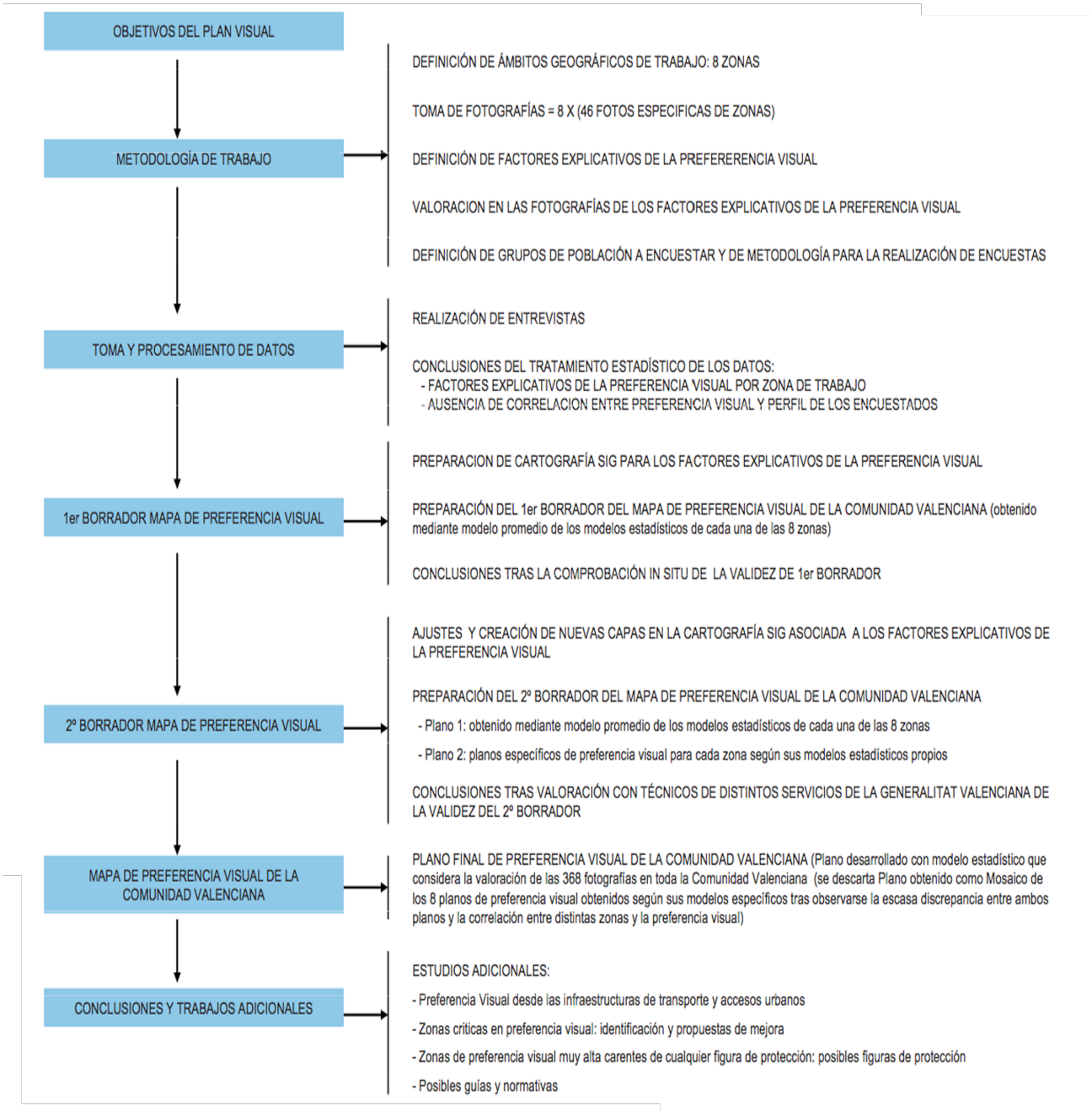
L'obiettivo del *Plan Visual* è analizzare il paesaggio facendo riferimento alle sue dimensioni percettive e temporali, identificare gli elementi, sia formali, sia culturali, che ne definiscono il carattere, l'identità e l'essenza del paesaggio della *Huerta*, al fine di rilevare i conflitti e gli impatti che la potrebbero distruggere o privare della sua qualità visiva e potere, invece, definire misure per la protezione e la valorizzazione.

In breve sintesi, il processo metodologico implementato è il seguente:

- definizione del carattere visivo del paesaggio – struttura e unità visive;
- definizione del carattere del paesaggio e identificazione degli elementi di interesse visivo;
- analisi della visibilità;
- definizione dell'attrazione esercitata dal paesaggio o dal suo valore. Preferenza visiva della popolazione attraverso metodi di partecipazione;
- analisi della percezione.

[55] *Ley de Ordenación del Territorio y Protección de Paisaje*.

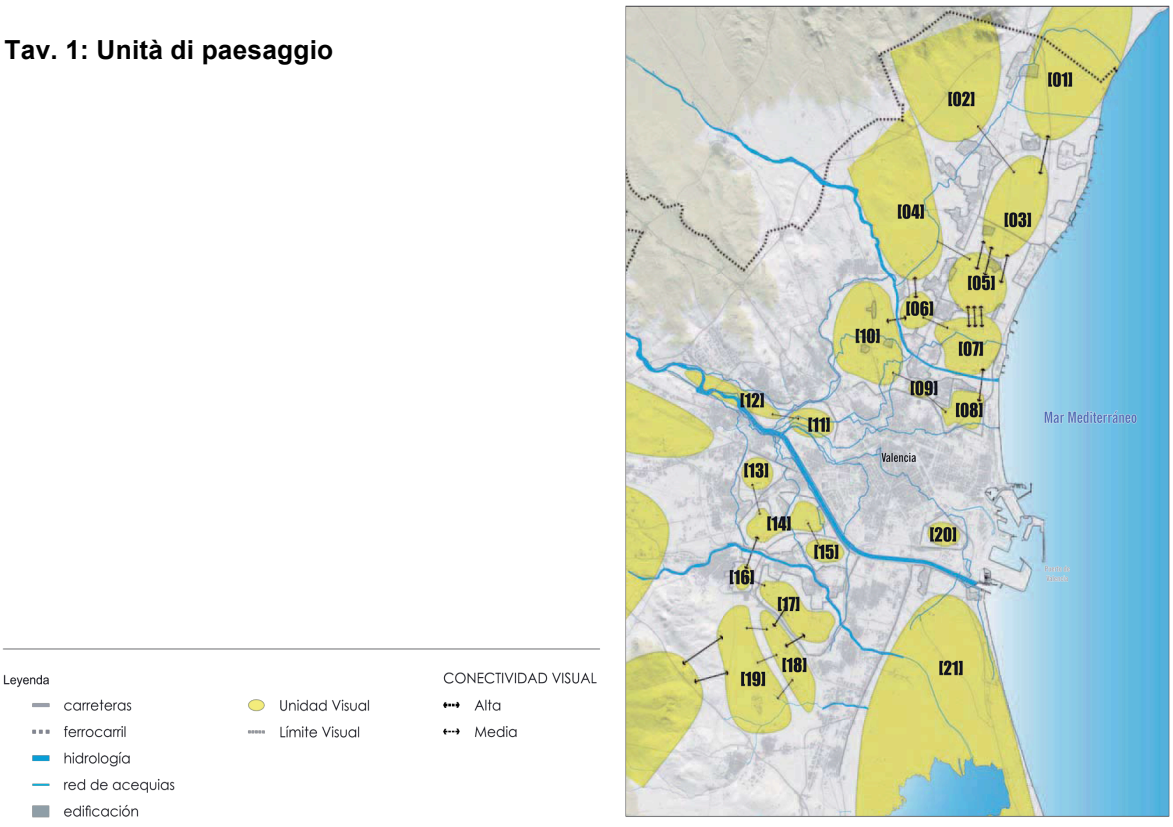
Fig. 3: Metodologia di analisi del paesaggio visivo della Comunità Valenzana



La piana alluvionale della *Vega del Turia* è una zona che ha una pendenza irrisoria e una fisiografia in cui predomina la pianura. La geomorfologia non è, quindi, considerato l'elemento chiave nella configurazione dello spazio visivo. Per tali ragioni, gli ambiti visivi percepiti dai cittadini sono definiti dalle urbanizzazioni, anziché da elementi geomorfologici.

Per lo studio visivo del territorio sono state definite una serie di unità, così come individuate nella tavola n. 1, e di ognuna sono stati analizzati tre aspetti chiave: la permeabilità e le connessioni visive, i valori visivi principali e le alterazioni della struttura scenica.

Tav. 1: Unità di paesaggio



Da un punto di vista della "caratterizzazione visiva" del paesaggio, gli autori dello studio hanno dichiarato la *Huerta de Valencia* una singolarità geografica e paesaggistica, risultato della trasformazione secolare dell'irrigazione di uno spazio pianeggiante, secco ad ovest e paludoso ad est. La necessità di captare e distribuire l'acqua è dovuta all'uso agricolo, di cui si è già accennato, dell'intera area. Tradizionalmente, l'acqua è stata distribuita nel territorio attraverso otto canali: *Quart*, *Tormos*, *Mislata*, *Mestalla*, *Favara*, *Na Rovella*, *Rascanya* e *Moncada*. Questi canali erano organizzati in un sistema reticolare per fare giungere l'acqua ad ogni particella coltivata, fino alle zone più lontane dell'area. La disponibilità di acqua, insieme ala fertilità dei suoli e all'assenza dii importanti dislivelli, ha dato luogo alla coltivazione dell'intera zona. Come risultato del processo storico di occupazione e antropizzazione, è stato prodotto un paesaggio caratteristico, generalmente denominato "la *Huerta de Valencia*", che per essere definito è necessario considerare i numerosi elementi che lo compongono. Si tratta di un sistema agricolo periurbano di grande valore culturale, storico e simbolico per gli abitanti della zona.

Per quanto riguarda la descrizione del carattere del paesaggio, la *Huerta* la si può definire come il risultato dell'interazione tra i fattori naturali e quelli antropici.

Tra gli elementi distintivi vi è la mancanza di rilievi significativi; a sottolineare la geomorfologia del sito, la stessa vegetazione presente non supera il metro di altezza, in modo tale che risulti enfatizzata la fisionomia pianeggiante. Questi elementi conferiscono all'area una sensazione di ampiezza distintiva.

È pur vero che il paesaggio così come oggi lo osserviamo ha una storia relativamente recente. Infatti, nel corso del tempo sono cambiate le specie coltivate, si è passati da piante tintorie a piante ad alto contenuto di tannino per la concia delle pelli, dalla coltivazione del melograno a quella del gelso, etc. Oggi si ha una notevole commistione tra specie autoctone, specie di origine americana ed esotiche in genere; le coltivazioni del paesaggio hanno una chiara stagionalità, per la quale si ha una ricca varietà di tessitura e di colore lungo l'arco temporale delle stagioni.

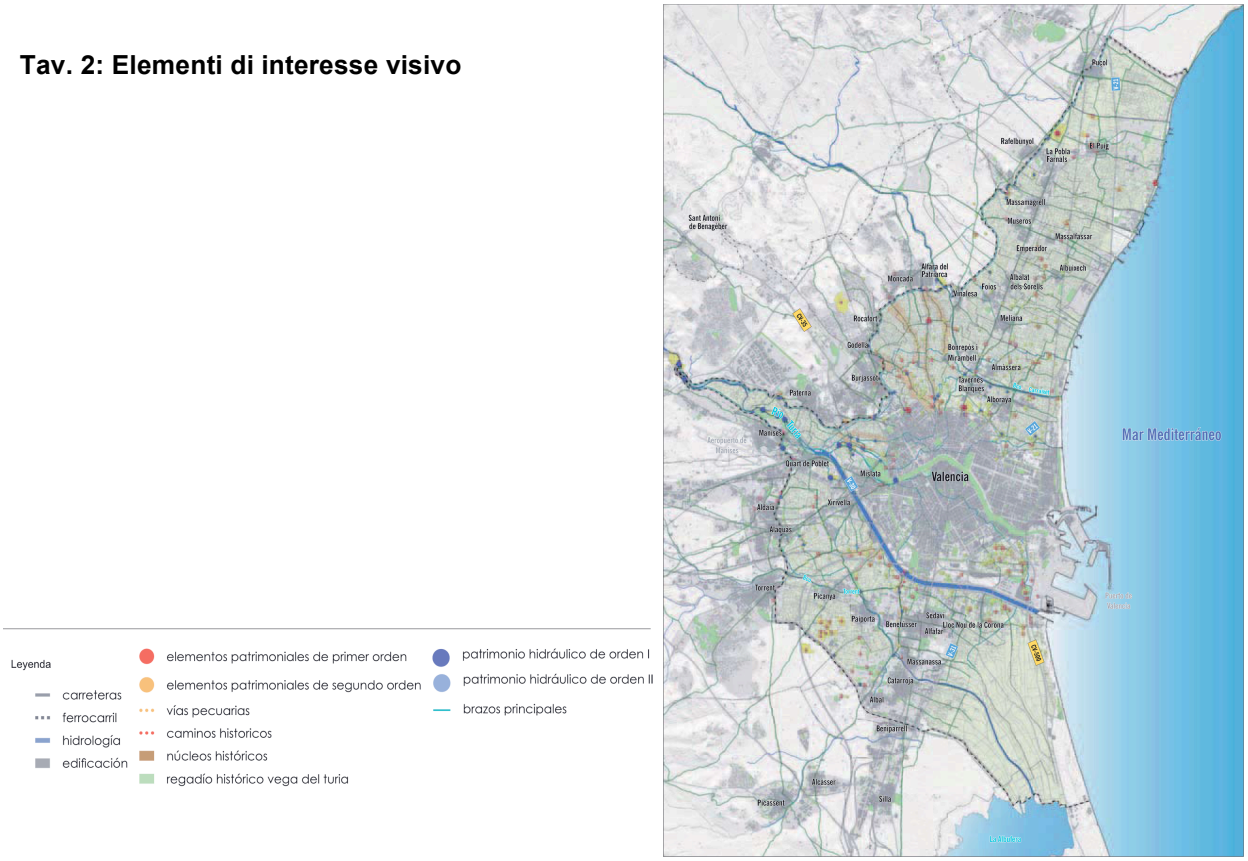
Attualmente, la presenza di coltivazioni orticole è continua e regolare nell'intorno più immediato della città di Valenza. In generale, gli studiosi hanno rilevato che la densità degli agrumeti aumenta in funzione della distanza dal centro urbano, inizialmente nelle zone di transizione come coltivazione mista, poi come coltivazione specializzata di agrumi.

La *Huerta* presenta una composizione in particelle di forma quadrangolare di grandezza variabile, anche se generalmente di proporzioni contenute, anzi si potrebbe affermare che oggi predomina un abbondante "microfondismo". Tra le particelle vi è un'uniformità generalizzata, infatti, proprio a causa di un'eccessiva ridistribuzione della proprietà; la grandezza delle particelle è così ridotta da lasciare spazio alla coltivazione di una sola specie di varietà agricola, dando luogo ad un mosaico variegato – colori, proporzioni, setti di impianto, etc. – in costante trasformazione.

Nel paesaggio appena descritto, in cui predomina su tutta l'area una forte tensione orizzontale, vi sono anche alcuni elementi costruttivi che arricchiscono di valore il contesto paesaggistico. Queste costruzioni possono essere isolate o possono formare piccoli raggruppamenti. Quasi sempre, insieme a questi elementi costruttivi (residenziali, infrastrutture di trasporto, etc.) ve ne sono altri, vegetazionali, isolati o in piccoli gruppi, che si distinguono per la loro verticalità. L'importanza che riveste la *Huerta* è data dall'insieme degli elementi che la costituiscono, i quali se decontestualizzati non avrebbero alcun valore. I fattori naturali hanno condizionato l'uso del luogo, ma quelli antropici hanno modificato l'area in modo tale che oggi le si possa riconoscere un alto valore paesaggistico, culturale, storico, produttivo ed anche ecologico. Per procedere alla valutazione del paesaggio è stato, allora, indispensabile identificare gli elementi vettori della qualità. Sono stati quindi individuate le aree, o elementi, di interesse visivo per cui le alterazioni o modificazioni possono fare variare negativamente la qualità della percezione visiva del paesaggio:

- punti di riferimento topografici, colline, linea d'orizzonte, fiumi e corpi idrici in genere;
- profili di insediamenti storici, punti di riferimento urbani, culturali, religiosi, agricoli, facciate e similari;
- punti di vista privilegiati e percorsi panoramici;
- conche visive ed aree di interesse lungo le principali vie di comunicazione.

Tav. 2: Elementi di interesse visivo



Per determinare l'importanza relativa di un'area o elemento secondo un approccio estetico-percettivo, è necessario determinare anche la sua visibilità, vale a dire "quanta" gente, da "dove" e "come" percepiscono quel determinato paesaggio. Come è lecito supporre, le aree o elementi percepiti da una maggiore quantità di osservatori avranno maggiore rilevanza rispetto a quelli poco visibili. Gli studiosi hanno anche considerato il fatto che il paesaggio può essere percepito non soltanto da punti di osservazione fissi, ma anche dinamici e, addirittura, da "linee di osservazione", come gli assi viari nel territorio.

In definitiva, la visibilità del paesaggio determina il grado di ciò che si vede e si percepisce in esso ed è funzione della combinazione di diversi fattori come i punti di osservazione, la distanza, la durata della vista, i cambiamenti stagionali ed il numero di potenziali osservatori.

L'analisi visiva proposta per il *Plan de Visibilidad* determina la visibilità del paesaggio ed ha per oggetto:

1. identificare le principali viste verso il paesaggio e le zone di interesse visivo in cui ricadono le risorse paesaggistiche;
2. assegnare un valore visivo alle "risorse paesaggistiche visive" in funzione della loro visibilità;
3. identificare i percorsi panoramici;
4. identificare e valutare i possibili impatti visivi di un'azione sopra il paesaggio.

Nel piano sono stati selezionati i "punti di osservazione", luoghi del territorio da cui potere percepire il paesaggio e le sequenze visive più comunemente note al pubblico.

Le “linee di osservazione” più importanti coincidono con le vie di comunicazione principali, dal momento che attraverso di esse, durante il giorno, si sposta la maggior parte delle persone. La percezione da queste vie è condizionata dal modo e dalla velocità di attraversamento. Queste due variabili sono poi state tenute in considerazione nel momento di pianificare il paesaggio percepito.

I percorsi secondari della *Huerta*, anche se meno frequentati dei primi, hanno grande importanza in riferimento al loro potenziale, in quanto elementi strutturanti il paesaggio; da questi si può pienamente percepire il paesaggio nelle sue peculiarità.

Nello studio sono stati individuati i percorsi da considerare “percorsi panoramici”: vie di comunicazione, percorsi tradizionali, sentieri o simili, o solo parti di questi che hanno un valore paesaggistico eccezionale per il fatto di attraversare o di lasciare contemplare un paesaggio di alto valore naturale, storico e visivo. Circolare su queste vie ad una velocità ridotta o secondo modalità “dolici” che offrono un maggiore contatto con il paesaggio – in bicicletta, a cavallo, passeggiando, etc. – lascia percepire molti dettagli, non solo visivi, ma anche olfattivi, uditivi e tattili. Sono state realizzate, quindi, quattro mappature in cui sono state rese, graficamente, la visibilità dagli accessi principali della città (tav. n. 3), dalle vie di comunicazione più importanti (tav. n. 4), dai percorsi interni alla *Huerta* (tav. n. 5), dal tracciato ferroviario del AVE[56] (tav. n.6) e, infine la sovrapposizione dei precedenti quattro tematismi per ottenere l’insieme della visibilità ottenuta dalle “linee di osservazione”.

Tav. 3: Aree visibili dalle principali vie di accesso alla città



[56] Treno ad alta velocità: Alta Velocidad Española.

Tav. 4: Aree visibili dalle vie secondarie



Leyenda

- carreteras
- ferrocarril
- edificación
- hidrlogía
- carreteras
- muy alta visibilidad
- alta visibilidad
- visibilidad

Tav. 5: Aree visibili dalla linea ferrata



Leyenda

- carreteras
- ferrocarril
- edificación
- hidrlogía
- carreteras
- muy alta visibilidad
- alta visibilidad
- visibilidad

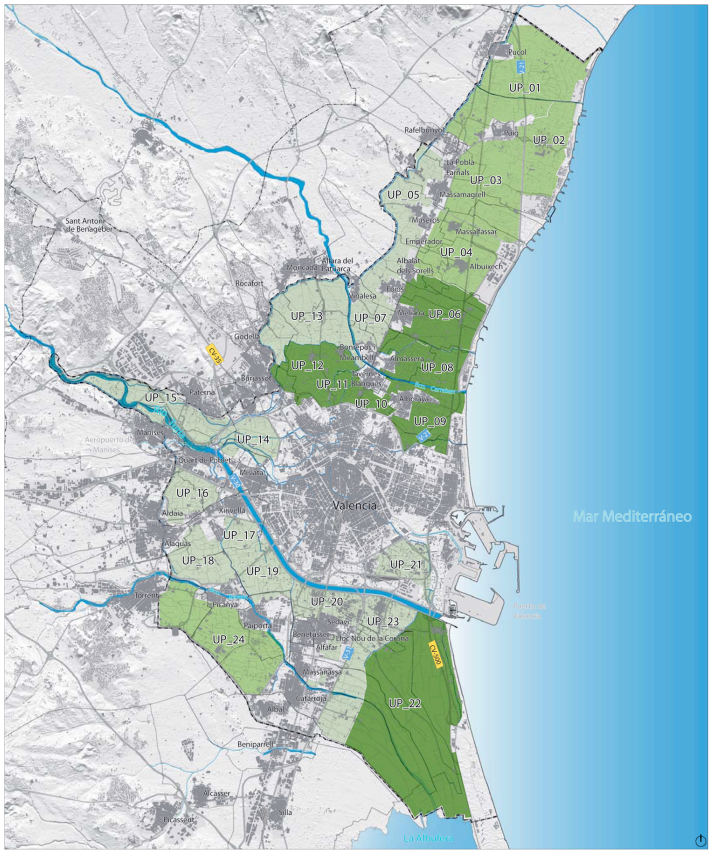
Tav. 6: Aree visibili dai percorsi dell'AVE



Leyenda

- carreteras
- ferrocarril
- edificación
- hidrlogía
- carreteras
- muy alta visibilidad
- alta visibilidad
- visibilidad

Tav. 7: Sovrapposizione delle aree di visibilità



Leyenda

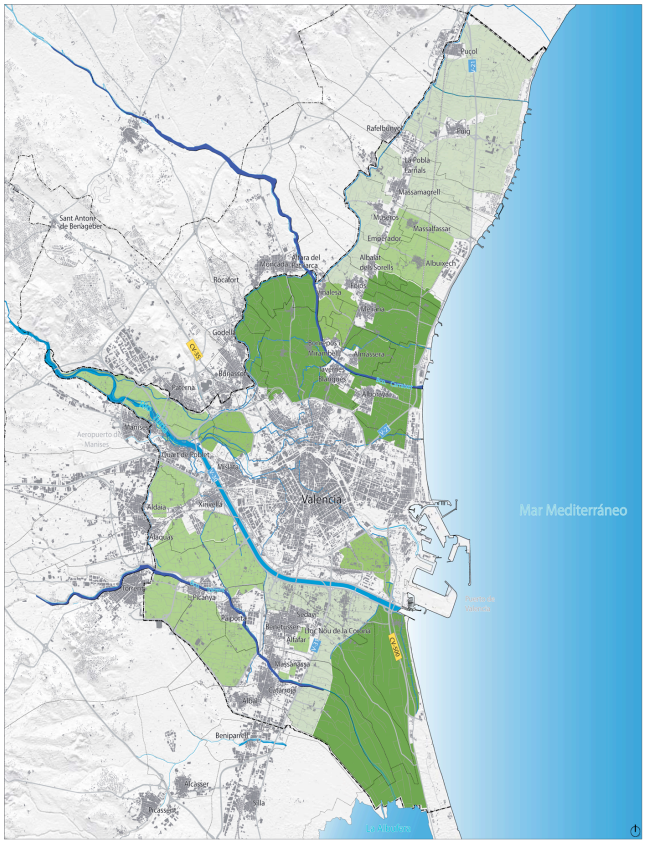
- edificación
- carreteras
- ferrocarril
- hidrología
- acequias madre
- caminos rurales
- ámbito estricto
- ámbito ampliado
- limites municipales
- MÁXIMA visibilidad
- MEDIA visibilidad
- BAJA visibilidad
- NO VISIBLE

Il valore paesaggistico è il valore relativo che si assegna a ciascuna unità di paesaggio e a ciascuna delle sue risorse, a motivo della loro peculiarità ambientale, sociale, culturale o visiva. Per ogni unità e risorsa è stato stabilito un valore in funzione della loro qualità paesaggistica, delle preferenze della popolazione e della loro visibilità. Le qualità paesaggistiche sono state determinate a partire da quelle panoramiche, da quelle legate alla singolarità dei luoghi o degli elementi, dalla rappresentatività, dall'interesse della loro conservazione. La qualità può essere espressa secondo i giudizi di "molto bassa", "bassa", "media", "alta" o "molto alta" (tavola n. 8).

La preferenza della popolazione è tradotta nei valori attribuiti al paesaggio da parte di attori sociali e dalla popolazione interessata. La preferenza è stata definita a partire da una consultazione pubblica stabilita dal *Plan de Participación Pública*. Tale fase è avvenuta dal 23 giugno al 22 dicembre del 2008 e i risultati sono riportati nel corrispondente documento di valutazione ambientale. Durante la partecipazione pubblica sono state realizzate numerose attività volte alla sensibilizzazione dei cittadini, quali laboratori e corsi con specifica attenzione al paesaggio.

Da ogni attività di partecipazione è stato possibile rilevare informazioni molto importanti circa la relazione della popolazione dell'area metropolitana di Valenza con il paesaggio della *Huerta*.

Tav. 8: Valore paesaggistico



8.2.3. Alcune considerazioni

Dalle analisi condotte si rivela di particolare interesse l'elevata valutazione, da parte della popolazione, di quei paesaggi che formano parte dell'immaginario collettivo, sono paesaggi strutturati, di dettaglio, della coltivazione orticola e delle costruzioni che li caratterizzano: fattorie e case coloniche, viste ampie e diffusa presenza dell'acqua. Bisogna considerare diversamente il caso dell'inclusione del *Arrozal de la Albufera*, in quanto è valutato assai positivamente dagli abitanti, dimostrando che viene considerato un riferimento ambientale, culturale e visivo dell'*hinterland* metropolitano di Valenza.

A sua volta, è stato possibile individuare numerosi riferimenti visivo/territoriali, vale a dire segni nel paesaggio che la popolazione usa giornalmente per riconoscere lo spazio in cui si muove, alcuni di questi sono naturali, altri architettonici.

Infine, altri aspetti degni di nota sono stati la costatazione del fatto che esiste una relazione diretta tra il grado di accessibilità ad un paesaggio e la positiva valutazione di essa, vale a dire quanto più è accessibile un paesaggio più e possibile conoscerlo e apprezzarlo; lo stesso succede nel caso contrario, meno accessibile e visibile è un paesaggio tanto più la valutazione è bassa. Tutti questi aspetti sono stati ampiamente trattati nel piano di "valutazione sociale del paesaggio", in esso si mostra come i paesaggi di maggiore valore per la società corrispondano alle aree in cui sono situati gli orti di *Alboraya*, *Almàssera*, *Meliana* e quelli di "l'*Arc de Moncada*" e le risaie dell'*Albufera*; questi paesaggi sono i più rappresentativi e caratteristici della *Huerta de Valencia*, soprattutto della parte nord, in cui la diversità delle coltivazioni, l'organizzazione e la struttura dello spazio e la presenza di peculiari elementi architettonici costituiscono gli insiemi valutati secondo i più alti valori di qualità.

Tra questi paesaggi vi sono anche percorsi panoramici e pedonali ampiamente fruiti dalla popolazione locale: la via *Xurra*, la via *Augusta* o il *Barranc del Carraixet*.

Infine, il valore di ogni unità di paesaggio e di ogni risorsa paesaggistica presente, è il risultato della media dei punteggi di qualità attribuiti dai tecnici e dalle preferenze del pubblico, misurata sul loro grado di visibilità dai principali punti di osservazione.

9. Il riconoscimento dell'identità culturale

9.1 La valutazione del patrimonio storico-culturale nel "Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid"

Solitamente, la pianificazione territoriale, sia dal punto di vista paesaggistico, sia funzionale, considera grandi aree – normalmente omogenee – sia nella fase analitica, sia in quella progettuale. Il problema sorge quando bisogna considerare elementi puntuali – un edificio, un ponte o anche una piccolo borgo. Ciò succede anche nel caso di elementi lineari – antiche vie di comunicazione, canali artificiali. In definitiva, è questo un problema ricorrente in tutti quei casi in cui si ha a che fare con elementi storici protetti. Il problema, poi, si amplifica per quei territori nel cui interno si ha un ingente patrimonio storico.

Viene qui trattato il caso di Madrid: quando furono realizzati gli studi per il *Plan Regional de Estrategia Territorial* (PRET) fu richiesto all'equipe incaricata di determinare le condizioni territoriali degli elementi appartenenti al patrimonio storico-culturale. Il problema della valutazione ambientale della componente storico-culturale del patrimonio territoriale, infatti, è comune sia all'Italia, sia alla Spagna. Di seguito si espone la metodologia utilizzata, facilmente esportabile in diverse condizioni e Paesi.

Tradizionalmente la pianificazione territoriale ha stabilito dei criteri di protezione del territorio basati essenzialmente sui dati ambientali. Così, la maggior parte delle limitazioni ai processi di urbanizzazione si danno al fine di preservare un determinato ecosistema, un paesaggio naturale, una flora o una fauna specifiche. Tuttavia, nel corso del tempo, l'uomo ha modificato, in maniera più o meno rilevante, il territorio in cui ha vissuto, in maniera tale che città, castelli, chiese o percorsi sono perfettamente integrati con colline, boschi, fiumi, etc.

Il concetto di ambiente, nel senso più ampio del termine, non è unanimemente condiviso, tuttavia si va facendo strada con molta rapidità. Anche strumenti costruiti originariamente allo scopo di proteggere la "natura", come gli strumenti di valutazione ambientale, pretendono potere comprendere elementi naturali e artificiali. In questo modo, l'articolo 6 del Regolamento che sviluppa la legge sulla valutazione dell'impatto ambientale, dice che il suo contenuto deve tenere conto almeno delle stime degli effetti sopra «la popolazione umana, la fauna, la flora, la vegetazione, la "geologia", il suolo, l'acqua, il clima, il paesaggio e la struttura e funzione degli ecosistemi» e, più avanti, anche sopra «gli elementi che costituiscono il patrimonio storico spagnolo, sopra le relazioni sociali e le condizioni di tranquillità pubblica, come il rumore, le vibrazioni, gli odori, l'illuminazione, e quelli di qualsiasi altra incidenza ambientale derivata dalla sua attuazione». È necessario, pertanto, che nella valutazione del territorio siano considerati, oltre agli elementi "naturali", quelli propriamente detti "artificiali" o "antropici".

La proposta presentata presuppone che gli elementi oggetto della valutazione stiano all'interno della stessa procedura, dal momento che l'unità tra l'opera umana ed il contesto è indissolubile. Ci si pone, quindi, l'interrogativo su come includere gli elementi derivati dall'azione antropica nella valutazione ambientale del territorio. Viene di seguito riportato il

procedimento, già sperimentato e concluso, per la realizzazione del "*Documento Sectorial de Medio Ambiente del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid*" che ha per oggetto il paesaggio urbano ed il patrimonio storico. Il procedimento persegue l'obiettivo di valutare gli elementi, spazialmente ben definiti dal punto di vista dell'analisi territoriale, secondo la superficie di interesse che generano nell'immediato intorno, in modo tale da mettere appunto una metodologia in grado di valutarle e integrarle nella valutazione ambientale globale.

Lo studio del paesaggio urbano, nella tradizionale pratica di analisi territoriale, avviene secondo due approcci. Il primo considera l'immagine globale della città. Per coloro che vi giungono la prima impressione avviene dall'esterno. Come sostiene Nardiz «le città attuali non hanno porte, al contrario delle antiche città medievali o romane, le nuove porte sono gli accessi stradali» (1991, 191). Questo approccio presuppone uno studio dettagliato dei differenti accessi, elementi singolari, fondi, etc., che dà luogo alla determinazione di una serie di punti di importanza dal punto di vista della conservazione o recupero dell'immagine urbana. Il secondo approccio fa leva sulla "visione seriale": la città è suddivisa in una serie di scenari concatenati da percorsi più o meno caratteristici. Lo studio degli elementi artistici, storici, simbolici, lo stato di conservazione, etc. di ciascuno scenario conduce ad alcune proposte di conservazione, miglioramento o valorizzazione che solitamente sono incluse nei documenti di pianificazione urbana.

Questo tipo di studio non può essere sviluppato su cartografie a scala 1:50.000 o 1:25.00, né basarsi su alcuno strumento topografico. Invece, sussidi funzionali a questo genere di "ricerca" dovrebbero essere i disegni, le fotografie e la moderna strumentazione propriamente detta "infografica" [57] . Ambedue gli approcci sono stati utilizzati nella pianificazione urbanistica generale e in quella settoriale, ma emerge chiaramente la difficoltà di applicazione nel caso della panificazione del territorio, dal momento che normalmente si determinano punti o linee e le poche volte che si lavora con aree queste sono così piccole da potere essere considerate dei punti, alle scale in cui si muovono i pianificatori del territorio.

Secondo la legge spagnola in merito al patrimonio storico, soltanto i beni immobili possono essere dichiarati tali: monumenti, giardini, centri storici, siti storici e zone archeologiche[58]. Queste cinque categorie di *Bienes de Interés Cultural*, nella maggior parte dei casi, determinano superfici territoriali puntuali, ciò considerando anche il fatto che la legge in questione obbliga all'individuazione di zone circostanti al fine di salvaguardare e proteggere più efficacemente questi beni e, secondo l'articolo 11, ne obbliga la sua delimitazione[59]. Lungo l'articolo si utilizzano differenti espressioni per alludere all'intorno che

[57] L'infografica – anche nota con i termini inglesi information graphic o infographic – è una tecnica nata dall'incrocio tra informatica e arti grafiche. Le immagini sono sia calcolate, sia prodotte tramite computer; inoltre, sono elaborate su palette grafiche elettroniche. Questa tecnica permette di ottenere immagini spesso realistiche in 2D o 3D, animate o fisse.

[58] Secondo l'articolo 14.2 della Legge 16/1985, del 25 giugno, del *Patrimonio Histórico Español*.

[59] L'articolo 11.2 recita: «*La resolución del expediente que declara un Bien de Interés Cultural deberá describirlo claramente. En el supuesto de inmuebles, delimitará el entorno afectado por la declaración y, en su caso, se definirán y enumerarán las partes integrantes, las pertenencias y los accesorios comprendidos en la declaración*» (Ley del Patrimonio Histórico Español).

circonda i beni: l'articolo 16 si riferisce alle "*zonas afectadas*", il 17 a "*área territorial*", il 18 afferma che un immobile dichiarato bene di interesse culturale è inseparabile dal suo intorno, il 20 parla di "*área afectada*". È interessante dare il giusto senso a tutte queste espressioni altrimenti si rischia di confondere il bene propriamente detto col suo intorno. A questo proposito, María del Rosario Alonso definisce "intorno" «lo spazio che circonda il bene culturale e che, nonostante non sia dotato di valore culturale, contribuisce a conferire valore al bene culturale stesso» (1994, 89). Rimane comunque il fatto che la superficie interessata è rimane pur sempre di ridotte dimensioni, difficilmente apprezzabile ad una scala di area vasta e appare puntuale se comparata con le grandi unità utilizzate per l'analisi vegetazionale, dell'aria, del suolo, del clima, etc.

Come già detto, si dà qualcosa di simile anche nel paesaggio urbano, soprattutto relativamente alle analisi e diagnosi effettuate attraverso la "visione seriale". In riferimento all'immagine della città dal territorio è essenziale esaminarne la portata della capacità di osservazione. Tra il punto di osservazione e la distanza massima di visibilità vi è il paesaggio visibile, all'interno si possono individuare diverse zone o piani di vista. Più vicino all'osservatore, tra 0 e 500 metri, gli oggetti sono definiti dalla loro forma, tessitura e colore. Nell'area intermedia, tra i 500 e i 4.000 metri, la forma di ciascun oggetto non si percepisce chiaramente, ma se ne possono distinguere la tessitura ed il colore. Nel piano più lontano, a distanza maggiore di 4.000 metri dall'osservatore, la differenziazione della tessitura diventa più difficile e si possono apprezzare soltanto i colori del paesaggio (Fariña, 1998). In un lavoro a vasta scala, 1:50.000 o 1.25.000, il piano di vista vicino rimarrebbe per la maggior parte escluso e si potrebbero considerare soltanto i piani intermedi e più lontani. La questione della scala acquista maggiore enfasi nel momento in cui si vuole procedere, con sistemi tradizionali, allo studio degli elementi del patrimonio storico e del paesaggio urbano unito alle analisi relative all'ambiente. Quanto finora detto dimostra che non è ammissibile pretendere di equiparare la vegetazione, il clima, il suolo, le acque ai monumenti, ai centri storici, ai siti storici, ai giardini, alle aree archeologiche o a "l'impatto visivo che una città genera sugli osservatori".

Un ulteriore problema nasce dalla necessità di rendere economicamente sostenibile il lavoro da sviluppare. L'analisi del paesaggio urbano attraverso i due approcci tradizionali – immagini esterne e studio degli scenari interni – risulta impraticabile quando si pretende di realizzare, per esempio, la valutazione di un territorio di 180 comuni, come nel caso della *Comunidad de Madrid*. Le difficoltà sono notevoli, ne rende bene l'idea il fatto che la guida metodologica per l'elaborazione degli studi di impatto ambientale redatta dal *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo*, dedica tra le 15 e le 20 pagine alla descrizione delle alterazioni ambientali, delle quali solo 9 righe al patrimonio storico (Fariña, 1998).

Le esperienze di valutazione ambientale che hanno per oggetto la componente culturale del paesaggio sono molto poche in tutta Europa. Una di queste è stata condotta dalla *Comunidad Autónoma de Madrid*, la quale ha deciso, all'interno del PRET, di incaricare un gruppo di studiosi provenienti da diversi dipartimenti delle università di Madrid per la redazione di un documento ad hoc, da intendere quasi come una ricerca scientifica, che studiasse il paesaggio urbano ed il patrimonio storico senza escludere comunque lo studio

delle altre componenti – acqua, suolo, fauna, etc[60]. Di seguito si riporta la metodologia applicata.

L'obiettivo principe del lavoro è stato quello di includere il paesaggio urbano e gli elementi immobili del patrimonio storico-artistico nella valutazione del territorio come fattori che condizionano il suo uso e suscettibili di essere integrati con altri, come il paesaggio naturale, la vegetazione e gli ecosistemi. Nel caso esposto, sono stati considerati, quale base da incrementare, tutti quei beni già catalogati come di interesse culturale, per un totale di 368 elementi. Infatti, la realtà di Madrid fa riferimento a diverso archivi in cui vengono registrati e localizzati i beni del territorio, di cui i tre più importanti sono: *Patrimonio historico declarado*, il più importante, nel quale sono riportati i beni di interesse culturale (BIC); *Patrimonio historico del planeamiento*, catalogo procedente dai piani urbanistici; *Catalogo de la Comunidad de Madrid*, in cui vengono indicati i beni da tutelare.

9.1.1. Fulcri paesaggistici, conche visive e aree circostanti

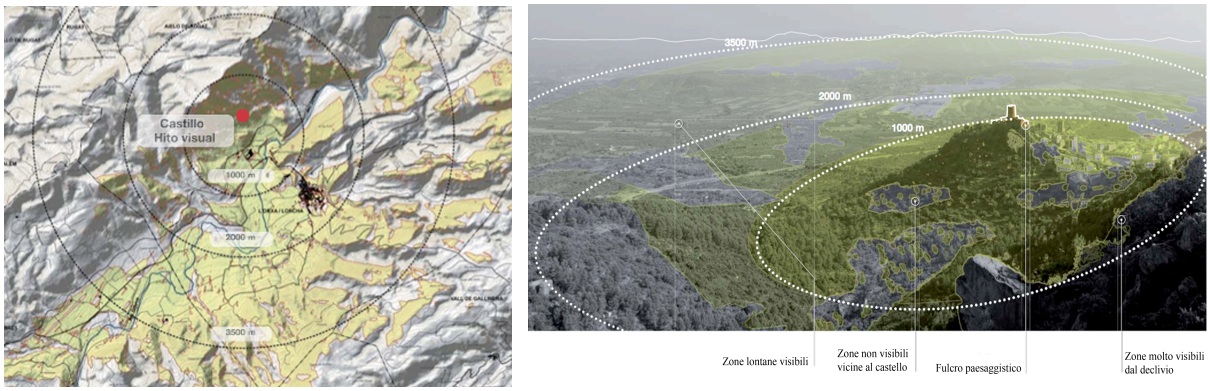
Per il perseguimento dell'obiettivo dello studio/ricerca è stato indispensabile cambiare la classica e riduttiva impostazione che considera il paesaggio come una serie di quadri statici o, al più, come percorsi panoramici, con una invece che attinga all'idea di "area potenziale di contemplazione o di riferimento". L'area in questione può coincidere con il concetto di "Conca visuale" o di "area circostante", asseconda del principio che la origina. La conca visuale conta con una tradizione già consolidata nello studio del paesaggio naturale. Si è trattato, adesso, di introdurre questo strumento di carattere essenzialmente territoriale nello studio del paesaggio urbano.

Per fare ciò, prima di ogni altra cosa, è stato necessario rintracciare gli elementi considerati "fulcri paesaggistici", e determinare le loro conche visive in funzione dei tipi di portata[61] (fig.5). Si può affermare che l'avere individuato le conche visive e le aree circostanti ad ogni elemento del patrimonio culturale significhi avere raggiunto due obiettivi: da un lato passare da un elemento puntuale, quale è il bene interessato, ad una superficie rintracciabile alle scale in cui operano i pianificatori, dall'altro significa avere realizzato una carta in cui i vari brani di territorio che la compongono hanno un valore chiaro. Segue, poi, il momento valutativo in funzione sia dell'elemento in sé, sia della qualità dell'area naturale che lo circonda.

[60] Il lavoro qui presentato è stato diretto dal prof. José Fariña Tojo e coordinato da Francisco José Lamíquiz. Vi hanno collaborato Paloma Arroyo, David Gamella, Alberto Sánchez, Miguel Ángel Prieto, Alberto Leboreiro, Rodolfo García-Pablos, Amparo Berlinches e Felipe Prieto.

[61] Nel documento originale, quelli che qui vengono chiamati fulcri paesaggistici sono espressi con la denominazione di "*hito paisajistico*". Nella lingua spagnola *hito* vuol dire "pietra miliare", "cardine"; col significato attribuito dagli autori, potremmo definire *hito* un "totem" o, con le parole di K. Lynch, un *landmark*. Si è reputato opportuno tradurre in italiano tale concetto con l'espressione di "fulcro paesaggistico".

Fig. 4: Conca visiva e fulcro paesaggistico



Rimane da effettuare, tuttavia, la valutazione territoriale degli elementi che non sono definibili come fulcri, perni della visuale. L'ipotesi di partenza è che l'elemento urbano è in parte caratterizzato dal territorio naturale che lo circonda e dalla loro relazione. Per tali elementi vale il principio di area circostante, la quale esercita lo stesso ruolo della conca visuale per quegli elementi che non sono definibili come fulcri paesaggistici.

In questo modo, dopo uno studio dettagliato, è stato possibile raggruppare tutti gli elementi da valutare in quattro classi:

- "elementi protetti". Appartengono a questa classe tutti i BIC ed il loro intorno, sia quelli già riconosciuti come tali, sia quelli per cui è stata avviata una fase di riconoscimento;
- "insiemi monumentali". Tutti quelli catalogati come tali dalla *Comunidad de Madrid*, ma che non godono della considerazione di BIC, i *Sitios Reales* e le aree di interesse archeologico non ancora ufficialmente riconosciute come tali;
- elementi di alto interesse. Si includono in questa classe i centri storici di interesse catalogati come di "3° grado" dalla *Comunidad de Madrid* e che non godono del titolo di BIC. A questi sono aggiunti anche i percorsi storici, canali e linee ferroviarie di pregio;
- elementi di interesse. fanno parte di questa categoria i centri storici di interesse catalogati come di "4° grado" dalla *Comunidad de Madrid* e che non godono del titolo di BIC. Inoltre, tutti quei beni che per la loro riconoscibilità storica fanno da riferimento all'interno del paesaggio, ma non inclusi nelle precedenti categorie.

I criteri di valutazione possono essere scelti in riferimento a due caratteristiche fondanti della relazione elemento-territorio: il ruolo di fulcro paesaggistico dell'elemento ed il valore del paesaggio circostante al bene. In questo modo, nel procedere, come regola generale sono stati seguiti i seguenti criteri:

- un elemento che si considerasse anche un fulcro paesaggistico passerebbe alla classe immediatamente superiore;
- un elemento che avrebbe un'area circostante con notevole valore di pregio o in perfetta linea con esso, passerebbe alla classe immediatamente superiore;
- se la conca visuale di un elemento che sarebbe considerato il fulcro paesaggistico conterrebbe valori di pregio o in perfetta linea con esso, passerebbe alla classe immediatamente superiore;

• se l'area circostante ad un elemento che non godrebbe della considerazione di fulcro paesaggistico conterrebbe valori di pregio o in perfetta linea con esso, passerebbe alla classe immediatamente superiore.

Ciò comporta, per ogni elemento, che se questo è un fulcro visivo gli si associa una conca visiva e se non lo è gli si associa un'area circostante (fatta eccezione nel caso di aree archeologiche). In ambedue i casi vale il principio dell'intenzione di valutare il territorio di dette aree in relazione all'elemento considerato.

9.1.2. Livelli e zone di valutazione

Procedendo in tale direzione, sono stati individuati fino a dieci livelli, dei quali l'ultimo – il decimo – comunque presenta aspetti di notevole interesse dal punto di vista del paesaggio urbano. Al più alto livello – il primo – sono stati assegnati pochi elementi: quelli che si potrebbero collocare tra i maggiormente bisognosi di protezione e che, pertanto, inciderebbero in modo rilevante nella valutazione del territorio. I livelli considerati sono stati i seguenti:

1. elementi protetti che sono considerati fulcri del paesaggio e che godono di una conca visiva di interesse;
2. elementi protetti che sono considerati fulcri del paesaggio, ma che hanno una conca visiva poco interessante o un'area circostante di interesse;
3. elementi protetti che non siano fulcri del paesaggio, né siano collocati in un'area circostante di interesse;
4. insiemi monumentali che siano fulcro paesaggistico e abbiano una conca visiva di interesse;
5. insiemi monumentali che siano fulcro paesaggistico, ma che ricadono in una conca visiva poco interessante o in un'area circostante di interesse;
6. insiemi monumentali che non siano fulcri del paesaggio, né siano collocati in un'area circostante di interesse. Elementi di grande interesse e considerati fulcri paesaggistici in una conca visuale di interesse. Zone archeologiche ad alto potenziale;
7. elementi di grande interesse che sono considerati fulcri del paesaggio, ma che ricadono in una conca visiva poco interessante o in un'area circostante di interesse;
8. elementi di grande interesse che non siano fulcri del paesaggio, né siano collocati in un'area circostante di interesse. Elementi di interesse e considerati fulcri paesaggistici in una conca visuale di interesse. Elementi lineari storici (percorsi, canali, linee ferrate, etc.);
9. elementi di interesse che sono considerati fulcri del paesaggio, ma che hanno una conca visiva poco interessante o in un'area circostante di interesse;
10. elementi di interesse che non siano fulcri del paesaggio, né siano collocati in un'area circostante di interesse.

Bisogna sottolineare l'importanza dell'area territoriale annessa ad ogni elemento. In realtà si tratta della base di valutazione territoriale dal punto di vista del paesaggio urbano e degli elementi del patrimonio storico-culturale. Il piano può essere organizzato in tre aree: quella corrispondente all'elemento stesso (incluso il suo intorno "legalmente" riconosciuto o in fase di istituzione e che, in buona parte dei casi, nell'insieme risulterà comunque puntuale), quella

della conca visuale o dell'area naturale circostante a ciascun elemento e, per ultimo, il resto del territorio. Da questa considerazione è sembrato opportuno escludere le aree archeologiche, per le quali non è necessario determinare né conche visive, né aree circostanti e di cui non saranno valutati gli effetti con l'intorno, ma che di per se stesse ricoprono una superficie considerevole del territorio. In questo caso il piano può dividersi in due parti: l'area dichiarata, o in fase di istituzione, o altamente potenziale di essere considerata una zona archeologica, ed il resto del territorio. Le arre dichiarate o in fase di istituzione, per godere di uno stato di privilegio legale di protezione propria, dovranno essere situate al massimo dei livelli possibili senza dovere considerare né conche visive, né zone circostanti. Quelle di alto potenziale possono situarsi nel successivo livello che non consideri il territorio circostante.

Per la determinazione delle conche visive si suppone che gli elementi che le originano siano esclusivamente elementi qualificati come fulcri paesaggistici. In seguito, vengono precisate le portate visive adeguate per ciascun elemento secondo la sua grandezza e posizione topografica, in modo tale che a ciascuno di essi corrisponda un'unica distanza. Una volta conclusa questa operazione è risultato scomparsa la portata visiva di 1,3 km. Tuttavia, da un punto di vista metodologico, inizialmente è sembrato corretto sviluppare la ricerca su i tre differenti tipi di portata.

Rispetto alle aree territoriali circostanti si è trattato di stabilire il grado di interesse della interazione tra il territorio, la città e il monumento. Viste e prospettive dell'elemento o del paesaggio da punti concreti, sfondi panoramici, campi medi e vicini sono difficili da identificare, poiché la scala del lavoro non permette di stabilirne i dettagli, ma si piò ugualmente provare a rilevarne la loro potenzialità. Nel caso della redazione del documento in analisi, si è ricorso al meccanismo delle aree omogenee, in maniera tale che l'omogeneità risultasse dalla considerazione di una serie di variabili del territorio, includendo certamente anche gli elementi antropici. Per fare ciò si è partiti da due tipi differenti di aree omogenee. La prima è stata ottenuta partendo da una mappa della naturalità del territorio. La seconda è il risultato della considerazione di otto fattori, corrispondenti ad aspetti economici (produzione, produttività), ricreativi (attrazioni ricreative, abbondanza di spazi arborei), ecologici (valore ecologico, peculiarità naturalistiche) e locali (ricreazione, produzione).

Da queste considerazioni è possibile trarre una proposta di valutazione articolata per livelli. Affinché non vi fosse alcun dubbio, i primi tre livelli sono stati riservati esclusivamente per i BIC, con la sfumatura dell'applicazione dei criteri di maggiorazione già spiegati. In questo modo al primo livello si trovavano quei BIC che erano considerati fulcri e le cui conche visive contenevano elementi di pregio. Un esempio pratico è quello del palazzo, del monastero e dei giardini di San Lorenzo del *El Escorial*. Il secondo livello fu riservato a quei beni considerati fulcri del paesaggio, ma la cui conca visiva non fosse ritenuta di interesse, o il cui intorno potesse risultare interessante, come nel caso del palazzo, dei giardini e delle *dépendance* del *Real Sitio de Aranjuez*. Infine, nel terzo livello si trovano i restanti BIC. In alcuni casi i BIC avevano, inoltre, un intorno riconosciuto *ope legis* e già dichiarato. Ai fini dello studio realizzato, l'intorno è stato assimilato all'elemento, in maniera tale da formare ambedue – elemento e intorno dichiarato – un'unica entità denominata "elemento BIC".

Gli altri livelli – dal quarto al decimo – sono stati attribuiti a quelli che non godevano della categoria di BIC, ma che erano catalogati dalla *Comunidad Autónoma*. I percorsi storici, i canali, le opere idrauliche e le linee ferrate di valore storico sono passate a prendere parte della classe C.; i fulcri paesaggistici alla classe D. In questo modo sono stati distribuiti 366 elementi che hanno formato la base dei dati di lavoro (più le zone archeologiche dichiarate o in fase di istituzione che hanno costituito un unico elemento, il 367, e quelle di grande potenziale che costituirono l'elemento 368). Ogni elemento è stato perfettamente individuato, in alcuni casi anche con le rispettive conche o aree circostanti.

È a questo punto che viene introdotto il concetto di "zona di influenza". Questa è costituita da tutti quegli elementi appartenenti al database e classificati secondo i dieci livelli di interesse sopra descritti, dei quali i primi tre godono di tutela per via della legge spagnola sul patrimonio culturale del 1985 e i sette restanti in funzione della valutazione secondo i criteri sopra citati. Inoltre, fanno parte delle zone di influenza le conche visive e le aree circostanti, ciascuna classificata secondo i livelli corrispondenti all'importanza dell'elemento generatore dell'area. Secondo tale approccio sono state, quindi, individuate le seguenti zone di influenza:

- zona di primo livello: conche di interesse corrispondente a elementi BIC considerati fulcri paesaggistici;
- zona di secondo livello: conche di scarso interesse corrispondenti a elementi BIC che non siano considerati fulcri paesaggistici;
- zona di terzo livello: intorno di elementi BIC e di altri che non siano considerati fulcri paesaggistici, né siano ubicati in aree circostanti di interesse. Zone archeologiche o in fase di istituzione.
- Zona di quarto livello: conche visive di interesse corrispondenti ad insiemi monumentali, così come individuati dal catalogo della *Comunidad de Madrid*, e considerati fulcri paesaggistici.
- Zona di quinto livello: conche con scarso interesse corrispondenti ad insiemi monumentali, così come individuati dal catalogo della *Comunidad de Madrid*, e considerati fulcri paesaggistici. Aree circostanti di interesse corrispondente a insiemi monumentali, così come individuati dal catalogo della *Comunidad de Madrid*, e che non siano considerati fulcri paesaggistici.
- Zona di sesto livello: insiemi monumentali che non siano considerati fulcri paesaggistici, né si trovino in un'area di interesse. Conche visive di interesse corrispondente a centri storici di grande interesse e considerati fulcri paesaggistici. Zone archeologiche di notevole interesse.
- Zona di settimo livello: conche visive di scarso interesse, corrispondenti a centri storici di grande interesse e considerati fulcri paesaggistici. Aree circostanti di interesse nelle quali si trovano centri storici di grande interesse. Aree circostanti di interesse nelle quali sono localizzati elementi quali percorsi, canali e linee ferrate di pregio storico.
- Zona di ottavo livello: centri storici di grande interesse che non siano considerati fulcri paesaggistici, né si trovino in arre di interesse. Conche visive di interesse corrispondenti a centri storici di interesse e considerati fulcri paesaggistici. Conche visive di interesse

corrispondenti a fulcri paesaggistici. Elementi quali percorsi, canali e linee ferrate di pregio storico, ricadenti in aree di scarso interesse.

- Zona di nono livello: conche visive di scarso interesse corrispondenti a centri storici di interesse e che non siano considerati fulcri paesaggistici. Aree circostanti di interesse nelle quali si trovano centri storici che non siano considerati fulcri paesaggistici.
- Zona di decimo livello: centri storici che non siano considerati fulcri paesaggistici né si trovino in un'area di interesse.

Nel caso in oggetto non si trovò alcuna zona corrispondente ai livelli quarto e decimo, in modo tale che il territorio ed il suo patrimonio storico è stato classificato secondo otto categorie.

9.1.3. Alcune considerazioni

La possibilità di determinare aree del territorio di differente potenzialità, facendo riferimento al carattere del paesaggio e del patrimonio storico, permette di considerare gli elementi secondo ranghi simili a quelli degli indicatori utilizzati nella valutazione ambientale. Rispetto alla tecnica sviluppata, ci si pone alcuni interrogativi, non ancora risolti in maniera soddisfacente. In particolare, il vincolo tra l'elemento e la sua area circostante costituisce un problema che dovrà essere analizzato più dettagliatamente, allo stesso modo della sua valutazione e ambito. Invece, la relazione tra fulcro paesaggistico e conca visiva è solida e facilmente "esportabile".

Secondo tale approccio, l'integrazione dei risultati della valutazione della componente paesaggistica e storico-culturale con quelli del resto di elementi incidenti sul territorio è così avvenuta in maniera "naturale": i dati si rivelano confrontabili e oggettivamente definiti.

Una questione di non poco conto riguarda il tema della partecipazione. Oltre alla valutazione tecnica, lo studio aveva già previsto una seconda fase di partecipazione pubblica, ma ad oggi non è stato possibile proseguire la sperimentazione per una questione di tipo economica. Molte volte il valore che attribuisce un pianificatore ad un determinato bene non coincide con quello che darebbe una comunità di abitanti. Bisognerebbe, allora, sviluppare una ricerca di tipo sociologico al fine di rilevare questo genere di dato, coinvolgendo non solo la popolazione locale, ma tutti coloro che fruiscono del bene da valutare. Ciò darebbe la possibilità di rilevare che non tutti gli abitanti di un territorio conoscono il proprio patrimonio, per via di una sempre più netta separazione tra il territorio e chi lo vive a causa dei moderni stili di vita. Uno degli obiettivi dell'implementazione di tale processo, allora, potrebbe essere proprio quello di fare riscoprire agli abitanti la loro identità storico-culturale.

10. L'interpretazione del paesaggio come strumento di comunicazione con la società[62]

10.1. L'esperienza dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna

Come suggerito da Jordi de San Eugenio Vela (2006), la teoria della complessità[63] rappresenta una possibile maniera "scientifica" per l'assunzione tassonomica dei valori intangibili del paesaggio. Detta scienza studia «i fenomeni della realtà, assumendo la sua complessità allo stesso tempo in cui cerca modelli predittivi che incorporano l'esistenza casuale e l'indeterminatezza come una forma di affrontare la realtà, la quale si estende non soltanto alle scienze sperimentali, ma anche a quelle sociali» (Bonil, Pujol, 2005, 2).

Il concetto di complessità è attualmente integrato in quasi tutti gli ambiti disciplinari. Nonostante si parli di una realtà di tipo complessa, di relazioni complesse, della scienza della complessità, della teoria dei sistemi complessi, del paradigma della complessità, e molto altro ancora, non vi è un significato preciso e generalmente condiviso del termine "complessità". Ciò non è da considerarsi quale carenza, bensì un legittimo e desiderato pluralismo coerente con l'essenza stessa del messaggio delle teorie della complessità.

Appare a tutti evidente che l'identificazione dei valori simbolici e identitari del paesaggio rappresenti una sfida molto difficile, con una considerevole dose di incertezza e con una molteplicità di opinioni e prospettive legittime. Per tutte queste ragioni, oggigiorno, la gestione del territorio rappresenta una questione di elevata complessità, soprattutto se considerato che una rigorosa valutazione del paesaggio deve includere la dimensione intangibile tra i suoi parametri di analisi.

L'identificazione e caratterizzazione dei paesaggi potrebbe banalmente essere ridotta alla semplice delimitazione delle unità di paesaggio quale "parcellizzazione" del territorio in funzione di alcune sue caratteristiche emergenti. I problemi sorgono nel momento in cui lo studio va al di là della mera questione fisica e geografica e si intende, invece, procedere oltre attraverso l'analisi dei suoi elementi intangibili: la rigorosa enumerazione dei suoi valori o dei suoi attributi simbolici e caratteriali. In Catalogna l'individuazione delle unità di paesaggio è stato un lavoro di assai difficile definizione poiché si è prestato attenzione non solo ai fattori naturali e antropici, ma anche a quelli visivi e percettivi (Nogué, Sala, 2006).

Nel corso della presente trattazione, si è già posto l'interrogativo di come condurre uno studio paesaggistico che si dimostra soggettivo a causa delle attitudini, percezioni e valutazioni delle persone che lo analizzano – visioni che a volte non sono soltanto differenti, ma addirittura opposte (Tarroja, 2004). In questi casi la partecipazione dei cittadini

[62] Parte dei concetti richiamati in questo capitolo e dei contenuti trattati trovano ampio approfondimento nei paragrafi dedicati al caso di studio spagnolo, cap. 11.

[63] La teoria della complessità è una teoria sviluppata da Seth Lloyd, fisico del MIT e del Santa Fe Institute, che nei primi anni '90 classificava trentadue esempi di situazioni che venivano dagli uni o dagli altri definite "complesse". Il concetto è venuto affermandosi negli ultimi decenni sotto la spinta dell'informatizzazione e grazie alla crescente inclinazione, nell'indagine scientifica, a rinunciare alle assunzioni di linearità nei sistemi dinamici per indagarne più a fondo il comportamento.

acquisisce particolare enfasi ed è di particolare aiuto, poiché permette di risolvere, o quantomeno di semplificare, la complessità che comporta la delimitazione dei valori intangibili del paesaggio. In questo senso, infatti, il contributo delle comunità locali al lavoro dell'Osservatorio del Paesaggio è stato un valido supporto, in quanto le variabili della percezione sensoriale ed emotiva hanno reso possibile l'identificazione e comprensione dei paesaggi catalani. L'identificazione degli attributi soggettivi del paesaggio e la delimitazione dei "valori di esistenza" rappresentano, di per sé, un sistema complesso di ragionevole incertezza e discutibile scientificità. La loro inclusione nel risultato finale dei Cataloghi del Paesaggio (di cui si tratterà ampiamente nel capitolo dedicato ai casi di studio), rappresenta un ulteriore esempio dell'efficacia dell'intervento dei cittadini nell'elaborazione di documenti scientifici. In condizioni di complessità e di incertezza, con difficoltà di valutazione e delimitazione, la partecipazione del pubblico nei processi di decisione acquisisce nuovo senso. In questo contesto, «un'opinione pubblica vigorosa costituisce il migliore antidoto contro l'incertezza» (Del Moral, Pedregal, 2002, 121).

Il paradigma della complessità ci invita a recuperare il significato delle «emozioni come elemento centrale nel processo di costruzione della conoscenza scientifica» (Bonil, Pujol, 2005, 3). Coscienti di ciò, la delimitazione degli elementi simbolici e identitari del paesaggio, veicolati attraverso i processi di partecipazione pubblica, è entrata a fare parte, con tutta legittimità, dell'analisi trasversale dei paesaggi della Catalogna, inaugurando così un nuovo scenario di lavoro operativo, caratterizzato dal fatto di condividere saperi e agire coerentemente ad essi.

10.1.1. Partecipazione pubblica e governance

Recentemente si è resa evidente la necessità di coinvolgere la cittadinanza nella gestione di politiche dirette alla protezione dell'ambiente per meglio conoscere il territorio, tra gli altri motivi. Stando così le cose, la delimitazione dei valori simbolici e identitari del paesaggio, da parte di esperti e non, questi ultimi la maggior parte del gruppo, si è rivelata di fondamentale importanza per la successiva fase di individuazione di linee di azione rispettose dell'ambiente e coerenti con le singolarità paesaggistiche. Funtowicz (1990, 2004), Ravetz (1990) e Strand (2002) concordano nel sollecitare il ripensamento della relazione tra conoscenza e decisione, tra verità e potere. Sostengono la tesi secondo cui si suole conferire agli esperti l'esclusivo diritto di decidere sui fatti, questione che si rivela ingiusta e imprudente soprattutto quando si tratta di questioni incerte e complesse. Infatti, le dinamiche percettive oltre a basarsi sulle capacità fisico-sensoriali, si avvalgono dell'esperienza, la quale è legata alle attività nel paesaggio ed è raramente verbalizzata. Il divario tra gli attuali metodi di pianificazione del paesaggio e le caratteristiche di base della percezione umana, nonché dell'esperienza, presenta diversi "nodi" da sciogliere. In primo luogo, si verificano facilmente discrepanze tra i giudizi degli esperti valutatori del paesaggio e le percezioni ed esperienze degli attori presenti in un dato territorio. Le differenti parti interessate – tutti i "gruppi di fruitori" legati ad un certo paesaggio per differenti ragioni: residenza, proprietà, visita, etc. – fanno emergere nella fase di analisi aspetti addirittura ignoti agli esperti per via della loro radicata esperienza nel territorio. Da qui la necessità di sviluppare tecniche in

grado di colmare il divario tra i metodi di pianificazione paesaggistica esistenti e le conoscenze delle relazioni uomo-paesaggio. La sola prospettiva degli esperti non è sufficiente e si rivela ridotta, di parte e incompleta[64].

La partecipazione pubblica, nell'esperienza dell'Osservatorio del paesaggio, è concepita non soltanto al fine di integrare le opinioni della cittadinanza sul paesaggio, ma rappresenta anche un'innovativa apertura nel senso più ampio dell'espressione. Ha comportato il rendere notorio alla comunità catalana tutte le decisioni ed anche i dubbi metodologici, invitandola all'integrazione in un processo di coproduzione della stessa conoscenza del paesaggio e della sua valutazione.

A questo proposito, alcune delle considerazioni alle quali giungono De Marchi, Funtowicz e Strand[65] fanno riferimento alla capacità delle "società non esperte" nella risoluzione delle complessità. La partecipazione pubblica è presentata come lo strumento più efficace di un nuovo modo di "governare il territorio". Nella stessa direzione si collocano il pensiero di Roger Strand, a proposito della visione semplice, e quello della psicoanalista Janine Puget. Strand parla apertamente di un "trasferimento di potere" dagli esperti ai cittadini, chiaramente non perché la popolazione abbia le soluzioni a tutto, ma perché il modello di visione semplice – credenza cieca negli esperti – ha fallito.

La partecipazione pubblica, nell'esperienza catalana, va oltre la retorica "ufficiale", così da

[64] Uno studio condotto in Norvegia dal 2001 al 2008 dimostra che la valutazione di un territorio o di una sua parte, differisce a seconda dei gruppi di soggetti che la compiono (Clemetsen, Krogh, Thorén, 2011). Inoltre, lo studio ha fatto emergere che i vari gruppi di "fruitori" non sono sempre d'accordo tra loro e, in alcuni casi, hanno interessi in conflitto. Il progetto di ricerca a cui si fa riferimento mira a esaminare i valori paesaggistici assegnati dagli esperti e dai gruppi di fruitori, al fine di determinare quali valori sono stati enfatizzati dagli uni e dagli altri e se i valori espressi sono diversi. Come strumenti di analisi per comprendere come avviene la valutazione a livello nazionale e locale, sono stati inizialmente individuate quattro coppie di valori tipo:

- valori funzionali e valori esperienziali;
- valori naturali e valori culturale;
- valori attuali e valori futuri;
- valori nazionali e regionali o locali.

Delle quattro coppie, i risultati delle prime due sono particolarmente rilevanti. In riferimento alla prima coppia di valori, lo studio ha dimostrato che gli esperti hanno focalizzato il loro interesse sui dati quantificabili, come la distesa della cosiddetta "natura incontaminata" o le caratteristiche funzionali importanti per le attività all'aperto, quali sentieri, spiagge, etc. Ciononostante, progettisti e fruitori si sono dimostrati più o meno concordi su quali caratteristiche funzionali definire come importanti. I fruitori del paesaggio, però, hanno definito un elenco di potenziali attività ricreative molto più ampio e completo per ciascuna delle aree dei casi esaminati.

A causa dell'uso esclusivo delle valutazioni di esperti e dell'approccio al paesaggio in termini panoramici, molti degli aspetti legati al fare esperienza del paesaggio, propri dei fruitori, non sono stati presi in considerazione. È il caso dei valori esperienziali legati alla natura, alle tradizioni, all'infanzia, alle attività sociali. Ciò dimostra che quando i fruitori non sono coinvolti nel processo di pianificazione, i piani possono perdere informazioni importanti sulle attività e sulle azioni che hanno luogo in un determinato paesaggio.

Le valutazioni rispetto ai valori della coppia valore naturale e valore culturale hanno mostrato una variazione ancora maggiore. I progettisti hanno dato più enfasi degli utenti locali alle qualità di incontaminazione e su ciò che in generale si riferisce alla naturalezza. Per i residenti il paesaggio culturale è, invece, un paesaggio che deve essere utilizzato per assicurare loro i mezzi di sussistenza.

[65] De Marchi, Funtowicz e Strand sono i precursori di quella denominata "Scienza postnormale", la quale fa da intermediaria tra la scienza tradizionale ed il crescente protagonismo delle società nei processi di presa di decisione.

poterla considerare realmente effettiva per la presa di decisione; la stessa CEP e la Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale[66] del 2003 ne costituiscono i dichiarati riferimenti (Martínez de Azagra *et al*, 2004). Nel primo caso è l'art. n. 6 a ricordare il dovere di «valutare i paesaggi identificati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate»; nel secondo caso all'art. n. 15 leggiamo: «Nell'ambito delle sue attività di salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, ciascuno Stato contraente farà ogni sforzo per garantire la più ampia partecipazione di comunità, gruppi e, ove appropriato, individui che creano, mantengono e trasmettono tale patrimonio culturale, al fine di coinvolgerli attivamente nella sua gestione».

Il processo di partecipazione pubblica articolato dall'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna ha previsto i seguenti obiettivi cardine:

- Incrementare l'interazione e il dialogo tra gli enti pubblici e i cittadini;
- Incrementare l'efficacia della presa di decisione pubblica, dato che implica una maggiore capacità di partecipazione nella sua risoluzione;
- Aumentare la capacità di vigilanza e di controllo di cui gode la comunità locale sugli attori che prendono la decisione;
- Aumentare la partecipazione nel processo e legittimare il Catalogo del paesaggio risultante.

Alla luce di questi obiettivi, «la partecipazione pubblica nel processo di redazione globale dei cataloghi è stata articolata attraverso differenti strategie di comunicazione» (Nogué, Sala, 2006, 81-82):

- Interviste ad attori economici e sociali interessati;
- Sondaggi virtuali attraverso la pagina web dell'osservatorio del Paesaggio – anche definito come un chiaro esercizio di "*electronic governance*" (San Eugenio Vela, 2006);
- *Workshops*;
- Informazione e comunicazione attraverso i *mass media* con finalità formative, pedagogiche e di sensibilizzazione.

Nuova progettualità e nuove azioni sono così maturate nei processi di avvicinamento della società al paesaggio attraverso l'ambito della comunicazione. L'intervento dei cittadini ha, quindi, trovato spazio in tutte le fasi di redazione dei cataloghi, apportando un ingente contributo all'individuazione e valutazione dei valori paesaggistici.

La "messa in scena" del paesaggio da parte del governo locale ha trovato supporto nella variabile comunicativa come asse centrale della sua gestione. Tra le altre iniziative, è stato realizzato un importante portale telematico (http://www.catpaisatge.net/esp/index.php), è stato editato del materiale didattico, sia in formato cartaceo, sia on-line, sono state individuate strategie di partecipazione pubblica ed anche numerose esposizioni itineranti nel territorio regionale. In fine, l'edizione di un bollettino elettronico del paesaggio e la creazione di una rivista cartacea manifestano il ruolo fondamentale che ricopre la comunicazione nel "produrre" conoscenza e informazione.

[66] Detta Convenzione è stata adotta in seno alla Conferenza generale dell'Unesco il 17 ottobre 2003 a Parigi.

10.1.2. Contributi della semiotica alla lettura simbolica del paesaggio

Joan Nogué, direttore dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna, segnala che la leggibilità semiotica rappresenta per il paesaggio un'autentica decodifica dei suoi simboli (2010). La prospettiva semiotica si presenta quale approccio al problema della caratterizzazione del senso e significato dei paesaggi e ben si iscrive nel più ampio quadro metodologico relativo alla sua comunicazione – nonché comunicabilità – che in questa parte del trattato si vuole affrontare. Magariños de Morentin (2001) considera il paesaggio come un "segno indiziale". Applicato all'ambito di indagine del paesaggio, il semiologo stabilisce una chiara dualità nella lettura del paesaggio:

a. Paesaggio come "oggetto semiotico": ciò che evoca un paesaggio quando è osservato, in funzione di ciò che di esso si conosce;

b. Paesaggio come "segno": quando esso viene interpretato e acquisisce, allora, un valore.

I paesaggi contengono una serie di segni e, attraverso questi, emettono informazioni proprie e ne comunicano la personale identità, già nel momento in cui incontrano i sensi del percipiente (De la Fuente, Atauri, De Lucio, 2004). Si impone in tal maniera una codifica e successiva decodifica dei significati e della capacità evocativo-comunicativa dei paesaggi oggetto di studio. Il paesaggio, infatti, è di per sé un fatto comunicativo carico di significato proprio: è prima di tutto una immagine, una scena naturale e, come tale, può essere trattato dalla semiotica visiva quale segno, simbolo, proiezione culturale, etc. Il paesaggio nasce dall'osservazione di ogni singolo individuo, il quale dispone dei propri paesaggi (quelli della quotidianità, della desolazione, della ricreazione, etc.). Vieppiù la dimensione delle "preferenze paesaggistiche", profondamente influenzata dall'età, dal sesso, dalla formazione culturale, dal luogo di residenza, etc. La lettura semiotica si impregna di manifestazioni percettive a partire dalle quali si stabiliscono interpretazioni uniche e irripetibili da parte degli individui. In sintonia con il punto di vista dei semiologi Greimas e Barthes, il paesaggio potrebbe essere considerato come un sistema di significazione, come una variante non verbale della comunicazione, capace di evocare significati in ciascun osservatore. Il paesaggio si consolida, dunque, come un elemento catalizzatore di comunicazione con significato e autonomia propria. Inoltre, va osservato che il paesaggio si potrebbe intendere come la rappresentazione semiotica e simbolica dei suoi abitanti, poiché è la trasposizione della realtà sociale e culturale – tradizioni, credenze, paure, illusioni, etc. – sul territorio, enfatizzata, in buona misura, dalla configurazione morfologica (montagne, specchi d'acqua, erosioni, etc.), così è stato nel passato e così continua ad essere tutt'oggi. Non è gratuita, infatti, la formulazione dell'espressione di "paesaggio culturale" come costatazione simbolica dei territori delle società. In questo modo è, allora, possibile "chiuderne il cerchio": le comunità sono in grado di leggere i segni del paesaggio, i segni riflettono le comunità che vivono un dato paesaggio e possono, allora, essere interpretati.

Attraverso la lettura semiotica, il paesaggio appare, dunque, come un "indicatore" capace di rilevare le combinazioni di elementi propri di una determinata area geografica, costituendosi come un vero esaltatore delle identità.

10.1.3. Alcune considerazioni

Da quanto detto, risalta chiaramente l'esplicita intenzione di implementare nuove strategie di comunicazione per favorire l'intervento pubblico, la partecipazione sociale e la relazione con i più diversi gruppi di interesse. Emergono i tratti distintivi dei nuovi processi di comunicazione, i quali trovano la loro ragione d'essere nell'approccio cittadinanza-governo, come manifestazione delle più evolute forme di democrazia sociale nella cornice della cosiddetta *governance* – intesa come un sistema di regole formali e informali che stabiliscono le direttrici dell'interazione tra i diversi attori del processo decisionale. Si profila, inoltre, il crescente protagonismo della società nella gestione del bene comune e una più viva attenzione per i temi che la riguardano da vicino.

Le politiche di comunicazione delle istituzioni agevolano, così come è stato già sottolineato, i processi di partecipazione pubblica propriamente detti. Da quanto qui esposto, emergono i limiti della mera informazione, educazione o presa di consapevolezza quale forma di coinvolgimento della popolazione locale; il coinvolgimento della società deve essere reale, ascoltando le richieste e prendendo atto dei differenti punti di vista, appoggiandone le iniziative e, soprattutto, «offrendo una buona predisposizione a rinunciare alla concezione dei cosiddetti esperti, tecnici, politici, etc.» (Cañellas-Boltà *et al.*, 2006, 68).

L'analisi delle politiche di comunicazione istituzionale sviluppate dall'Osservatorio del Paesaggio, in relazione alla partecipazione delle comunità locali, si rivela un interessante elemento di riflessione. Il governo regionale ha condotto processi di *governance* comunicativa, dirigendo le amministrazioni, nelle loro competenze, attraverso processi di compartecipazione – esperti e non – nella presa di decisione. Dall'esperienza dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna, si osserva la validità dei processi di partecipazione pubblica in contesti di complessità e incertezza e l'individuazione dei valori simbolici e identitari di un paesaggio ne rappresenta il più evidente buon esempio.

In ultima analisi, l'interpretazione del paesaggio rappresenta un eccellente strumento analitico e di comunicazione con la società, che facilita la partecipazione nelle decisioni di carattere ambientale (De la Fuente, Atauri, De Lucio, 2004) e la piena conoscenza del contesto in cui si opera.

Parte terza

L'integrazione del paesaggio nella pianificazione urbana e territoriale attraverso la comparazione di casi studio

11. Veneto (Italia)

11.1. La politica territoriale in Veneto

La Regione Veneto è impegnata sul tema del paesaggio già dalla prima approvazione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento con valenza paesistica de1 1990; da allora, anche in risposta alla sempre più crescente domanda sociale di tutela e valorizzazione del paesaggio e in parallelo con il crescente dibattito culturale, essa ha continuato ad avviare molteplici iniziative, legittimando, in tal maniera, le proprie responsabilità istituzionali in materia di paesaggio con riferimento a due atti fondamentali: da un lato la CEP e dall'altro il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" de1 2004 (D.1gs. 42/2004).

Già dai primi anni del 2000, la Regione ha dimostrato particolare attenzione ai temi dell'ambiente e dell'inquinamento. In merito a quest'ultimo aspetto – l'inquinamento – ha predisposto un "Piano Progressivo di Rientro relativo alle polveri PM10", il quale affronta i tre aspetti ritenuti le principali cause di inquinamento atmosferico: industria, trasporti ed energia.

Altro fronte sul quale si muove la Regione è quello della tutela del territorio, della difesa del suolo e della gestione delle risorse idriche.

Grazie al processo di decentramento amministrativo, da molti anni la Regione del Veneto ha acquisito piena competenza in questa materia e ha, quindi, potuto avviare efficienti azioni per implementare una coerente politica ambientale.

Dopo la questione dell'inquinamento atmosferico, particolarmente pressante in una regione così sviluppata da un punto di vista industriale e infrastrutturale, come è il Veneto, quella dell'acqua occupa un importante posto nell'agenda politica, a motivo della complessa e articolata rete idrografica che attraversa la regione, formata, peraltro, da grandi fiumi a elevato rischio idraulico – Po, Adige, Brenta, Piave – e da migliaia di chilometri di canali e reti di bonifica, rogge, torrenti e valli montane. Accanto alla questione della tutela, salvaguardia e valorizzazione si pone quella del riequilibro di un bilancio idrico segnato da una domanda di acqua nettamente superiore alle disponibilità di risorsa fluente lungo gli alvei. Le azioni avviate in materia sono molteplici e trovano motivazioni e congruenza nella pianificazione di settore, *in primis* nei Piani di Bacino Idrografico e nel Piano di Tutela della Acque, ma anche nella più recente legislazione regionale, tra cui la LUR del 2004, la quale – come si vedrà più avanti – introduce l'ambiente ed il paesaggio nelle disposizioni di governo del territorio.

La sfida che la regione si è prefissa di affrontare è, dunque, quella di sapere efficacemente e saggiamente coniugare la sicurezza del territorio e la disponibilità della risorsa con la valorizzazione della aree ad elevata potenzialità naturale; la gestione e la fruizione del patrimonio ecologico e paesaggistico con le prospettive di sviluppo sociale, culturale e occupazionale (Conta, 2006), impegno cui nessuno può esimersi e che, anzi, rappresenta un percorso obbligato per tutti.

Di recente, la Regione si avvale anche del contributo di un "Osservatorio Regionale per il paesaggio", istituito con la L.R. 10/2011 secondo quanto indicato dell'art. n. 133 del D.1gs. n. 42/2004, che prevede un Osservatorio nazionale e degli Osservatori regionali. Esso ha il compito di definire indirizzi e criteri per l'attività di pianificazione, oltre che assicurare la

conservazione, il recupero e la promozione del paesaggio veneto. Un ulteriore contributo è poi garantito dalla "Rete degli Osservatori locali", la quale permette la formulazione e il raggiungimento di obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio a scala locale e per l'intero territorio regionale, assicurando risposte a quanto le concrete esigenze delle popolazioni richiedono.

11.1.1. La Legge Urbanistica Regionale

Il quadro legislativo regionale, a partire dagli anni Ottanta, è stato caratterizzato da un ampio apparato normativo composto da una legge generale, la n. 61 del 1985[67], e da un corollario di leggi settoriali – a volte prevalenti sulla pianificazione urbanistica *tout court*. Conseguentemente, alla luce delle dinamiche che hanno investito il territorio e dei nuovi scenari politici, economici e culturali, questo sistema ha dimostrato tutti i suoi limiti e prodotto le distorsioni che hanno sfigurato il paesaggio e l'ambiente e ancora oggi segnano il territorio.

Come riferito da Gattei e Orlandin (2006), sono diversi i problemi emersi dall'applicazione della legislazione veneta e le deficienze del sistema, molti dei quali comuni a tante altre regioni italiane:

- inefficienza del sistema di pianificazione "a cascata", la quale è stata causa di politiche contraddittorie, sovrapposizioni normative, incertezze gestionali;
- ridondanza degli strumenti di piano;
- ripetuto ricorso all'istituto della variante al PRG come unica risposta alla necessità di ridefinire l'assetto del territorio;
- tempi di approvazione regionali troppo lunghi e che, procrastinandone l'entrata in vigore, hanno annullato l'efficacia degli strumenti;
- impossibilità di soddisfare i nuovi bisogni sociali, non più intercettabili dai soli *standard* urbanistici;
- mancanza di attenzione alle tematiche emergenti quali la sostenibilità, la sussidiarietà, la copianificazione, la concertazione, etc.;
- difficoltà di gestione delle trasformazioni del territorio agricolo;
- assenza di strumenti per la valutazione dell'attuabilità del piano.

Per tali ragioni, con l'inizio degli anni Novanta è stata avviata una riflessione intorno ai principi e gli strumenti di governo del territorio e, al contempo, hanno preso forma percorsi innovativi che hanno portato alla nascita di nuove procedure in grado di rispondere alle esigenze di crescita e trasformazione del territorio. La nuova realtà economica e i diversi assetti politico-istituzionali hanno innescato il processo di revisione della LUR n. 61, portando alla stesura di diversi disegni di legge che si sono finalmente concretizzati con la promulgazione della Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11[68]. La nuova legge ha ereditato

[67] Legge Regionale 27 giugno 1985, n. 61, recante "Norme per l'assetto e l'uso del territorio", pubblicata in B.U.R. n. 27/1985.

[68] Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11, recante "Norme per il governo del territorio", pubblicata in B.U.R. n. 45 del 27 aprile 2004.

un quadro di riferimento per la pianificazione di cui sono noti gli esiti, positivi e negativi, ma sul quale nel tempo è stato costruito un bagaglio teorico ed esperienziale di sperimentazione e di verifica che vede, accanto al raggiungimento di risultati importanti, la coesistenza di problemi rimasti irrisolti.

In questa cornice si inscrive la nuova LUR che, sulla scorta di quanto hanno già fatto le regioni in cui si è provveduto alla riforma delle leggi urbanistiche, si propone di uscire dal meccanismo del piano "tradizionale" e di promuovere, attraverso la ripartizione in "piano strutturale" e "piano operativo", un metodo di pianificazione che non si limiti a fotografare i fenomeni, ma li sappia interpretare e li metta in relazione tra loro.

Come recita l'art. n. 2, la legge di riforma urbanistica del Veneto stabilisce criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione per il raggiungimento delle seguenti finalità:

- promozione e realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole, finalizzato a soddisfare le necessità di crescita e di benessere dei cittadini nel rispetto delle risorse naturali;
- tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani;
- tutela del paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica;
- utilizzo di nuove risorse territoriali nel caso in cui non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente;
- messa in sicurezza degli abitati e del territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico;
- coordinamento delle dinamiche del territorio regionale con le politiche di sviluppo nazionali ed europee.

Il piano regolatore trova attuazione attraverso l'elaborazione del Piano di Assetto del Territorio (PAT) che delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo e il Piano degli Interventi (PI) che disciplina gli interventi da realizzare. «Il primo strumento è conformativo del territorio, il secondo, invece, della proprietà. Questo è l'aspetto più innovativo rispetto alla disciplina urbanistica precedente, sul quale molto si è dibattuto e che modifica in modo radicale l'approccio ai piani per i tecnici, ma anche per i politici e per i cittadini» (Fantin, 2006). In tal maniera, la legge obbliga ad adottare un diverso modello di lavoro e costringe alla messa a punto di metodologie e strumenti capaci di renderne efficaci i suoi contenuti.

Un'importante compito a cui la nuova legge non poteva sottrarsi è rappresentato dal favorire lo snellimento procedurale e la semplificazione normativa. La legge in oggetto si rivela molto innovativa, soprattutto per quanto riguarda il livello di pianificazione comunale. Infatti, il Piano Regolatore Comunale (PRC), ai sensi dell'art. n. 12, è articolato nel PAT – la cui approvazione è di competenza provinciale – con contenuti che, come definito dall'art. n. 13, investono le scelte di natura strategica di assetto e di sviluppo del territorio comunale sula base di previsioni decennali, e nel PI – di esclusiva competenza comunale – che, ai sensi dell'art. n. 17, prefigura le trasformazioni del territorio in coerenza e conformità con gli obiettivi ed indirizzi del PAT e dovrà, altresì, essere attuato nell'arco temporale di cinque anni, secondo le indicazioni del PAT e coordinandosi con il bilancio pluriennale comunale,

con il programma triennale delle opere pubbliche e con gli altri strumenti comunali settoriali previsti da leggi statali e regionali. Sono previsti, inoltre, Piani di Assetto del Territorio Intercomunali (PATI) finalizzati al coordinamento della pianificazione fra più Comuni (art. n. 16). L'attuazione delle previsioni urbanistiche comunali avviene attraverso i diversi strumenti urbanistici attuativi (PUA – art. n. 19) previsti dalle leggi statali e regionali. Ciascun piano deve rispondere a una logica di coerenza nei confronti delle scelte strategiche dello strumento di livello superiore (art. n. 12), attraverso un meccanismo di confronto e scelta partecipata (art. n. 5).

L'elemento più originale e innovativo della LUR del Veneto sta nell'esplicita attenzione rivolta al territorio nei suoi diversi aspetti: agronomico, geologico, paesaggistico, economico, etc., ribaltando la lettura tradizionale che ha visto nei centri abitati il punto di riferimento per la costruzione delle politiche territoriali (Fantin, 2006). Il nuovo approccio comporta una metodologia di analisi e di progettazione differente da quella del passato, nella quale sono coinvolti altri saperi oltre a quello urbanistico e in cui la valutazione ambientale assume un ruolo determinante, non solo in quanto verifica delle scelte, ma, prima di tutto, in qualità di componente essenziale della progettazione.

Un secondo elemento innovativo che la legge introduce e valorizza è quello della "copianificazione", una forma di accordo di pianificazione tra i diversi soggetti aventi interessati per lo stesso territorio – comuni, province e regione. I comuni che nei primi mesi dall'entrata in vigore della nuova LUR hanno stipulato l'accordo sono stati ben 294, però spesso hanno interpretato questa modalità come un passaggio dovuto, considerando che il coinvolgimento degli enti preposti a formulare un parere sul PAT possa essere garanzia di un *iter* di approvazione più sicuro e veloce. Invece, sarebbe molto più interessante interpretare e utilizzare le forme di partecipazione e concertazione previste dalla legge come facenti parte dei processi di formazione delle scelte; non una semplice ricerca di condivisione di azioni e soluzioni, ma concertazione in quanto costruzione di un sistema di piano capace di contenere i contributi, dall'alto e dal basso.

Gli atti di indirizzo che la Regione ha elaborato a completamento della legge entrano nel merito della struttura e dei contenuti degli elaborati, ma potrebbero banalizzare la disciplina e lo stesso strumento urbanistico, riconducendo i temi alla elaborazione di alcune legende-tipo costruite con un linguaggio tecnico specifico e comprensibile solo agli addetti ai lavori.

Inoltre, la legge riconosce e legittima lo strumento della perequazione urbanistica di cui all'art. n. 35, già ampiamente sperimentato nel Veneto, soprattutto in applicazione della Legge Regionale n. 23 del 1999 [69] sugli accordi di programma. La perequazione è considerata tra i criteri costituenti le scelte progettuali che si riferiscono alla componente strutturale del piano. Essa è concepita non solo attraverso criteri estimativi del valore di scambio, ma in relazione alle diverse componenti che strutturano il territorio; per questa ragione, i criteri e le modalità devono essere stabiliti nel momento in cui si costruisce il quadro strategico del piano perché la perequazione stessa costituisce una modalità di

[69] Legge Regionale 1 giugno 1999, n. 23, recante "Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione dell'articolo 16 della Legge 17 febbraio 1992, n. 179", pubblicata in B.U.R. n. 49/1999.

definizione delle scelte che saranno oggetto di applicazione e attuazione nella fase operativa.

La legge, all'art. n. 37, introduce anche il principio della "compensazione urbanistica", quale strumento per consentire ai proprietari di ambiti soggetti ad esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria in altra zona, consentendo, nel contempo, all'Amministrazione pubblica di appropriarsi delle aree vincolate.

Infine, nella logica di perseguire il riordino ambientale e la riqualificazione del territorio, viene istituito, con l'art. n. 36, il "credito edilizio", dispositivo che permette il recupero di adeguata capacità edificatoria a coloro che hanno subito la demolizione di volumi situati in ambiti impropri. Sempre nella cornice del riordino ambientale, la legge contempla anche la ridefinizione della normativa per le zone agricole, delineando i criteri che consentono l'ampliamento e la nuova costruzione, sulla base delle caratteristiche aziendali e del nucleo familiare (art. n. 44, comma 3, let. C), e frenando il processo di diffusione insediativa avviato con la già citata Legge Regionale n. 24 del 1985.

Nella regione Veneto, la ricerca di procedure per il superamento del tradizionale approccio alla pianificazione, in favore di uno multidisciplinare, l'individuazione di progetti capaci di trainare lo sviluppo urbano e la diffusione di politiche efficaci al raggiungimento della sostenibilità ambientale hanno portato alla definizione di una ricca programmazione complessa, incentrando i contenuti sulla riqualificazione, concertazione pubblico/privato e sullo snellimento delle procedure (Gattei, Orlandin, 2006). Parallelamente all'esperienza dei programmi complessi, negli anni più recenti hanno trovato spazio altre "sperimentazioni", queste ultime, collocandosi nella sfera della pianificazione e gestione urbanistica, hanno anticipato alcuni dei contenuti e dei principi riformatori successivamente introdotti dalla nuova LUR. In tale contesto, le amministrazioni comunali hanno ricoperto un ruolo fondamentale nell'ideazione e implementazione di nuove forme di pianificazione e di gestione urbanistica. Gli esempi sono molteplici: dalla sperimentazione dei nuovi PAT e dei piani strategici (esempi ne sono quelli di Venezia e Verona) all'applicazione di procedure perequative nella prassi della pianificazione, sia in comuni di medie dimensioni (come ad esempio alcuni comuni dell'alto vicentino), sia di grandi dimensioni (quali ad esempio Venezia e Padova); dall'applicazione della Vas al piano regolatore (esempio ne sono i Comuni di Schio nel vicentino e Porto Viro nel rodigino) all'applicazione dei principi della tutela dei valori paesaggistici e ambientali nel progetto pilota applicato al PRG di Feltre.

11.1.2. L'Osservatorio Regionale per il paesaggio

In ambito italiano, con la pubblicazione del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice Urbani), viene per la prima volta esplicitamente menzionata – anticipando le stesse Linee Guida della CEP – l'istituzione degli "Osservatori per il paesaggio". All'art. 132, comma 4, si legge, infatti: «Il Ministero e le Regioni definiscono le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio tenendo conto anche degli studi, delle analisi e delle proposte formulati dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, istituito con decreto del Ministro, nonché dagli Osservatori istituiti in ogni regione con le medesime finalità». L'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio è stato successivamente istituito in seno al Ministero per i Beni e le

Attività Culturali con il D.M. 15 marzo 2006 e s.m.i., il quale gli assegna il compito di promuovere studi e analisi per la formulazione di proposte idonee alla definizione delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio italiano. In particolare, l'Osservatorio Nazionale, secondo quanto recita l'art. 3 di detto decreto, ha il dovere di:

- suggerire metodologie di valutazione dei valori paesistici del territorio italiano;
- proporre l'adozione di parametri e obiettivi di qualità paesistica;
- suggerire orientamenti sulle politiche di riqualificazione paesistica per gli ambienti degradati;
- proporre modalità di identificazione dei paesaggi a rischio attraverso l'analisi dei fattori di vulnerabilità;
- esaminare e valutare le informazioni sulle dinamiche di modificazione del paesaggio e sul monitoraggio dei grandi interventi di trasformazione del territorio;
- segnalare casi di particolare rilevanza nel settore della salvaguardia, della valorizzazione e della gestione dei paesaggi italiani da proporre ai fini dell'assegnazione del "Premio europeo del Paesaggio";
- fornire dati conoscitivi sul paesaggio agli organi di informazione;
- elaborare ogni due anni un rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio.

Come recita il successivo art. n. 4, tali compiti dovrebbero essere raccordati e coordinati sia con il lavoro degli altri Osservatori di livello nazionale ed europeo, sia con quelli di livello regionale. Ma allo stato attuale, l'Osservatorio, dopo oltre sette anni dalla sua istituzione non è stato ancora avviato a piena operatività. Nonostante ciò, il quadro nazionale sulla materia è stato ulteriormente articolato quando, il 19 novembre 2012, il D.M. n. 17070 ha istituito in seno al Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali un organo detto "Osservatorio nazionale del paesaggio rurale, delle pratiche agricole e conoscenze tradizionali", con il compito di assistere la programmazione della politica agricola comune e per essere «miglior indirizzo delle misure di sviluppo rurale per la valorizzazione e tutela del paesaggio rurale e delle sue tradizioni agricole nonché del patrimonio agroalimentare espressione di tali territori». Per di più, tra i suoi obiettivi figurano compiti analoghi a quelli già previsti per l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, quali il monitoraggio delle trasformazioni, la definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica, l'elaborazione di linee guida per la tutela e la valorizzazione, lo scambio di esperienze e informazioni e l'avvio di iniziative e programmi di ricerca mirati alla salvaguardia, gestione e pianificazione del paesaggio rurale.

A livello regionale, in ottemperanza al codice Urbani, come riferisce Laganà (2012), sono stati istituiti negli ultimi anni numerosi Osservatori: Sardegna (2006), Marche e Campania (2008), Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Abruzzo, Puglia, Calabria (2009), Provincia Autonoma di Trento (2010), Veneto (2011), ma anche a questa scala si assiste in molti casi ad uno scarto temporale spesso consistente tra la data di istituzione e la reale operatività: questa situazione è certamente dovuta anche allo stallo e alla mancanza di linee di indirizzo dall'Osservatorio nazionale (Visentin, 2012).

È in questo clima di generale incertezza e scarso coordinamento che hanno preso avvio le prime esperienze regionali e locali, tra cui quella della Regione del Veneto, la cui cifra

identificativa e distintiva rispetto alle altre esperienze regionali avviate consiste nella stretta relazione dialettica tra la dimensione locale dei primi osservatori sperimentali e l'assetto regionale dell'Osservatorio stesso. Le due scale di attivazione, infatti, sono state stimolo e sostegno reciproco, grazie al ruolo di mediazione e animazione svolto dalle Università (Castiglioni, Varotto, 2013).

L'istituzione dell'Osservatorio veneto risale alla Legge Regionale n. 10 del 26 maggio 2011[70], la quale, oltre a disciplinare le competenze regionali, provinciali, comunali e degli enti parco in materia di paesaggio, ha istituito un organo denominato "Osservatorio Regionale per il paesaggio". Nel testo della legge, rispettivamente agli artt. n. 2 e 9, si afferma che l'Osservatorio «predispone studi, raccoglie dati e formula proposte per la determinazione degli obiettivi di qualità del paesaggio» e anche «collabora con l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, con i comuni, le comunità montane, gli enti parco, le province e con il Ministero per i beni e le attività culturali ai fini della conservazione e valorizzazione del paesaggio». Inseguito, a distanza di un anno, la Giunta regionale ha emesso tre deliberazioni con valore determinante:

1. La deliberazione n. 824 del 15 maggio 2012 disciplina la composizione ed il funzionamento dell'Osservatorio e definisce i suoi obiettivi e finalità, i quali sono in stretta relazione con quelli ispiratori della CEP:

- promuovere la salvaguardia, la gestione e la riqualificazione dei paesaggi del Veneto;
- estendere la propria attività a tutto il territorio regionale, agli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani, occupandosi dei paesaggi che possono essere considerati eccezionali, dei paesaggi della vita quotidiana e di quelli degradati;
- informare la propria attività ai principi stabiliti dalla CEP ed in conformità alle disposizioni degli artt. n. 131 e 133 del D.lgs. 42/04;
- promuovere la tutela e valorizzazione del paesaggio, inteso come espressione di identità, salvaguardando i valori culturali che esso esprime, attraverso apposite attività di conoscenza, informazione, riqualificazione e fruizione;
- costituire un punto di riferimento e di coordinamento regionale per gli aspetti paesaggistico, al fine di predisporre direttive per gli strumenti di pianificazione, raccogliendo dati da archiviare ed elaborare e avanzando proposte per prevenire e risolvere situazioni di criticità e per promuovere e valorizzare i paesaggi veneti;
- elaborare criteri per la formazione di un prontuario tecnico regionale.

2. La deliberazione n. 825 del 15 maggio 2012 ha formalizzato la volontà espressa dalle due Università di Padova e IUAV di Venezia di collaborare alle attività dell'Osservatorio, sottoscrivendo uno specifico protocollo d'intesa destinato a coinvolgere le istituzioni universitarie nel comitato tecnico-scientifico dello stesso.

3. La deliberazione n. 826 del 15 maggio 2012 traduce le "strutture locali" (così definite nel D.M. 25 settembre 2008) in "Osservatori locali sperimentali per il paesaggio",

[70] Legge Regionale 26 maggio 2011, n. 10, recante "Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 'Norme per il governo del territorio' in materia di paesaggio", pubblicata in B.U.R. n. 38 del 31 maggio 2011.

riconoscendo complessivamente sei osservatori locali: Colline dell'Alta Marca, Canale di Brenta, Dolomiti, Graticolato Romano, Bonifica del Veneto Orientale, Pianura Veronese.

Con queste tre delibere l'Osservatorio regionale acquisisce una precisa fisionomia multiscalare, in cui le attività previste dagli Osservatori locali vengono coordinate a livello regionale e sottoposte a periodica verifica. L'operazione di configurazione dell'Osservatorio regionale come coordinatore della "Rete regionale degli Osservatori per il paesaggio" è stata di recente ulteriormente precisata co Delibera di Giunta Regionale n. 118 dell'11 febbraio 2013. La Rete ha il compito di raccogliere dati e formulare proposte per la determinazione degli obiettivi di qualità paesaggistica e di trasmettere i risultati della propria attività all'Osservatorio Regionale, il quale provvederà a predisporne una raccolta organizzata allo scopo di attivare le iniziative necessarie per contribuire al raggiungimento delle finalità di tutela e valorizzazione del paesaggio veneto. La sfida che ci aspetta con le iniziative dell'Osservatorio Regionale e della Rete degli Osservatori locali è quella di dimostrarne l'utilità e l'efficienza per una saggia gestione del paesaggio (Castiglioni, Varotto, 2013). La molteplicità dei progetti messi in campo dalla Regione in ambiti paesaggistici differenti, accompagnata dalla possibilità di sperimentare anche diversi approcci metodologici, costituisce senz'altro esperienza significativa per il miglioramento ed affinamento della struttura organizzativa regionale, in rapporto sia al livello nazionale, sia a quello locale.

11.2. La Valutazione ambientale strategica nella Regione Veneto

In linea con le emergenti tematiche di tutela ambientale e di promozione dello sviluppo sostenibile, la legge della Regione Veneto, la LUR 11/2004, fa proprie le procedure di Vas introdotte a livello comunitario dalla Direttiva 2001/42/CE.

La Vas, obbligatoria per tutti i livelli di pianificazione, accompagna le scelte degli strumenti urbanistici, individuando in primo luogo gli elementi di crisi già presenti sul territorio, definendo poi gli obiettivi di sostenibilità e, in terzo luogo, verificando, rispetto alle diverse scelte possibili, gli impatti previsti e le conseguenti misure di mitigazione e compensazione. La Vas, in Veneto, fa dunque parte del processo di pianificazione e ne costituisce un elemento essenziale, sia nella fase di costruzione del quadro conoscitivo, sia nell'individuazione delle scelte progettuali, sia nella verifica degli effetti delle diverse trasformazioni sul territorio. In questa sede non si vuole trattare alcuna novità procedurale, per la quale in Veneto si rimanda alla stessa direttiva europea così come recepita in Italia, ma si vuole richiamare l'attenzione sul fatto che la sua integrazione nella LUR, all'art. n. 4, recante "Valutazione ambientale strategica degli strumenti di pianificazione territoriale", dà vita a un nuovo approccio alla questione ambientale, che ha oramai perso il carattere di opposizione o controllo dello sviluppo produttivo e insediativo e, invece, assume il senso della verifica di sostenibilità delle trasformazioni, intendendo il territorio nella sua globalità e la tutela dell'ambiente come progetto e verifica delle evoluzioni possibili e delle relative conseguenze, anziché come semplice vincolo. La Vas in Veneto, in definitiva, non la si può ridurre semplicisticamente a una tecnica di valutazione o a parte di una procedura urbanistica, bensì è da considerare quale vettore che ha introdotto l'ambiente e il paesaggio

nel piano, quel dispositivo che permette al paesaggio di essere questione strutturante il governo del territorio e non, invece, una sovrastruttura del territorio.

11.3. La Vas del PRG di Schio

Schio è per numero di abitanti il terzo comune della provincia di Vicenza, situato all'imboccatura della Val Leogra e attorniato da un anfiteatro montagnoso che ha sfavorito lo sviluppo di culture contadine e commerciali, favorendo invece quello industriale (specialmente dell'arte laniera) come mezzo di sostentamento. L'antica cultura rurale, comunque ancora presente in questa cittadina, è testimoniata soprattutto dalla presenza di molte contrade nei suoi colli e montagne.

Il territorio è caratterizzato da un'ampia presenza mineraria nel sottosuolo sfruttato dall'uomo, fin dall'antichità, richiamando numerose popolazioni e favorendone l'insediamento. Queste popolazioni bonificarono il territorio e vi impiantarono numerose colture, dagli ortaggi alle granaglie, dalla frutta ai pascoli.

Il territorio può essere idealmente suddiviso in quattro ambienti principali:

- i monti circostanti, oltre i 1000 metri si può notare una grande presenza di conifere, con pini, abeti e larici. Sulla sommità del monte Novegno è presente il pino mugo, genziane e numerose altre specie vegetali. Il monte Summano, che domina la città, viene considerato un patrimonio floristico unico in Europa. Vi si possono trovare circa 1000 specie di piante e fiori diversi e su questo piccolo monte è reperibile circa il 7.5% dell'intera flora europea, il 15% di quella italiana e più del 30% di quella veneta, a sua volta una delle più ricche d'Italia;
- i luoghi di elevata umidità, nei quali si possono trovare numerosi boschi di faggi;
- i boschi di piante mesofile tra i 1000 e i 300 metri di quota. Qui la natura è particolarmente rigogliosa, favorita da terreni più umidi e ricchi di sostanze nutritive. Non è raro trovare animali come caprioli, volpi e numerose specie di mammiferi di piccole dimensioni;
- i boschi di piante termofile sotto i 500 metri di quota con arbusti e piante di piccole dimensioni.

La città di Schio mostra un'attenzione ambientale maturata nel tempo. Dopo sei anni di lavoro, segnati da un ampio ciclo di incontri preliminari e da importanti tappe intermedie di verifica che hanno visto coinvolti il Consiglio comunale, i Consigli di quartiere, le Categorie economiche ed il Forum degli interessi (Agenda 21 Locale) è arrivata ad approvare uno strumento urbanistico in linea con quanto richiesto dai principi di sostenibilità ambientale. La città, che ha aderito alla Carta di Ålborg, la Carta delle Città europee per lo sviluppo sostenibile, si è impegnata a sviluppare per il proprio PRG un percorso di Vas che si avvale di elementi innovativi, al fine di introdurre la lettura del paesaggio nello strumento di pianificazione.

Il Piano regolatore generale, approvato nel 1978, aveva delineato l'immagine del moderno centro industriale materializzatosi nella città odierna. Nel dicembre del 1995 vennero presentate, come Documento programmatico di mandato amministrativo, le linee di indirizzo da seguire per la redazione della nuova Variante al PRG.

La Vas del caso di studio qui presentato è stata strutturata in due parti: la prima si avvale dell'uso di indicatori sintetici di tipo ecologico, chimico-fisico ed urbanistico; la seconda di

indicatori di tipo paesaggistico. Quest'ultima parte sviluppa un modello di analisi e valutazione delle componenti del paesaggio e dei relativi indicatori, introducendo valutazioni di tipo quantitativo per la rappresentazione delle trasformazioni dello stesso.

Gli indicatori paesaggistici, prevalentemente di tipo qualitativo, per cui non confrontabili con dati quantitativi o soglie stabilite per norma di legge, risultano ugualmente di grande utilità ai fini della valutazione di sostenibilità, in quanto capaci di definire la percezione della complessità ambientale. È possibile, ad esempio, procedere attraverso la definizione di "serie storiche del paesaggio", evidenziandone le trasformazioni nel tempo e identificando gli elementi che costituiscono espressione dell'identità del luogo. Il caso di studio dimostra che un'opportuna ricerca iconografica può consentire, in questo caso, l'individuazione di punti di vista storicizzati, secondo diversi livelli di percezione: da monte a valle, dalla città verso la campagna e dalla campagna verso la città.

La combinazione di due modalità di valutazione ambientale delle trasformazioni territoriali, quale quella che procede mediante indicatori ambientali e quella che impiega indicatori paesaggistici, consente un più ampio quadro di riflessioni sulle implicazioni nell'ambiente degli strumenti urbanistici (Campeol, 2004).

In particolare, la valutazione del paesaggio, così come presentata nella Vas al PRG di Schio, non intende sostituirsi alla valutazione qualitativa di tradizione geografica, bensì vuole semplificare, sulla base di pochi indicatori facilmente individuabili, un processo valutativo altrimenti frutto della soggettività di chi legge e interpreta il paesaggio.

Appare evidente che la modalità proposta, proprio per la forte semplificazione della complessità del paesaggio, potrebbe generare forti critiche, soprattutto da parte di coloro che fanno riferimento ad una sua visione esclusivamente qualitativa.

Il paradosso a cui oggi si va incontro, tuttavia, è che ad un profondo bagaglio conoscitivo, in alcuni casi culturalmente sofisticato, del paesaggio, si contrappone uno straordinario degrado dello stesso, mettendo in evidenza come la cultura paesaggistica non abbia saputo proporre alla pianificazione territoriale urbanistica strumenti di governo in questo campo (Campeol, 2004). Ne consegue che il tema della valutazione paesaggistica, così come quella della sostenibilità della pianificazione, o trova una modalità semplice, chiara e facilmente traducibile nelle procedure di pianificazione, anche attraverso letture di tipo quantitativo, oppure è preferibile abbandonare questo terreno di evoluzione scientifica. Si ritiene pertanto fondamentale, così come ha già tentato di fare la scuola anglosassone, predisporre valutazioni del paesaggio di tipo anche quali-quantitativo, come significativo supporto alla decisione pubblica su quale scenario scegliere.

L'interpretazione del paesaggio, inteso come contenitore di tutte le forme percettive antropiche e naturali, può essere valutato attraverso opportune metodologie. La componente paesaggio, però, a differenza delle componenti aria, acqua, suolo, etc., lette attraverso i classici metodi di analisi del territorio, non consente la definizione di un giudizio di sostenibilità. È necessario un confronto tra le evoluzioni storiche e lo stato attuale al fine di ottenere l'individuazione delle trasformazioni e l'identificazione delle principali tipologie che caratterizzano il contesto, l'identificazione delle diverse tipologie sulla base della loro permanenza o trasformazione (tramite il confronto fra dette tipologie del passato e gli

elementi del paesaggio come oggi si presenta). Il passo successivo consiste nel considerare le trasformazioni future previste dal nuovo piano regolatore e nel produrre delle simulazioni paesaggistiche dei processi attuabili. In questo modo, l'Amministrazione e il pubblico sono in condizione di rilevare la situazione del proprio territorio e di poter decidere cosa per loro è sostenibile.

L'approccio paesaggistico, nel caso di studio, si è sviluppato su due livelli: uno riferito al paesaggio sensibile, considerato dal punto di vista "percettivo" e con tutte le implicazioni di natura culturale che ne conseguono (uso di immagini e metafore, valori culturali, simbolici, etc.); l'altro facendo riferimento ad una concezione del paesaggio più ampia e comprensiva, quindi considerando il paesaggio per il suo aspetto "strutturale" e che comprende anche tutti gli aspetti legati al "territorio storicizzato", prodotto del lavoro dell'uomo nella storia e dal processo insediativo delle comunità umane nel territorio. Quest'ultimo livello di lettura presuppone il riconoscimento non solo degli elementi immediatamente visibili, ma anche degli aspetti relazionali latenti, non sempre rilevabili con un semplice "sguardo d'insieme", legati alle dinamiche ambientali e ricordando lo stretto rapporto che esiste tra paesaggio e territorio, la rilevanza dei processi di strutturazione storica territoriale. Importante è, infatti, il riconoscimento del carattere dinamico del paesaggio come risultato storico-evolutivo di processi sociali, economici e produttivi di comunità territorializzate.

11.3.1. Analisi dei coni ottici

Il metodo applicato si basa sull'individuazione di "coni ottici" e, prima ancora, sulla determinazione degli ambiti territoriali, detti anche "unità tipologiche di paesaggio" o "unità di paesaggio", e che per comodità saranno da ora in avanti chiamati semplicemente "unità". Infatti, la prima fase analitica è costituita dalla definizione delle unità: operazione funzionale alla selezione dei coni ottici significativi, attraverso l'individuazione di immagini paesaggistiche e delle emergenze ambientali e storico-culturali del paesaggio.

Le unità colgono le interazioni, tra diversi componenti, rappresentate da particolari commistioni di elementi naturali ed elementi antropici legati ai segni del lavoro dell'uomo. La definizione dei confini delle unità, necessaria ai fini della valutazione, rappresenta in realtà una questione aperta, in quanto esse, se talvolta risultano delimitate da confini netti e corrispondenti a precise connotazioni morfologiche, molto più spesso sono definite solo da una attenuazione delle relazioni di "solidarietà" tra le componenti ambientali di unità diverse. Possono, infatti, esistere particolari realtà ambientali fortemente legate e interagenti, con numerose implicazioni, con le realtà immediatamente contigue, presentando ampie sovrapposizioni (Campeol, 2004).

Il territorio scledense risulta costituito dagli ambiti di montagna e di alta collina prealpina, di collina subalpina, di alta pianura ed infine dall'ambito fluviale, come accennato nell'introduzione a questo al caso di studio.

Le unità di paesaggio guidano la scelta dei coni ottici, poiché consentono l'individuazione di ideali "assi territoriali paesaggistici" che attraversano e mettono in "comunicazione visiva" ambiti territoriali differenti. Un importante criterio di selezione dei coni visivi è legato alla "storicità" degli stessi, la cui rappresentazione reiterata nel tempo è espressione del comune

sentire ed elemento strutturante l'identità dei luoghi. Essi rappresentano elementi di continuità con il passato in relazione ai valori di testimonianza e di riconoscimento di cui sono portatori, legati alla modo in cui la popolazione locale percepisce la propria città. I coni ottici storicizzati testimoniano, cioè, la visione estetico-percettiva della popolazione e i suoi criteri di valutazione.

Per potere implementare tecniche valutative di questo genere, è necessario disporre di un archivio iconografico del territorio da indagare. La documentazione fotografica reperita su Schio copre il periodo che va dallo sviluppo industriale di fine Ottocento e primo Novecento fino ai giorni odierni. La ricerca iconografica ha recuperato documenti fotografici in grado di cogliere il modificarsi del volto urbano di Schio, nel plurisecolare connubio tra attività agricole e mestiere artigiano, e del suo divenire poi emblema, tra Otto e Novecento, della modernizzazione industriale e del conseguente assetto sociale. Ciò ha reso possibile leggere la coincidenza fra *trend* industriale e vicenda urbana, l'incidenza dei tempi e dei modi dell'industria sui processi di riorganizzazione della città.

Con il linguaggio sintetico dell'immagine è stato possibile cogliere le condizioni ambientali, le dinamiche produttive e sociali che hanno caratterizzato il cammino della "città della lana" che dal complesso microsistema protoindustriale si è diretta verso un vero e proprio sviluppo industriale di alto rango.

Seguendo il criterio della storicità sono stati selezionati 7 coni ottici. Tali coni definiscono porzioni di territorio che si estendono fino al limite di percezione, da parte dell'occhio umano, delle forme e degli elementi caratterizzanti il paesaggio spesso traguardato da elementi occlusivi naturali o artificiali.

Per ciascun cono ottico si rappresenta in prima battuta l'immagine storica e quella attuale, rese dimensionalmente confrontabili attraverso opportune tecniche ed il supporto informatico. Le immagini storiche sono state confrontate con quelle attuali, definite rispetto ai medesimi coni ottici e schedate attraverso "Schede di analisi dei coni ottici", riportate come allegati al presente lavoro.

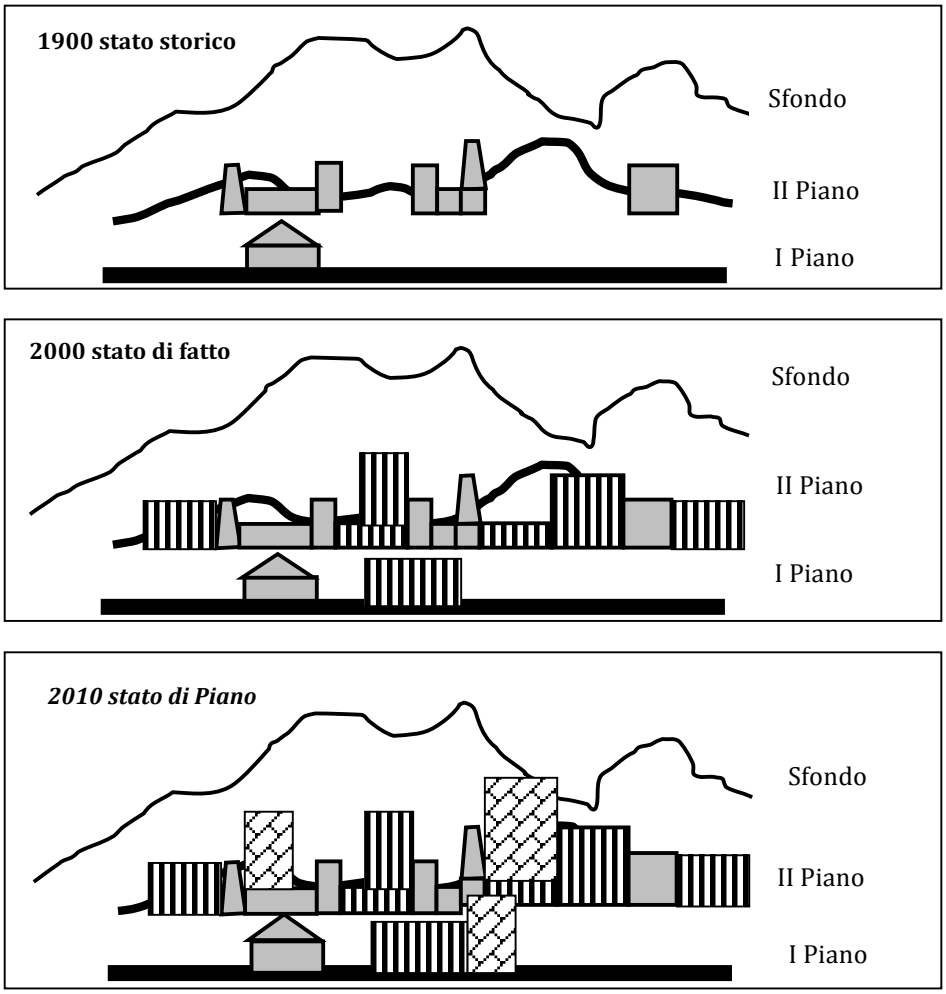
Le evoluzioni del paesaggio urbano vengono interpretate con descrizione dell'immagine percepibile della paesaggio urbano/naturale. Essa porta a sottolineare la presenza di vari elementi costitutivi del paesaggio evidenziando la loro visibilità, la loro "forza o debolezza di immagine", connessioni, discontinuità e altre interrelazioni. Si tratta di un livello di confronto percettivo che permette di produrre valutazioni qualitative.

Il criterio fondamentale alla base di questa lettura è la percezione o meno dell'identità dei luoghi, letta in un determinato arco temporale. Detta valutazione avviene interpretando le immagini, nei diversi coni ottici selezionati, secondo tre piani di osservazione. Il ragionamento si articola tenendo conto della spazialità o profondità dell'immagine secondo una lettura del primo piano, del secondo piano e dello sfondo (fig. 5).

Per l'individuazione del primo piano si considera una profondità che permette di cogliere il dettaglio costruttivo, in caso di elementi costruiti, oppure, in loro assenza, lo spazio che si estende per 30-50 metri dal punto di osservazione. Nel secondo piano si dissolve il dettaglio costruttivo e si spazia dalla fine del primo piano fino a dove si può cogliere lo *skyline* della città, in genere fino a circa 300 m dal punto di osservazione. Lo sfondo dell'immagine è

rappresentato da ciò che rimane oltre il secondo piano di osservazione.

FIG. 5: Individuazione dei piani di osservazione in tre differenti momenti storici



La percezione globale del paesaggio è parte integrante dei sistemi culturali di riferimento. Afferma, infatti, Malcevschi che «non esistendo una cultura unica e immodificabile, ed essendo differenti le aspettative dei soggetti, uno stesso ambiente potrà costituire la base per diverse e tutte legittime letture del paesaggio, sulla base di diversi valori e contenuti che i diversi soggetti culturali attribuiscono all'ambiente considerato» (1991, 128).

La lettura bidimensionale delle trasformazioni storiche di un territorio e di quelle future conseguenti alla realizzazione di un nuovo piano urbanistico, effettuata attraverso le classiche cartografie tecniche, non consente infatti di percepire in pieno la rilevanza delle modificazioni paesaggistiche per effetto dell'ovvio appiattimento delle informazioni. Invece, un approccio legato all'osservazione fornisce una chiave di lettura, delle trasformazioni di un territorio nel tempo, attraverso tecniche di rappresentazione di tipo tridimensionale e, quindi, valutative.

Le "Schede di analisi dei coni ottici" si compongono da un inquadramento planimetrico, nel quale viene individuato il cono ottico e l'asse visivo si riferimento, e dalle immagini storica e attuale, nelle quali vengono evidenziati i tre piani di riferimento. Di seguito (fig. 6) si riporta

un particolare della scheda relativa al cono ottico numero 5; si tratta di una cartolina storica del 1915 e di una fotografia realizzata nell'ottobre del 2001, in cui sono segnati il primo ed il secondo piano, rispettivamente in bleu e rosso.

FIG. 6: Particolare della Scheda di analisi del cono ottico numero 5

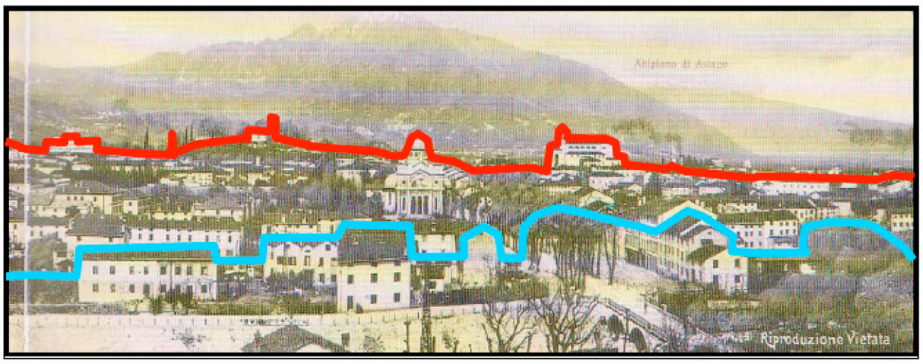


Immagine storica: Ediz. G. Miola – 1915 ca; tratta da "Saluti da Schio", Casa ed. Arti Grafiche – Torrebelvicino (VI);

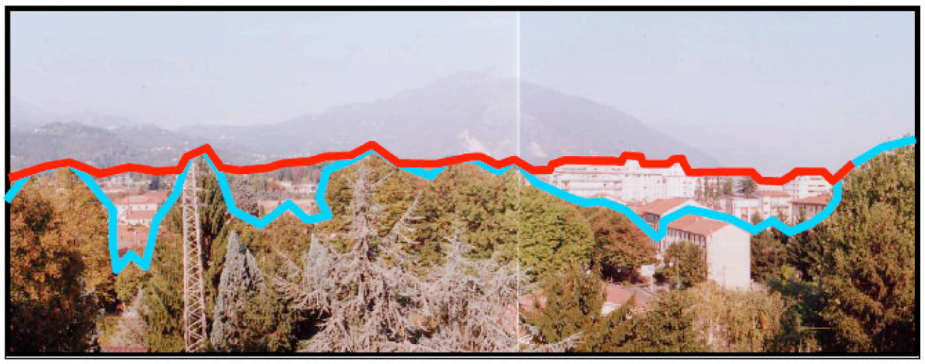


Immagine attuale: Ottobre 2001..

Senza entrare nel dettaglio della descrizione di ciascuna scheda, la lettura estetico-percettiva dei sette coni ottici storicizzati ha consentito di individuare alcune situazioni estreme. Nel caso del cono ottico n.1, le trasformazioni avvenute, o in atto, sono uniformi con la situazione storica dal punto di vista della trama (modificazioni della maglia) e delle tipologie, mantenendo costante nel tempo la percezione complessiva. I coni ottici n. 3 e n. 4 delineano, invece, una situazione opposta, nella quale le trasformazioni sono tali da indurre una percezione complessiva di paesaggio notevolmente diversa, con sostanziale perdita di identità dei luoghi. Un' ulteriore esempio è fornito dal cono ottico n.5, dal torrente Leogra punta verso il centro storico, dove l'aumento, rispetto ai primi anni del '900, dell'elemento vegetazionale determina la totale copertura degli storici piani di osservazione.

11.3.2. Lettura strutturale

Il processo metodologico, una volta compiuti gli studi preliminari e di analisi descrittiva, si articola secondo una fase analitica che permette di procedere ad una razionalizzazione dei dati e degli elementi da considerare. Adottando la precisa accezione "strutturale" del paesaggio, selezionata fra le numerose presenti in letteratura, è stato assunto un modello di

analisi che prevede la redazione di “Schede strutturali dei coni ottici”, in grado di ordinare i dati e le informazioni.

Questa operazione diviene necessaria per individuare e definire i criteri di lettura, o indicatori, che verranno utilizzati nella successiva fase di valutazione, nonché per rendere trasparente il percorso che conduce dall’analisi alla valutazione, consentendo eventuali revisioni a posteriori.

È stato implementato, dunque, un modello di valutazione ambientale di tipo “multicriterio”, attraverso la selezione di un numero ridotto di criteri o indicatori che possono ritenersi sufficientemente significativi e sintetici per lo specifico contesto ambientale che si esamina.

A differenza della lettura “estetico-percettiva”, che fornisce un’immagine qualitativa delle trasformazioni attuatesi, la lettura “strutturale”, consente di quantificare la variazione degli elementi costitutivi avvenuta negli anni. Con questo genere di analisi viene destrutturata la complessità del paesaggio nei suoi elementi costituenti, sia in contesti ad elevata qualità naturalistica, sia in presenza di evidenti elementi di antropizzazione (vegetazione, agricoltura, infrastrutture, manufatti, etc.).

All’interno del cono ottico viene definita la spazialità o profondità dell’immagine secondo i livelli di primo piano, secondo piano e sfondo e la lettura del paesaggio può avvenire tramite la selezione di criteri, o chiavi di lettura, rappresentati da:

- elementi vegetazionali ed aree agricole;
- morfologia del territorio;
- elementi d’acqua;
- tipologia architettonica prevalente;
- trama urbana con riferimento alla dimensione della maglia urbana;
- “aspetti tipologico-formali”.

Gli elementi vegetazionali rappresentano un “segno” sul territorio che può essere costituito dal bosco (letto come associazione vegetale costituita da alberi d’alto fusto, arbusti e cespugli formatisi spontaneamente), dalla massa arborea (insieme di alberi e arbusti di dimensione ridotta rispetto al bosco), dalla vegetazione arbustiva, da alberi isolati notevoli, filari, viali alberati, colture di diversa natura in base al tipo di coltura praticata, compreso l’incolto.

La morfologia viene definita attraverso la presenza o l’assenza di dislivelli, mente gli elementi d’acqua vengono caratterizzati dalle dimensioni e dalla presenza o assenza di vegetazione ripariale. Gli elementi d’acqua, quali specchi d’acqua, fiumi e corpi idrici in generale, rappresentano un elemento strutturante del paesaggio, basti pensare al fatto che nella rete ecologica vengono considerati quali elementi portanti.

La tipologia architettonica rimanda alla presenza di centri urbani e di edifici emergenti considerati manufatti caratteristici, in qualche modo connessi all’aspetto simbolico, ossia quei segni riconoscibili nel territorio che assumono, per la comunità locale, un valore culturale riconoscibile. Va inoltre evidenziata la presenza di aggregati urbani o rurali, di case sparse, di manufatti industriali, segnalando la presenza di edifici di archeologia industriale.

La trama urbana riconduce sia alla composizione urbana dei brani territoriali, sia alle caratteristiche della viabilità e delle infrastrutture, quindi al sistema di fruizione del territorio.

Infine, gli aspetti tipologico-formali caratterizzano un luogo attraverso la presenza di particolari forme ricorrenti e facilmente individuabili, che si configurano come "specificità formali", quali la prevalenza di elementi verticali o orizzontali, di ambiti molto aperti e panoramici o caratterizzati da un marcato "effetto limite" esercitato dai boschi o da alberature, etc. Si ritiene di particolare importanza segnalare tutti quegli elementi che possono rafforzare le relazioni "simbiotiche" fra uomo e territorio e, in particolare, della comunità locale.

L'analisi molto dettagliata effettuata nelle schede strutturali approfondisce la quantificazione dei sei elementi sopra descritti (vegetazione, morfologia, elementi d'acqua, etc.) effettuata nelle matrici che confrontano la variazione percentuale degli elementi di un cono ottico rispetto a step storici diversi, rappresentate nelle "Tavole strutturali di valutazione dei coni ottici" di cui appresso se ne riporta un estratto. Alle immagini riportate nelle "Schede di analisi dei coni ottici" viene sovrapposto un reticolo molto fitto che permette di misurare le variazioni avvenute nel tempo, sia da un punto di vista qualitativo, sia da uno quantitativo. È questo il principale contributo della metodologia studiata: la possibilità di giungere alla predisposizione di un'analisi quali-quantitativa del paesaggio. Infatti, per ogni componente del paesaggio, asseconda dei piani di osservazione, viene indicata la sua presenza o scomparsa in termini percentuali e, dunque, numerici, così come avviene per gli indicatori ambientali.

La fase successiva di valutazione si pone come un tentativo di *sintetizzare* ciò che da questa scomposizione emerge.

A titolo esemplificativo, si riporta, di seguito, un estratto della "Tavola strutturale di valutazione dei coni ottici" relativa al cono ottico n. 5 (fig. 7).

FIG. 7: Particolare della Tavola strutturale di valutazione del cono ottico numero 5

COMPONENTE	INDICATORI				
PAESAGGIO – PERCEZIONE COMPLESSITÀ AMBIENTALE (IDENTITA' DEL LUOGO)	Profondità visione	Elementi vegetazionali	Aree agricole	Costruito edilizio	Costruito industriale
	1° Piano	41,6%		25,8%	
	2° Piano	24,1%		70,9%	5%
	3° Piano	96,7%		3,3%	

Destrutturazione dell'immagine storica.

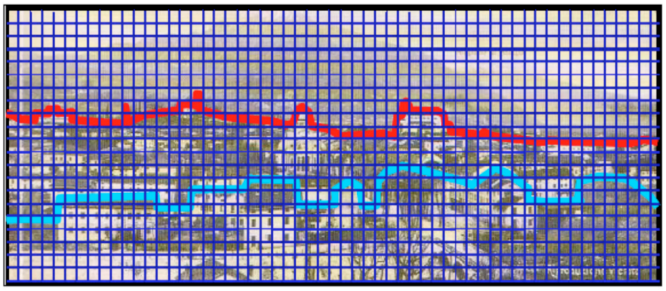


Immagine storica: Ediz. G. Miola – 1915 ca; tratta da "Saluti da Schio", Casa ed. Arti Grafiche – Torrebelvicino (VI);

COMPONENTE	INDICATORI				
PAESAGGIO – PERCEZIONE COMPLESSITÀ AMBIENTALE (IDENTITA' DEL LUOGO)	Profondità visione	Elementi vegetazionali	Aree agricole	Costruito edilizio	Costruito industriale
	1° Piano	95,8%		4,2%	
	2° Piano	26,9%		73,1%	
	3° Piano	99,1%		0,9%	

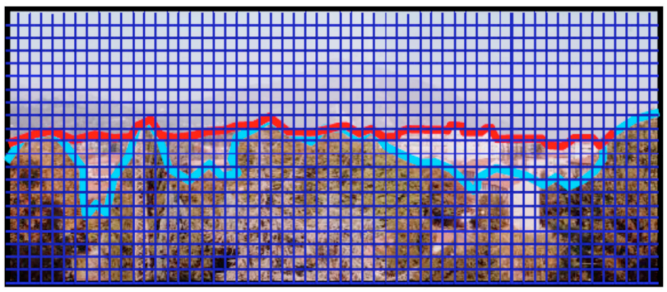


Immagine attuale: Ottobre 2001..

11.4. Alcune considerazioni

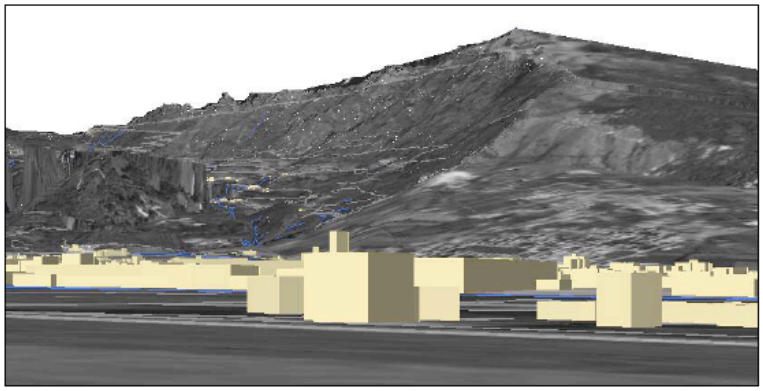
L'elevata capacità della valutazione paesaggistica di visualizzare le trasformazioni svolge un ruolo fondamentale nella creazione di consapevolezza, soprattutto tra i meno esperti. La tradizionale rappresentazione bidimensionale delle scelte del piano, effettuata attraverso le classiche cartografie tecniche, non consente, infatti, al sapere comune la percezione della rilevanza delle modificazioni paesaggistiche, per effetto dell'ovvio appiattimento delle informazioni.

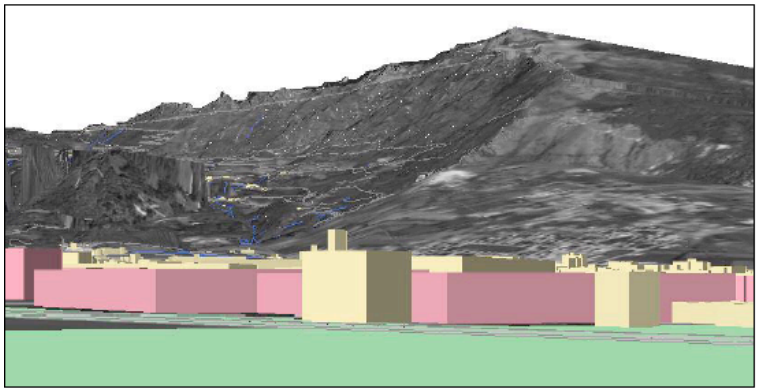
La rappresentazione delle modificazioni avvenute nel tempo in un determinato territorio (letto da un preciso cono ottico storicamente riconosciuto) consente, all'Amministrazione locale e in special modo alla popolazione residente, un accrescimento della percezione dell'identità di sé nei luoghi e la riflessione sulle simulazioni delle trasformazioni future del piano. Questa tecnica, dunque, si presenta utile come soprattutto nell'ottica della partecipazione pubblica. Ne consegue che con queste tecniche simulative è possibile fornire suggerimenti utili al piano, sia nella previsione di azioni di tutela e riqualificazione del territorio, sia nel dimensionamento, sia nella distribuzione spaziale degli interventi edilizi. Per tali ragioni, questo approccio esprime la sua massima efficacia nelle fasi di definizione del piano generale e di quelli attuativi. Così è stato per il PRG di Schio, il quale, nella fase di elaborazione, ha goduto della possibilità di simulare gli scenari di trasformazione del piano (fig. 8). La lettura dello strumento ha consentito la ricostruzione dell'immagine futura di Schio, attraverso la rappresentazione tridimensionale dei principali interventi previsti dallo strumento urbanistico. Il confronto tra stato di fatto e previsione di piano è stato effettuato, in analogia con la valutazione dei "coni ottici storicizzati", da punti di stazionamento frequentati dalle comunità locali.

Dette modalità valutative non implicano la qualità degli aspetti "architettonici", tuttavia, in caso di maggiore sofisticazione, potrebbero suggerire significativi confronti anche in questo campo, considerato che la qualità architettonica determina la qualità dei luoghi.

È evidente che, contrariamente alle valutazioni operate per mezzo di indicatori ambientali, la valutazione del paesaggio restituisce mappe percettive, significati e definizioni utili alla tutela e valorizzazione (Campeol, 2004).

FIG. 8: Rappresentazione tridimensionale di un ambito territoriale oggetto della pianificazione e simulazione di un possibile scenario di sviluppo





12. Catalogna (Spagna)

12.1. Introduzione al caso di studio

In Spagna, come in altri Paesi europei, nonostante vi sia un apparato legislativo e normativo molto sviluppato in tema di territorio e ambiente, il livello di scoordinamento amministrativo e di disattenzione al territorio è molto alto. La complessità politico-amministrativa del Paese, propria anche del caso italiano, derivante dalla differente distribuzione delle competenze in materia di assetto del territorio – per la quale le regioni favoriscono di particolare autonomia legislativa – richiede dispositivi istituzionali e una cultura politica che favoriscano il coordinamento e la cooperazione tra i diversi livelli governativi (Romero, 2011), come avviene già da molto tempo in altri Paesi europei che hanno optato per la cooperazione istituzionale e per una nuova cultura del territorio. In Spagna, non diversamente che in Italia, il territorio, il vero grande sacrificato lungo il periodo di crescita economica, non è mai stato realmente nell'agenda politica se non in poche occasioni; piuttosto, ricorrentemente, ci si è limitati a considerarlo come un supporto fisico a sostegno delle attività economiche. La questione del paesaggio, per di più, non è mai stata considerata con la dovuta attenzione da parte del legislatore e dai partiti e governi che si sono susseguiti al potere, né a livello statale, né nelle Comunità Autonome[71]. Soltanto nell'ambito locale si è osservata una certa preoccupazione per questo argomento. Infatti, anche se meno frequentemente di quanto sarebbe stato auspicabile, la pianificazione comunale si è servita in alcune occasioni della figura del *Plan Especial* per proteggere i paesaggi considerati eccezionali o di particolare valore simbolico-identitario. Inoltre, a tale proposito, alcuni comuni, nonostante le esigue risorse economiche, hanno deciso di investire nel miglioramento del paesaggio urbano e nella qualità di vita in generale, emettendo ordinanze e, in alcune occasioni, dando vita a enti *ad hoc*. Tutto ciò giustifica il motivo per cui una considerevole parte del paesaggio urbano sia migliorata, ma non il paesaggio della maggior parte del territorio, che invece è peggiorato, ad esclusione di quei paesaggi "eccezionali" che sono stati oggetto dei già citati *Plan Especial*. Il peggioramento è dovuto al fatto che il suolo "non urbanizzato", il quale rappresenta la maggior parte della superficie territoriale, non ha goduto di un apparato legislativo ad esso adeguato (Nogué, 2006). Si delinea, quindi, una situazione in cui le rare occasioni di considerazione delle tematiche

[71] Comunità autonoma è il termine designato per indicare le suddivisioni territoriali spagnole, basate sul Titolo VIII della Costituzione del 1978, che sancisce il passaggio a una forma di stato decentralizzata. Dal 1978, esistono 17 Comunità Autonome: Andalusia, Aragona, Asturie, Isole Baleari, Canarie, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Galizia, La Rioja, Comunità di Madrid, Regione di Murcia, Navarra e Paesi Baschi. Vi sono inoltre due città autonome: Ceuta e Melilla. Entro i limiti della Costituzione, alle Comunità Autonome è lasciato un ampio margine di libertà, che consente a ciascuna di esse di adottare le competenze ritenute necessarie. Sono, quindi, riservate allo Stato tutte quelle materie che non siano state assunte espressamente da ognuna delle Comunità Autonome nel proprio Statuto di Autonomia. In alcuni settori – Sanità, Assicurazioni Sociali, contratti e concessioni amministrative, etc. – allo Stato corrisponde soltanto la legislazione di base. In questi casi, le Comunità Autonome possono assumere, oltre alle funzioni esecutive, quelle legislative per sviluppare la legislazione statale di base.

paesaggistiche sono state l'esito di una prospettiva strettamente protezionista e pensata esclusivamente per paesaggi eccezionali. Ci si riferisce alla *Ley de Patrimonio Histórico Español*[72], che può agire sul paesaggio a partire dal concetto di "intorno", e alla *Ley de protección de la naturaleza*[73], la quale dà definizione della nozione di "paesaggio protetto". La successiva Legge Nazionale del 13 aprile 1998 n. 6, recante "Régimen de suelos y valoraciones", non risolve, comunque, le lacune esistenti perché, in realtà, ha avuto come obiettivo quello di investire più moneta nel mercato. La legge, infatti, già nel suo preambolo dichiara che «intende facilitare l'aumento dell'offerta del suolo, facendo sì che tutto il suolo non ancora immesso nel processo di urbanizzazione, e per il quale non risulta utile la sua protezione, possa essere considerato suscettibile di urbanizzazione». L'unico "riferimento" è contenuto all'art. n. 9, che si riferisce al suolo non urbanizzabile, quando si afferma che apparterranno a detta categoria i suoli sottomessi a regime di protezione speciale «a motivo dei suoi valori paesaggistici, storici, archeologici, scientifici, ambientali o culturali». Pochi riferimenti, in definitiva. Di fatto la Costituzione Spagnola non fa alcun chiaro riferimento al paesaggio, anche se all'art. n. 5 si riferisce in maniera generica all'ambiente e alle risorse naturali e, tra queste, teoricamente, potremmo includere il paesaggio (Nogué, 2006).

Da questa riflessione emerge la necessità di favorire una nuova generazione di politiche pubbliche in sintonia con i nuovi valori, una nuova cultura e nuove forme e strumenti per il buon governo del territorio. In questo quadro si colloca il contributo dell'Unione Europea, la quale, negli ultimi venti anni, ha promosso un significativo rinnovamento delle politiche a favore del buon governo del territorio in generale e dell'ambiente in particolare, offrendo un importante apparato di riferimento – direttive, regolamenti, leggi, strategie, direttrici, etc. – e interessando tutti i livelli, da quello comunitario a quello locale. Quanto prodotto dall'Unione Europea in materia di territorio è stato tradotto in valori e visioni che rimandano a un nuovo modo di "governare il territorio", di riferirsi all'ambiente naturale, di gestire le risorse e di intendere lo sviluppo territoriale. Tutto ciò è sintomo di progresso e di un radicale cambiamento culturale, per lo meno sul piano formale e propositivo. Ma, se da un lato è stato possibile apprezzare cambiamenti notevoli, capaci di impregnare la maggior parte delle politiche di scala nazionale, regionale e locale, dall'altro si rileva una nuova distanza tra "formale" e "reale", mettendo in luce differenze tra Stati, regioni e contesti locali sul campo applicativo (Romero, 2011). Anche in questo la Spagna ne è un esempio, basti pensare a quanto avvenuto nei riguardi della CEP: la regione della Catalogna ha da subito recepito nel proprio ordinamento le disposizioni da essa discendenti, mentre la Spagna ha ratificato la Convenzione soltanto nel marzo 2008; lo stesso è accaduto per la Direttiva 42/2001, da subito assunta nella legislazione urbanistica catalana del 2002, ma recepita dallo Stato spagnolo solo nel 2006.

Per quanto si riferisce alla Catalogna, qui presa ad esempio quale caso di studio, la "Ley

[72] Legge 25 giugno 1985, n. 13 recante "Ley de Patrimonio Histórico Español", pubblicata in BOE del 29 giugno 1985, n. 155.

[73] Legge 27 marzo 1989, n. 4 recante "Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres", pubblicata in BOE del 28 marzo 1989, n. 74.

de Espacios Naturales" del 1985 [74] generò una certa aspettativa circa la tematica paesaggistica attraverso, soprattutto, il *Plan de Espacios de Interés Natural* che da essa viene introdotto al cap. III. Detto piano si presentava particolarmente ambizioso, sia per quanto riguarda la metodologia utilizzata nella delimitazione degli spazi, sia per la quantità di superficie interessata (il 21% dell'intero territorio regionale), ma, pur avendo introdotto la questione ambientale, non sortì i risultati attesi. La Legge Urbanistica n. 2 del 2002[75], entrata in vigore il 21 giugno del 2002, e di cui si tratterà diffusamente nel paragrafo successivo, ha mostrato per il tema maggiore sensibilità, dal momento che mira chiaramente a uno sviluppo urbanistico sostenibile, avendo tratto ispirazione dalla Conferenza di Rio del 1992 e dalla Carta di Alborg. Infatti, l'art. n. 3 di detta legge definisce lo sviluppo urbanistico sostenibile come «l'utilizzo razionale del territorio e dell'ambiente e comporta coniugare le necessità della crescita con la conservazione delle risorse naturali e dei valori paesaggistici, archeologici, storici e culturali, al fine di garantire la qualità di vita delle generazioni presenti e future». La Legge, inoltre, riconosce al suolo il valore di risorsa limitata e, pertanto, potenzia «modelli di occupazione del suolo che evitano la dispersione nel territorio». L'art. n. 9 si riferisce chiaramente alla protezione del paesaggio, anche se lo fa, tuttavia, rispetto ai paesaggi eccezionali: «la pianificazione urbanistica deve preservare i valori paesaggistici di interesse speciale, il suolo di alto valore agricolo, il patrimonio culturale, l'identità delle municipalità e deve incorporare le prescrizioni adeguate affinché le costruzioni e le istallazioni si adattino all'ambiente in cui vengono collocate, senza comportare una perdita di valore per gli edifici o i resti di carattere storico, artistico, tradizionale o archeologico esistenti nell'intorno». Purtroppo, come è facile evincere dalla lettura del testo legislativo, la legge ha per oggetto la protezione selettiva di singolarità paesaggistiche e non un trattamento sistemico e globale, fatto, questo, che ne costituisce il punto critico, poiché considera il paesaggio a "macchie d'olio", singolarità sparse, non nel suo insieme.

In definitiva, le legislazioni spagnola e catalana non hanno offerto fino a qualche anno fa molte buone prospettive in tema di governo del territorio. Si è certamente avanzato, ma con molta lentezza, soprattutto se considerato il lavoro di altri Paesi europei più sensibili al tema, come la Francia, con una legge sul paesaggio promulgata nel 1993 e dalla quale derivano interessanti strumenti di gestione, come le "Directives de protection et de mise en valeur des paysages"; o come nel Regno Unito con la "Environmental Protection Act" approvata nel 1990 e tre organismi regionali incaricati di vigilare sulla protezione del paesaggio ("English Nature" in Inghilterra; "Scottish Natural Heritage" in Scozia; "Countryside Commission" in Galles); o come in Olanda, la quale nel 1992 sottomise a discussione pubblica un innovativo documento politico in cui si trattavano le direttrici basilari della pianificazione del paesaggio olandese per i successivi trenta anni; o come la Germania con una legge federale di protezione della natura, approvata nel 1976 e modificata nel 1993, che agisce da legge-quadro per i diversi *Länder* al momento di legiferare in materia di paesaggio e che segnala, tra le altre cose, l'obbligatorietà di includere piani del paesaggio nella pianificazione

[74] Legge del 13 giugno 1985, n. 12 recante "Espacios naturales", pubblicata in DOGC del 13 giugno 1985, n. 556.
[75] Legge Urbanistica del 14 marzo 2002, n. 2, pubblicata in DOGC del 21 marzo del 2002, n. 3600, e in BOE del 17 aprile 2002, n. 92.

urbanistica.

Progressivamente, però, soprattutto negli ultimi anni, in Spagna si è assistito alla determinazione di grandi obiettivi, riflessi nell'attuale apparato legislativo: miglioramento delle politiche di coesione sociale, integrazione della dimensione territoriale nelle politiche pubbliche, acquisizione del principio di sviluppo sostenibile e, infine, attenzione alla dimensione regionale e a quella urbana come scale rilevanti per il rilancio di politiche orientate al miglioramento della competitività. In questa cornice, l'emergere di nuovi attori politici, a scala regionale e locale, la crescente domanda di maggiore democrazia e partecipazione cittadina nei processi di presa di decisione, l'affiorare dei valori ambientali e il "ritorno" al paesaggio e ai territori rurali hanno creato condizioni propizie affinché le direttive, le linee guida europee e la legislazione e normativa spagnola trovino eco.

La Spagna, oggi, si trova nel gruppo di quei Paesi dell'Unione Europea che, negli ultimi anni, hanno deciso far propria una nuova "cultura del territorio", dimostrando una chiara intenzione di individuare nuove forme di governo del territorio e di gestione del paesaggio. Il nuovo contesto culturale inizia a mostrare i segni di nuove e molteplici visioni, tante quanti sono i diversi attori che agiscono sul territorio e per le quali sono richieste nuove risposte e nuove pratiche.

12.2. La politica territoriale in Catalogna

12.2.1. La Legge Urbanistica Regionale

Di recente, la Comunità Autonoma della Catalogna è stata al centro di un'intensa attività legislativa, in materia di urbanistica e territorio, avente per oggetto la rivisitazione delle leggi del 21 novembre del 1983 n. 23[76], prima, e la già citata Legge Urbanistica 2/2002 dopo. Proprio quest'ultima costituisce la base di partenza e la fonte di ispirazione per l'attuale quadro normativo regionale e per questa ragione, già dalle prossime righe, sarà oggetto di riflessione.

L'emanazione della Legge Urbanistica della Catalogna 2/2002 permette di chiudere un periodo, senza dubbio eccessivamente lungo, nel quale il sistema normativo urbanistico catalano si è visto coinvolto in notevoli incertezze. Con il D.lgs. n. 1 del 12 luglio 1990 fu approvato il testo rifuso della legislazione urbanistica vigente in Catalogna[77]. Detto testo traeva origine nella sua totalità dal testo rifuso del 1976, attraverso il quale si approvò la Legge Nazionale sul "Régimen del Suelo y ordencion urbana", con le integrazioni derivate dalle leggi catalane redatte negli anni Ottanta. L'approvazione del testo catalano si produsse in maniera praticamente simultanea all'emanazione della Legge Nazionale 25 luglio 1990, n. 8[78] in tema di riforma del "Régimen urbanistico y Valoraciones del suelo". Ci si confrontò da subito con l'obsolescenza del testo rifuso catalano, dovuta gran parte al suo vincolo con la

[76] Legge 21 novembre 1983, n. 23 recante "Política territorial", pubblicata in DOGC del 30 novembre 1983, n. 385.

[77] Decreto legislativo 12 luglio 1990, n.1, pubblicato in D.O.G.C. n. 1317 del 13 luglio 1990.

[78] Legge 25 luglio 1990, n. 8, recante "Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo", pubblicata in BOE del 27 luglio 1990, n. 179.

legge del suolo del 1976. Per questa ragione, il bisogno di una nuova legge urbanistica derivava non soltanto dalla precettiva incorporazione dei nuovi principi normativi stabiliti dalla nuova legge statale del 1998, ma anche dalla necessità di introdurre nella pianificazione urbanistica catalana principi costituzionali come quello dell'autonomia locale, assente nel testo del 1990. A questo punto, si vuole evidenziare un fatto distintivo della legislazione spagnola in merito alla classificazione del suolo, il quale, in tale ordinamento può essere considerato "urbanizzato" (tessuto edilizio già consolidato), "non urbanizzabile" (da preservare); "urbanizzabile" (destinato alle future trasformazioni). In merito a tale questione, tra le competenze proprie della Comunità Autonoma Catalana, la sentenza del Tribunale Costituzionale n. 164 del 2001 concede alla Regione la definizione dei criteri di classificazione del suolo, specialmente per quanto attiene alla classificazione di suolo "non urbanizzabile". Bisogna qui ricordare che la determinazione dei criteri per la classificazione del suolo non urbanizzabile costituisce il paradigma essenziale della politica di liberalizzazione del suolo che il governo spagnolo ha promosso a partire dalla già citata Legge Nazionale 6/1998 e suoi precedenti normativi. Il fondamento di tale liberalizzazione si trovava nell'eliminazione del carattere residuale attribuito al suolo non urbanizzabile, vale a dire quello derivato dal principio secondo il quale, con eccezione dei suoli classificati come urbani in virtù delle preesistenze presenti negli stessi, il resto dei suoli doveva essere considerato come non urbanizzabile fino a quando ne fosse stata stabilità l'opportuna classificazione come suolo urbanizzabile attraverso la pianificazione generale. Il nuovo paradigma che si vuole consolidare a partire dal 1998 consiste nell'oggettivazione dei criteri che l'urbanista deve seguire per la classificazione del suolo non urbanizzabile, criteri comunque aderenti a quei presupposti legati alla particolare rilevanza ambientale, unica determinante per escluderlo dal processo di trasformazione urbanistica che doveva estendersi al resto del territorio.

Alla luce di quanto detto, ma anche dell'inciso finale dell'art. n. 9 della Legge 6/1998, secondo il quale potevano essere classificati come suoli non urbanizzabili quei terreni che «sarebbero risultati inadeguati allo sviluppo urbano», la maggior parte delle Comunità Autonome, tra cui la Catalogna, hanno sviluppato i criteri di classificazione del suolo non urbanizzabile, applicando una politica più o meno liberale alla definizione di un proprio modello territoriale. Per dare effetto a quanto appena esposto, l'art. n. 3 della legge catalana contiene una dichiarazione di principi per l'esercizio delle competenze urbanistiche e per regolare l'operato pubblico sul territorio. Si individua, infatti, nel concetto di "sviluppo urbano sostenibile" il principio generale dell'azione urbanistica, definendolo come l'utilizzo razionale del territorio e dell'ambiente quale risposta alla necessità di coniugare crescita e conservazione delle risorse naturali e dei valori paesaggistici, archeologici, storici e culturali. Considerato che il suolo è una risorsa limitata, l'applicazione di detto principio deve comportare la configurazione di «modelli di occupazione del suolo che evitino la dispersione del territorio, favoriscano la coesione sociale, considerino la riabilitazione e il rinnovamento in suolo urbano, facciano attenzione alla tutela e al miglioramento dei sistemi di vita tradizionali delle aree rurali e consolidino un modello di territorio globalmente efficiente» (art. n. 3 comma 3).

La classificazione del suolo urbano mantiene la sua caratterizzazione tradizionale (art. n. 25). In seguito, la legge introduce agli artt. n. 30 e 31 i criteri per la distinzione tra il suolo urbano "consolidato" e il suolo urbano "non consolidato". Intendendo per suolo urbano quell'area che ha subito un processo di urbanizzazione e che, dunque, contiene tutti i servizi urbanistici basilari, il suolo urbano non consolidato sarà quello che, essendo stato classificato come suolo urbano è ancora in divenire.

Per quanto riguarda il concetto di suolo urbanizzabile, definito nel seguente art. n. 33, la Legge 2/2002 vanifica la considerazione di "residuale" che allo stesso voleva attribuire la legislazione statale, stabilendo che tale condizione corrisponde a quei terreni che i POUM funzionali all'aumento della popolazione (quantitativamente proporzionali alle previsioni di crescita di ciascun comune) e all'attività economica.

Per quanto riguarda la classificazione del suolo non urbanizzabile, la legge catalana stabilisce, in primo luogo (art. n. 32) la determinazione dei terreni che devono integrarsi nel suolo non urbanizzabile, indicando che costituiscono detta categoria di suolo quei terreni che il *Plan de Ordenación Urbanística Municipal* (POUM) classifica come tali per ragioni di incompatibilità con la sua trasformazione o di inadeguatezza degli stessi allo sviluppo urbano[79]. In quanto agli usi ammessi in suolo non urbanizzabile, la legislazione catalana opta per una definizione relativamente dettagliata degli usi e delle corrispondenti costruzioni ammessi in questa categoria di suolo. Possono segnalarsi, a titolo di esempio, in primo luogo quegli usi che il legislatore definisce come "azioni specifiche di interesse pubblico" che si devono distribuire nell'ambiente rurale, includendo tra queste le attività collettive di carattere sportivo, culturale ed educativo, che si sviluppano all'aria aperta, i servizi di differente scala non compatibili con gli usi urbani, le infrastrutture di accessibilità e le installazioni e opere necessarie per la realizzazione di servizi tecnici (art. n. 47). Accanto a queste azioni sono previste anche nuove costruzioni funzionali alle attività agricole, zootecniche, di sfruttamento delle risorse naturali, i servizi complementari alla rete viaria e affini. La regolamentazione degli usi ammessi in suolo non urbanizzabile è analoga, dunque, a quella già definita nella legislazione statale del 1976, nella quale il vincolo di funzionalità all'ambiente rurale costituiva il criterio predominante per l'ammissibilità di ogni azione (Pareja i Lozano, 2004, 71).

In un altro ordine di idee, la Legge Urbanistica include al suo interno, in maniera del tutto pioniera, l'esigenza che tutti gli strumenti di pianificazione, nonché le loro modifiche, contengano le corrispondenti valutazioni ambientali circa le loro previsioni, comportando, seppure in maniera non dichiarata, la trasposizione *de facto* nell'ordinamento catalano della Direttiva 42/2001 sulla valutazione ambientale di piani e programmi. A tal proposito, l'art. n. 83 detta le necessarie disposizioni e per la presentazione della relazione ambientale, di cui tutti gli strumenti devono godere.

[79] Per quanto riguarda la definizione di detti concetti, può osservarsi che al definire la "incompatibilità" la legge catalana fa una trasposizione dei principi contenuti in merito all'art. n. 9 della Legge 6/1998, mentre nel definire il concetto di "inadeguatezza" allo sviluppo urbano include i criteri contenuti all'art. n. 9 delle Legge 6/1998 e spiega che tale condizione può derivare dall'obiettivo di garantire l'utilizzo razionale del territorio e la qualità di vita in sintonia con il modello urbanistico di sviluppo sostenibile, così come definito all'art. n. 3.

La Legge 2/2002 del 14 marzo, nel momento in cui è stata emanata, ha rappresentato un atto incisivo della volontà di dare risposta alle nuove necessità economiche e sociali del Paese, impegnandosi chiaramente per uno sviluppo urbanistico sostenibile, basato sull'utilizzo razionale del territorio nel tentativo di conciliare la crescita economica e la coesione sociale, il rispetto per l'ambiente e la qualità di vita per le generazioni presenti e future. Un altro degli obiettivi della legge 2/2002, di cui poco si è detto nella presente trattazione, è stato la semplificazione dei procedimenti urbanistici.

Va altresì notato che, nonostante la Legge 2/2002 abbia introdotto per la prima volta il "paesaggio" nel suo apparato normativo, la forma con cui lo fa le conferisce debolezza, impedendole di invertire realmente il processo di deterioramento paesaggistico che l'urbanistica recente ha prodotto (Mallarach, 2006).

I principi che hanno ispirato detta legge, qui ampliamente approfonditi, sono rimasti sostanzialmente invariati nelle successive riforme legislative, per ultima la Legge del 22 febbraio 2012 n. 3[80], il cui stesso preambolo ne riconosce la piena e attuale validità. Le modifiche che l'ultima legge ha proposto, dunque, non comportano cambiamenti concettuali, ma strumentali e tecnici che vanno considerati nel contesto delle misure legislative intraprese recentemente in altri ambiti dell'attività dell'amministrazione catalana, in sintonia con gli obiettivi definiti nel piano di governo 2011-2014, di agilità e di ristrutturazione dell'amministrazione pubblica, la semplificazione della regolamentazione amministrativa e la promozione dell'attività economica.

Ai fini della presente trattazione, preme mettere in evidenza la novità introdotta in materia di pianificazione urbanistica. La riforma, infatti, concentra nella legislazione urbanistica l'intera regolamentazione del processo di valutazione ambientale dei piani urbanistici, precedentemente divisa tra questa legislazione e quella in materia ambientale, con le difficoltà di unificazione globale che ne conseguivano. La legge richiede l'integrazione del processo di valutazione ambientale in quello urbanistico e prevede l'obbligo di redigere delle opportune relazioni ambientali nelle diverse fasi del processo di elaborazione dei piani, così come illustrato dettagliatamene nel paragrafo di questa trattazione a ciò dedicato. L'incorporazione della Vas, ancora prima del 2004, offre, dunque, una nuova opportunità per l'integrazione del paesaggio nella pianificazione urbanistica e territoriale e introduce, con efficacia, la partecipazione pubblica nel processo, già dalle prime fasi.

12.2.2. La legge di protezione, gestione e assetto del paesaggio

Le trasformazioni del paesaggio che hanno avuto luogo in Catalogna nell'ultimo quarto di secolo sono state caratterizzate da due tendenze esattamente contrapposte: la frammentazione e artificializzazione da un lato e l'omogeneizzazione e naturalizzazione dall'altro. Nel primo caso, la sostenuta intensificazione delle pressioni sul paesaggio e sugli ecosistemi di pianura ne hanno comportato la perdita, la degradazione o la frammentazione

[80] Legge 22 febbraio 2012, n. 3 recante "Ley de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto", pubblicata in DOGC del 29 febbraio 2012, n. 6077, e in BOE del 10 marzo 2012, n. 60.

a causa di una estensione poco ordinata dei sistemi urbani e infrastrutturali lineari. La tendenza opposta, invece, ha visto l'espansione dei paesaggi forestali, frutto di un processo di "naturalizzazione" di molte zone agricole e di pascolo che sono state convertite in aree arbustive o, addirittura, boschive, creando sistemi altamente fragili, perché giovani, esposti alle minacce del fuoco e disequilibrati (Mallarach, 2006).

In generale, le zone di transizione tra paesaggio urbano e rurale sono quelle in cui il disordine e la disarmonia ha raggiunto le massime quote. Sono poche, infatti, le zone in cui l'urbanistica dell'ultima stagione è stata capace di creare bei paesaggi, in cui la sostenibilità e la funzionalità siano state coniugate con i principi della bellezza. Il fatto che i migliori paesaggi siano quelli urbani e che questi coincidano con i nuclei storici preindustriali è un fatto già sufficientemente eloquente.

Di recente, però, la Catalogna si è dotata di una normativa specifica in materia di paesaggio e aderente alle richieste della CEP, alla quale l'assemblea legislativa regionale ha aderito per prima tra i Paesi e le regioni d'Europa. L'adozione della nuova normativa, la Legge 8 giugno 2005 n. 8 [81], ha permesso l'individuazione dei seguenti strumenti amministrativi e finanziari:

- I "Cataloghi del paesaggio" che, in sintonia con quanto stabilito dalla CEP, devono descrivere le condizioni del paesaggio e i suoi valori, presenti e potenziali;
- Gli "obiettivi di qualità paesaggistica" per ciascuna area o unità di paesaggio da integrare nei piani territoriali;
- Il Fondo economico regionale per il raggiungimento di obiettivi di tutela, gestione e miglioramento del paesaggio.

L'interesse per tali iniziative non è dettato dalla necessità di "normare" il paesaggio, quanto di stabilire strumenti affinché le amministrazioni e gli enti interessati possano intervenire efficacemente nella sua gestione (Nel·lo, 2006).

Per dare compimento a tale laborioso programma è stata istituita la "Dirección General de Arquitectura y Paisaje" con l'obiettivo principale di tutelare il patrimonio paesaggistico-culturale, sia in ambito urbano, sia in ambito rurale. Inoltre, coscienti del fatto che per assicurare la buona riuscita del programma stesso sia necessario il coinvolgimento degli attori locali, si è deciso di istituire un organo pubblico denominato "Observatorio del paisaje", col quale cooperano, insieme all'amministrazione regionale, tutti gli istituiti universitari catalani, le province, gli enti preposti alla tutela del territorio, gli enti locali e gli ordini professionali. Di tale organo si tratterà approfonditamente al paragrafo 12.3.

La Legge 8/2005 (da ora in avanti anche Legge del paesaggio), ha come obiettivo dare contenuto positivo all'adesione che realizzò la Camera legislativa della Regione alla CEP.

Partendo dalla definizione di paesaggio contenuta dalla CEP e dai diversi concetti in essa espressi – politica del paesaggio, obiettivi di qualità paesaggistica, protezione del paesaggio, gestione del paesaggio, assetto del paesaggio – la Legge del paesaggio stabilisce che le sue applicazioni sono valide per l'intero territorio regionale, sia per le aree naturali, rurali, forestali, urbane e periurbane, sia per i paesaggi singolari, per quelli della "quotidianità" o

[81] Legge 8 giugno 2005, n. 8 recante "Protección, gestión y ordenación del paisaje", pubblicata in DOGC del 16 giugno 2005, n. 4407, e in BOE dell'8 luglio 2005, n. 162.

degradati, ora interni, ora litorali, sia nel caso in cui è dominante la predominanza dell'azione dell'uomo o degli elementi naturali.

Il preambolo di detta legge stabilisce che questa disposizione normativa ha il fine di garantire la protezione del paesaggio e di definirne gli strumenti attraverso i quali il Governo può riconoscere giuridicamente i suoi valori e promuovere conseguenti azioni di tutela e miglioramento. In tal maniera, la Legge del paesaggio aspira a rendere compatibile lo sviluppo economico e urbanistico con la qualità dell'intorno, facendo riferimento ai valori culturale ed economici.

I punti centrali della legge in oggetto sono i seguenti:

- L'oggetto e i principi ispiratori;
- Il paesaggio nella pianificazione territoriale;
- L'Osservatorio del paesaggio della Catalogna
- La concertazione e la sensibilizzazione nelle politiche paesaggistiche;
- Il finanziamento delle azioni a favore del paesaggio.

La Legge del paesaggio ha per oggetto il riconoscimento, la protezione, la gestione e l'assetto del paesaggio, da cui discende la finalità di tutelare i suoi valori naturali, patrimoniali in genere, culturali, sociali ed economici, nella cornice dello sviluppo sostenibile. Con questa finalità, la legge promuove la piena integrazione del paesaggio nella pianificazione e nelle politiche di assetto territoriale e urbano e in quelle settoriali che hanno diretta incidenza sul paesaggio. A questo proposito, l'art. n. 2 enuncia otto obiettivi da perseguire:

1. Favorire l'evoluzione armonica del paesaggio in sintonia con i concetti di utilizzo razionale del territorio e delle sue risorse, sviluppo urbanistico sostenibile e funzionalità degli ecosistemi;

2. Preservare, con l'adozione di misure di tutela del paesaggio, il diritto dei cittadini a vivere in un intorno territoriale culturalmente significativo;

3. Riconoscere che il paesaggio è un elemento chiave per il benessere di ciascun individuo e della collettività, oltre che per i suoi valori estetici e ambientali, per quelli economici, culturali, sociali e identitari;

4. Considerare le conseguenze di qualsiasi azione di pianificazione e di gestione del territorio sul paesaggio e valutarne gli effetti;

5. Favorire la cooperazione tra le diverse amministrazioni pubbliche nell'elaborazione e implementazione della pianificazione e delle politiche del paesaggio;

6. Promuovere la collaborazione tra il pubblico e il privato nella determinazione di azioni, nell'adozione di strumenti e nella presa di decisioni sul paesaggio;

7. Favorire la partecipazione all'individuazione di politiche per il paesaggio degli attori sociali, professionali ed economici, specialmente degli ordini professionali, delle università, delle associazioni ambientalistiche e dei rappresentanti di sindacati e di organizzazioni aziendali;

8. Promuovere la formazione in materia di paesaggio.

La Legge del paesaggio dà particolare rilievo all'inclusione di strumenti di protezione e gestione del paesaggio nella pianificazione territoriale. In tal senso, individua i "Cataloghi del paesaggio" e le "Direttici del paesaggio" come funzionali a tale scopo. I primi sono documenti

di carattere descrittivo e prospettivo che determinano la tipologia dei paesaggi della Catalogna, identificano i loro valori e lo stato di conservazione, per poi proporne gli obiettivi di qualità paesaggistica da raggiungere[82]. L'ambito territoriale di ogni catalogo coincide con quello di applicazione dei *Planes Territoriales Parciales* (PTP)[83]. Le direttrici del paesaggio vengono definite come quelle decisioni che, basate sui cataloghi, precisano e integrano normativamente le proposte degli obiettivi di qualità paesaggistica nei PTP o nei *Planes Directorios Territoriales* (PDT)[84]. Di questi dispositivi si tratterà in maniera più approfondita nei prossimi paragrafi. Gli organi rispettivamente preposti alla redazione di detti strumenti sono l'Osservatorio del paesaggio, il quale, come è rilevabile dai suoi statuti, ha per oggetto della sua attività la diagnosi, la proposta, lo studio e la sensibilizzazione della società catalana nei riguardi del paesaggio e, quindi, la predisposizione di adeguati documenti volti alla sua tutela, protezione, gestione, riqualificazione e miglioramento, nella cornice dello sviluppo sostenibile, e il Governo regionale ai sensi dell'art. n. 12 della Legge del paesaggio.

Nel quadro della concertazione e sensibilizzazione, la Legge del paesaggio propone i "contratti del paesaggio"[85] come strumenti per l'individuazione condivisa di strategie tra gli agenti pubblici e privati al fine di sviluppare azioni di protezione, gestione e assetto de paesaggio che hanno per obiettivo mantenere i valori naturali, culturali ed economici.

I contratti del paesaggio devono considerare quanto stabilito dal Catalogo del paesaggio pertinente all'ambito territoriale a cui essi si riferiscono e dai cataloghi del patrimonio culturale, artistico e naturale di ambito municipale. La natura dei contratti è quella di strumenti volontari di concertazione tra gli attori di un determinato territorio, al fine di promuovere il miglioramento del paesaggio e della qualità di vita delle comunità locali attraverso la determinazione di obiettivi, accordi e strategie di gestione. Da quanto detto, emerge il fatto che i contratti del paesaggio non intendono essere «una semplice dichiarazione di principi, ma un documento di carattere pubblico e un impegno a favore del paesaggio, in cui le parti che lo sottoscrivono si impegnano pubblicamente a prendere parte di un progetto collettivo e a lavorare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati» (Cortina, 2006, 418).

Infine, attraverso la Legge del paesaggio è costituito il Fondo per la protezione, la gestione e l'assetto del paesaggio, quale strumento economico della *Generalitat de Catalunya* da destinare alle azioni di miglioramento del paesaggio che si realizzino in

[82] Il lavoro dell'Osservatorio risulta particolarmente utile anche alla luce della valutazione ambientale, perché fornisce i mezzi e le conoscenze per la valutazione del paesaggio e degli effetti su di esso anche cartograficamente e a una scala idonea alla pianificazione.

[83] In sintonia con la Legge del 21 novembre 1983 n. 23, in materia di politica territoriale a scala regionale, i PTP definiscono gli obiettivi di equilibrio di una parte (*parcial*) del territorio della Catalogna, coincidente con l'ambio provinciale) e si inscrivono nella cornice di orientamento delle azioni che si intraprenderanno.

[84] I PDT danno realizzazione alle direttrici generali della pianificazione di scala regionale, quella discendente dal *Plan Territorial General de Cataluña*, o provinciale del PTP per gli aspetti nelle aree in cui incidono.

[85] Originariamente "cartas", nella traduzione si è optato per il termine "contratti" perché meglio rappresenta il suo significato se comparato ad analoghe esperienze di politiche pubbliche, quali i "contratti d'area", i "contratti di fiume", i "contratti di quartiere", etc. che in maniera similare si strutturano.

sintonia con i criteri stabiliti dalla legge stessa. Tre le tipologie di attori individuati dalla legge come possibili fruitori di tale fondo:

1. Gli enti pubblici, al fine di implementare le azioni previste dalla legge o qualsiasi altra azione che abbia per oggetto la protezione, la gestione e l'assetto del paesaggio;
2. Gli enti privati senza scopo di lucro legalmente costituiti che hanno come ambito di azione quello paesaggistico;
3. Le persone fisiche o giuridiche di natura privata che intendono realizzare azioni sul paesaggio in sintonia con le finalità della legge stessa.

Secondo quanto fin qui descritto, la Legge 8/2005 conferisce ai paesaggi catalani la protezione giuridica pertinente e stabilisce i corrispondenti strumenti per migliorarli, gestirne l'evoluzione e la trasformazione. Infatti, bisogna prendere atto del fatto che senza una gestione del territorio indirizzata a garantire la sua sostenibilità, funzionalità ed equità non è possibile, oggi, la tutela e l'esaltazione dei valori del paesaggio; né, senza il riconoscimento e la difesa dei valori del paesaggio, è possibile la gestione del territorio in beneficio della collettività (Nel·lo, 2006).

12.3. L'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna

L'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna è un ente consorziato che si colloca a metà distanza tra l'Amministrazione Pubblica e la società civile. Istituito nel 2005 attraverso la legge n. 8 del 2005, recante "Protezione, Gestione e Pianificazione del Paesaggio della Catalogna", all'art. 13 si legge che è un ente di appoggio e collaborazione alla *Generalidad* nelle questioni riguardanti l'elaborazione, applicazione e gestione delle politiche del paesaggio. Motivo principale della sua istituzione è la formazione di una coscienza cittadina e lo sviluppo di nuovi strumenti di pianificazione territoriale capaci di integrare definitivamente il paesaggio al loro interno. Attualmente è il centro per eccellenza di studio e monitoraggio dell'evoluzione dei paesaggi catalani e il maggiore conoscitore degli attori che ne condizionano le dinamiche. Si pone come uno spazio di incontro tra l'Amministrazione, in tutti i suoi livelli, le università, gli ordini professionali e l'insieme della società in riferimento a tutto ciò che riguarda il paesaggio. Da qui il suo carattere di punto di incontro tra il mondo scientifico e la pianificazione territoriale. L'Osservatorio è, dunque, un centro di riflessione e azione sul paesaggio. Concretamente, le sue funzioni sono le seguenti:

- Stabilire criteri per l'adozione di misure di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio;
- Fissare criteri per stabilire obiettivi di qualità paesaggistica e le azioni necessarie per ottenere detti obiettivi;
- Stabilire meccanismi di osservazione dell'evoluzione e trasformazione del paesaggio;
- Proporre atti diretti al miglioramento e restauro del paesaggio;
- Elaborare i cataloghi del paesaggio destinati a identificare, classificare e valutare i diversi paesaggi esistenti;
- Favorire campagne di sensibilizzazione sociale in relazione al paesaggio, la sua evoluzione, le sue funzioni e trasformazioni;

• Diffondere studi, relazioni e metodologie di lavoro in riferimento al paesaggio;

• Stimolare la collaborazione scientifica e accademica sui temi paesaggistici;

• Comparare lavori ed esperienze di specialisti ed esperti di università e istituzioni culturali;

• Seguire da vicino iniziative europee e internazionali legate al paesaggio;

• Pubblicare opere di studio e divulgazione sul paesaggio;

• Organizzare seminari, conferenze, corsi ed esposizioni per favorire l'informazione e la formazione sul paesaggio;

• Creare un centro di documentazione aperto a tutti i cittadini e, in generale, a tutte le persone interessate ai temi paesaggistici.

12.3.1. I Cataloghi del paesaggio

La stessa legge n. 8 del 2005 che istituisce l'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna, stabilisce la formazione del *Catálogo de Paisaje*, quale strumento nuovo per l'introduzione degli obiettivi paesaggistici nella pianificazione territoriale della Regione e nelle politiche settoriali, contribuendo in questo modo alla definizione ed applicazione di una nuova politica paesaggistica in accordo con quanto stabilito dalla CEP.

L'art. n. 10 di detta legge definisce i "cataloghi del paesaggio" come «*Los catálogos del paisaje son los documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que deben cumplir*»; sono strumenti che permettono, ad esperti e non, di conoscere lo stato di un determinato paesaggio, quali valori – evidenti e latenti – possiede, quali caratteri lo distinguono da altri, come potrebbe evolvere in funzione delle attuali dinamiche economiche, sociali e ambientali e, infine, gli obiettivi di qualità da raggiungere e le misure per conseguirli. Pertanto, sono uno strumento estremamente utile per l'implementazione di politiche del paesaggio, specialmente per l'integrazione di obiettivi paesaggistici nelle strategie territoriali, con il supporto della partecipazione attiva di tutti gli attori sociali che intervengono nel territorio.

La legge succitata, all'art. n. 11, indica quali devono essere i contenuti minimi dei cataloghi:

1. L'inventario dei valori paesaggistici presenti nell'area;
2. L'enumerazione delle attività e dei processi che incidono o hanno inciso in maniera più visibile nell'attuale configurazione del paesaggio;
3. L'individuazione dei principali percorsi e spazi dai quali è possibile percepire il paesaggio;
4. La delimitazione delle unità del paesaggio, intese come aree strutturalmente, funzionalmente e/o visivamente omogenee sulle quali può ricadere uno stesso regime protezionistico e gestionale;
5. La definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica per ciascuna unità di paesaggio, tali da esprimere i *desiderata* della comunità in riferimento alle caratteristiche paesaggistiche dell'intorno;

6. La proposta di misure e azioni necessarie per ottenere gli obiettivi di qualità paesaggistica.

Questi sei punti si sviluppano attraverso i seguenti documenti: una relazione tecnica che l'Osservatorio del Paesaggio consegna al *Departament de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya*; una ricca documentazione cartografica nella quale vengono indicate le unità di paesaggio e le unità di attenzione speciale, la visibilità e intervisibilità dei principali punti e percorsi di osservazione del paesaggio; la mappatura dei valori ecologici, estetici, storici, produttivi, sociali, religiosi e spirituali, simbolici e identitari, evoluzionistici e degli obiettivi di qualità paesaggistica per unità di paesaggio. Inoltre, viene consegnato un elenco dei possibili attori operanti sul territorio e un ordinato archivio fotografico. Una volta che il *Departament de Territorio y Sostenibilidad* avrà approvato il materiale ricevuto, questo sarà reso pubblico.

I cataloghi del paesaggio devono essere rigorosi dal punto di vista scientifico, metodologicamente chiari ed esportabili in altri territori, nonché comparabili con esperienze affini.

I cataloghi prendono avvio da una visione integrata e dinamica del paesaggio, considerando in maniera congiunta le sue componenti naturali e culturali, mai separatamente. Il paesaggio è concepito, allo stesso momento, come una realtà fisica e come la sua astrazione mentale. Tale approccio di tipo multidimensionale si traduce in una molteplicità di valori che lo caratterizzano. In questo senso, i cataloghi del paesaggio partono dall'esistenza di diversi valori o tipi di valori paesaggistici – ecologici, storici, culturali, estetici, simbolici, etc. – attribuiti dagli attori che intervengono in esso e dalla popolazione che lo abita. Questo è uno dei motivi che spiega perché la metodologia utilizzata per l'elaborazione dei cataloghi del paesaggio è qualitativa.

I cataloghi non escludono nessuna parte del territorio, analizzando anche gli spazi marginali, degradati o, più semplicemente, ordinari. Infatti, alla base vi è la convinzione che tutti i paesaggi hanno almeno un "valore d'esistenza", attribuito dalla popolazione per la sola ragione di esistere e non necessariamente per l'interesse nel mantenere intatta una risorsa per le generazioni future. Per questo motivo, la metodologia di redazione dei cataloghi deve essere di tipo qualitativo. Non tutti i paesaggi hanno lo stesso significato per tutti e, d'altra parte, a ognuno si possono attribuire valori paesaggistici in gradi differenti, a seconda dell'agente o individuo che percepisce. Bisogna, dunque, accettare la difficoltà metodologica e le differenze percettive del paesaggio quali impedimenti nella formulazione di un metodo quantitativo atto alla valutazione della qualità del paesaggio che sia valido e accettato da tutti (Nogué, Sala, 2006). Ma, se da un lato i cataloghi del paesaggio evitano di individuare livelli gerarchici di qualità paesaggistica e conseguente quantificazione dei valori, la maggior parte dei quali riflette percezioni o sensazioni soggettive, dall'altro si candidano ad essere strumenti validi per la valutazione del paesaggio. In tal senso, la partecipazione della popolazione si rivela di fondamentale importanza per identificare tutti quei valori impercettibili da un'analisi di tipo cartografico ed anche da quella di campo; si tratta di valori intangibili, ma che configurano i luoghi e permettono di rilevare ogni variante in modo condiviso e oggettivo (Nogué, 2010).

L'ente responsabile della loro elaborazione è l'Osservatorio del Paesaggio [86], conseguentemente all'incarico del *Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya*.

Come già detto, oltre all'esercizio accademico di identificazione, caratterizzazione e valutazione dei paesaggi, i cataloghi hanno come principale obiettivo quello di contribuire efficacemente all'integrazione del paesaggio nella pianificazione territoriale, specialmente nei *Planes Territoriales Parciales* (*PTP*), ma anche nei *Planes Directores Territoriales* (*PDT*) e in quelli urbanistici[87].

---

[86] Ente istituito nel 2004 per rispondere alla necessità di studiare il paesaggio, elaborare proposte e incentivare le misure di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio catalano nella cornice dello sviluppo sostenibile. I suoi statuti sono pubblicati in *D.O.G.C.* n. 4281 del 16 dicembre 2004.

[87] Il sistema della pianificazione territoriale in Catalogna è dettato dalla Legge 23/1983 di politica territoriale. Questa legge ha dato luogo a differenti livelli di pianificazione:

a. *Plan Territorial General de Cataluña* (*PTGC*), il quale definisce gli obiettivi di equilibrio territoriale che si considerano di interesse generale per la Catalogna. Tra le altre funzioni, individua i nuclei urbani che devono svolgere una funzione di sostegno o di riequilibrio funzionale tra i centri limitrofi; stabilisce il posizionamento di grandi infrastrutture di comunicazione, di igiene o energetiche; determina gli spazi di uso agricolo o forestale di speciale interesse e gli spazi ed elementi naturali che da conservare e proteggere. Il primo ed unico *PTGC* redatto e tuttora cogente è quello approvato nel 1995.
b. *Plan Territorial Parcial* (*PTP*), principale strumento per il dispiego dell'azione dei cataloghi del paesaggio, è pensato per dare attuazione al *PTGC* in ciascuno dei suoi sette "ambiti territoriali di applicazione" (Alt Pirineu i Aran, Plana de Lleida, Comarques Centrals, Comarques Gironines, Regió Metropolitana de Barcelona, Camp de Tarragona y Terres de l'Ebre.). Alcuni di questi piani sono già stati approvati, altri sono in fase di redazione, mentre per altri ancora ne è prevista la modifica. I *PTP* fanno perno su un triplice sistema basato sulla struttura e funzionalità del territorio:
    - Il "sistema degli spazi aperti", che comprende tutto il suolo considerato non urbanizzabile dalla pianificazione urbanistica (il principio basilare del modello di pianificazione spagnolo è costituito dalla classificazione del suolo in tre tipi: urbanizzato, tessuto edilizio già consolidato; non urbanizzabile, da preservare; urbanizzabile, destinato alle future trasformazioni).
    - Il "sistema degli insediamenti urbani", corrispondente a insediamenti esistenti e per i quali vanno formulate le proposte di strategie di ampliamento, riqualificazione o consolidamento degli stessi.
    - Il "sistema infrastrutturale" della mobilità, che corrisponde alla rete viaria, alla linea ferroviaria, al sistema aeroportuale, al sistema portuale e al sistema logistico e degli intercambi nodali associati.
    - In ordine alle necessità dei cataloghi del paesaggio degli ambiti litorali si aggiunge il "sistema litorale", a motivo della sua peculiarità.
c. *Plan Territorial Sectorial* (*PTS*), che includono l'intera regione, ma che si occupano di un solo aspetto: le vie, gli spazi di interesse naturale o gli aeroporti. Nonostante questi piani non siano oggetto diretto dei cataloghi del paesaggio, sono oggetto di interesse poiché la legge del paesaggio stabilisce che i *PTP* possono determinare quando e come le direttrici paesaggistiche si debbano convertire in indicazioni per i *PTS* e, pertanto, quando i piani e i programmi adottati posteriormente dovranno essere coerenti con tali indicazioni.

Con l'approvazione della Legge 31/2002 sono stati aggiunti al sistema esistente i *Planes Directores Territoriales* (*PDT*): un'evoluzione dei *PTP* per una parte di ambito, ad esempio un raggruppamento di municipalità, che si struttura con gli stessi sistemi descritti per i *PTP*. I *PDT* sono, insieme ai *PTP*, oggetto principale di interesse dei cataloghi del paesaggio. A livello della pianificazione urbanistica, bisogna citare i *Planes Directores Urbanísticos* (*PDU*), comprendenti ambiti sovracomunali (soprattutto sistemi urbani e metropolitani o *comarcas*) per i quali le proposte sono definite con più dettaglio rispetto a quello permesso dai *PTP*. Infine, vi sono i *Planes de Ordenación Urbanística Municipal* (*POUM*), che sono lo strumento di pianificazione per eccellenza della scala locale.

I cataloghi, una volta completati, sono consegnati all'assessorato competente, al *Departament de Política Territorial i Obres Públiques*, il quale li sottopone ad una procedura di informazione e consultazione pubblica prima di approvarne definitivamente i contenuti. In seguito, la classificazione e la caratterizzazione dei paesaggi, nonché gli obiettivi di qualità associati a ciascun catalogo, vengono incorporati con carattere normativo – secondo norme, direttrici e indicazioni paesaggistiche[88] – nei *PTP* elaborati dall'organo di pianificazione territoriale dell'assessorato menzionato e nei *PDT* che detto organo considera opportuni, previa consultazione pubblica.

I cataloghi orientano l'integrazione del paesaggio negli strumenti di pianificazione territoriale alle differenti scale, dai *PTP* fino alla pianificazione urbanistica. Sono gli stessi *PTP* e i *PDT* a determinare quali i presupposti per cui le *Directrius del Paisatge* – Direttrici del Paesaggio – saranno di applicazione diretta, d'incorporazione obbligatoria nella modifica e revisione del piano urbanistico o quando, invece, costituiranno semplicemente delle raccomandazioni per la pianificazione urbana e per gli altri piani o programmi di natura settoriale con incidenza sul paesaggio. Dal punto di vista della pianificazione urbanistica, i cataloghi del paesaggio sono concepiti come uno strumento di grande utilità per i tecnici e per tutti i rappresentanti delle *Comisions Territorials d'Urbanisme*, in virtù delle direttrici e linee guida, molto utili in chiave paesaggistica, per lo sviluppo di determinati progetti.

Oltre alla loro utilità nella pianificazione territoriale, i cataloghi hanno anche altre funzioni: costituiscono una base solida per la definizione di strategie specifiche per lo sviluppo del paesaggio, a scala regionale e locale; offrono gli obiettivi di qualità paesaggistica e l'informazione paesaggistica necessaria per i processi di valutazione ambientale strategica di PPP e per gli studi di impatto ambientale e per gli studi di impatto paesaggistico stabiliti dalla legge urbanistica catalana; sono documenti basilari per le campagne di sensibilizzazione sulla diversità paesaggistica della regione, sui valori ambientali, culturali ed estetici e per l'inserimento delle tematiche ambientali ai vari livelli di educazione scolare; sono utili al momento della definizione di piani e strategie settoriali (conservazione della natura, politiche agricole, sviluppo rurale, promozione turistica, etc.); fanno da riferimento per sviluppare e applicare il "Fondo per la protezione, gestione e assetto del paesaggio", strumento finanziario della *Generalitat de Catalunya* creato dalla legge sul paesaggio col fine di incentivare le opere di miglioria del paesaggio.

La principale differenza tra le esperienze europee e i cataloghi del paesaggio della Catalogna sono rintracciabili nel loro obiettivo finale e nella loro integrazione nel processo di

[88] Nella pianificazione territoriale, le proposte dei cataloghi devono esprimersi secondo le forme stabilite dalla normativa di riferimento riguardo ai *PTP*:

• Norme. Disposizioni di formulazione precisa e di compimento obbligatorio per la pianificazione urbanistica, i progetti di infrastrutture e altre azioni sul territorio oggetto di regolamentazione.

• Direttrici. Disposizioni che definiscono strategie o orientamenti di azione il cui compimento avviene nei documenti normativi di maggiore scala, specialmente per la pianificazione urbanistica.

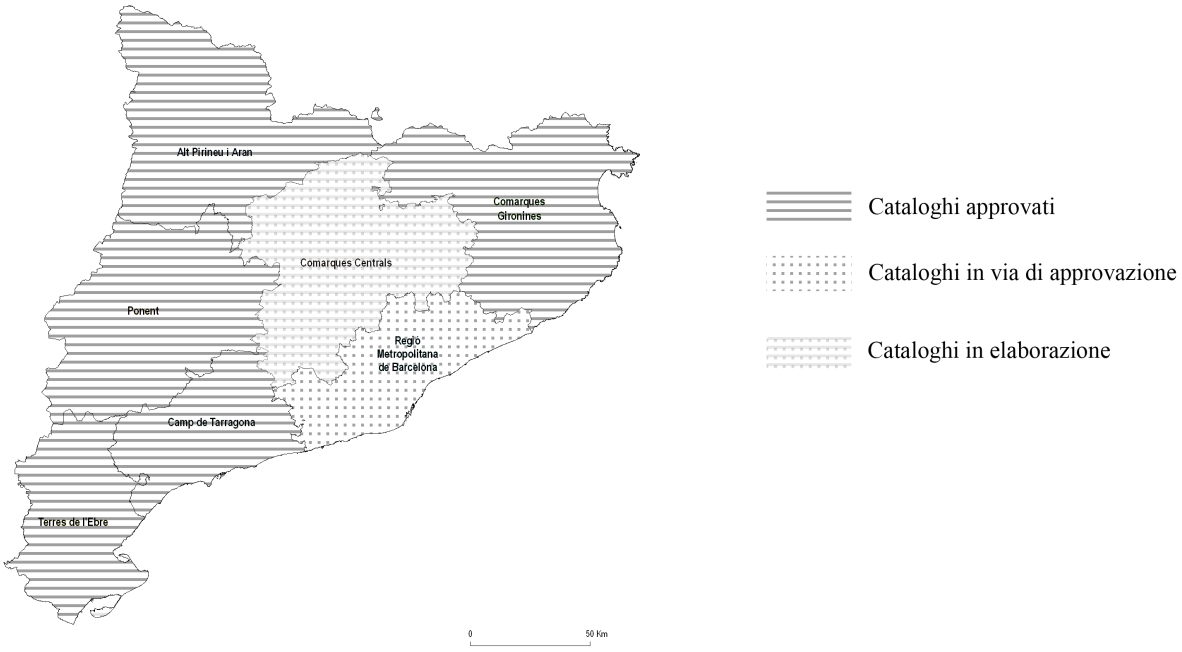
• Indicazioni. Disposizioni che si considerano opportune per uno sviluppo positivo del territorio, ma che sono subordinate alla valutazione di opportunità o convenienza da parte dell'amministrazione competente all'ora di agire.

approvazione dei *PTP*. Le altre iniziative hanno permesso sì di scoprire la diversità dei paesaggi locali e di poterli classificare, hanno sì contribuito a fare apprezzare e diffondere il patrimonio paesaggistico di questi territori, però non sono riusciti a tradurre i loro contenuti in direttrici chiare ed operative per la pianificazione territoriale e urbanistica (Nogué, Sala, 2008). I Cataloghi del Paesaggio della Catalogna, invece, da un punto di vista normativo, sono concepiti come uno strumento utile ai fini dell'assetto e gestione del paesaggio dalla prospettiva della pianificazione territoriale. È per tale ragione che la loro scala territoriale operativa corrisponde a quella di ciascuno degli ambiti di applicazione dei *PTP*.

A motivo del loro carattere innovatore e della loro trascendenza nella pianificazione territoriale, l'Osservatorio del Paesaggio ha messo a punto il "*Prototipo de Catálogo de Paisaje*": un modello, ispirato a convenzioni, direttive e leggi di ambito europeo, internazionale e statale, nonché a studi di settore e ad orientamenti di esperti, al fine di stabilire un quadro concettuale, metodologico e procedurale basilare per l'elaborazione coerente e coordinata dei sette cataloghi. Tale documento, nel 2005, è stato posto all'attenzione di oltre settanta istituzioni, di gruppi di ricerca e di specialisti in questioni paesaggistico-ambientali per ottenere il massimo consenso possibile circa i suoi contenuti; è stato poi oggetto di revisione nel 2006.

Per la realizzazione dei cataloghi, l'Osservatorio del Paesaggio ha stabilito degli accordi con alcuni gruppi di ricerca delle università catalane, le quali, a loro volta, hanno formato dei gruppi di lavoro interdisciplinari composti da specialisti negli ambiti dell'analisi del paesaggio, della partecipazione, della comunicazione e della pianificazione. L'Osservatorio conserva il ruolo di coordinamento e controllo dello sviluppo dei lavori e ha uno speciale coinvolgimento nella definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica. Come si evince dalla figura 9, ad oggi, lo stato di sviluppo dei cataloghi è il seguente: dei sette cataloghi, cinque sono stati approvati (*Catálogo de Paisaje de las Terres de Lleida*; *Catálogo de Paisaje del Camp de Tarragona*; *Catálogo de Paisaje de las Terres de l'Ebre*; *Catálogo de Paisaje de las Comarques Gironines, Catálogo de Paisaje del Alt Pirineu i Aran*;), uno è, in via d'approvazione (*Catálogo de Paisaje de la Regió Metropolitana de Barcelona*), uno è ancora in fase di elaborazione (*Comarques Centrals*).

FIG. 9: Stato di approvazione dei Cataloghi del Paesaggio nei sette ambiti territoriali della Catalogna



L'elaborazione dei cataloghi prende in considerazione i seguenti criteri:

• "Coerenza con i documenti internazionali". I cataloghi sono coerenti con gli orientamenti e le direttive della CEP e, metodologicamente, col fine di identificare i paesaggi, valutare il loro stato e definire alcuni obiettivi di qualità che ne garantiscano la permanenza dei valori e la loro trasmissione alle generazioni future. Inoltre, contribuiscono ad esprimere a scala regionale gli obiettivi di sostenibilità formulati a livello europeo e internazionale.

• "Visione integrata". I cataloghi partono da una visione olistica del paesaggio, considerando le componenti naturali unitamente a quelle culturali. Concordemente a quanto dichiarato nella CEP, il paesaggio è inteso, nei cataloghi, quale area così come è percepita dalla popolazione ed il cui carattere è il risultato dell'interazione dinamica dei fattori naturali e umani. Il paesaggio viene concepito, allo stesso tempo, come una realtà fisica e come la rappresentazione che ne fanno di esso coloro che lo "vivono". È la fisionomia di un territorio conferita dai suoi elementi naturali e antropici, ma anche dai sentimenti ed emozioni che suscita in chi lo contempla. Il paesaggio è quindi considerato un prodotto sociale, la proiezione culturale di una società in uno spazio determinato da una dimensione materiale, spirituale e simbolica.

• "Molteplicità di valori". L'approccio multidimensionale del paesaggio si traduce nella molteplicità dei valori che lo caratterizzano. I cataloghi partono dall'esistenza di differenti valori o tipi di valori del paesaggio (ecologici, storici, culturali, estetici, simbolici, etc.), attribuiti dagli attori che intervengono e dalla popolazione che lo abita.

• Qualsiasi paesaggio può avere un " valore di esistenza" attribuito dalla popolazione per il solo fatto che esiste, anche se non si attribuisca a nessun uso: né presente, né futuro.

• "Approccio metodologico qualitativo". I cataloghi evitano di considerare il paesaggio i termini quantitativi e, quindi, negano la sua gerarchizzazione in funzione della loro qualità.

• “Applicazione regionale”. I risultati si applicano all’insieme territoriale della Catalogna, non solo agli spazi definibili “singolari” o “eccezionali”. Non escludono nessuna parte del territorio ed analizzano anche gli spazi marginali e degradati, quelli ordinari – aree commerciali, industriali, dismesse, etc. – o quelli caratterizzati da infrastrutture e servizi – aeroporti, ospedali, grandi nodi viari, etc. I cataloghi, dunque, includono tutto il territorio, dagli spazi naturali a quelli propriamente detti urbani, passando per quelli rurali e periurbani.

• “Applicabilità”. I cataloghi hanno una natura operativa e ambiscono ad essere utili principalmente nella pianificazione e gestione del territorio, anche se favoriscono l’integrazione del paesaggio in altre politiche che possono incidere – direttamente o indirettamente – su di esso, come quelle urbane, infrastrutturali, agricole, culturali, ambientali, sociali o economiche. La definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica, dunque, tengono in considerazione le previsioni normative e programmatiche derivate dall’implementazione di tutte le predette politiche.

• “Partecipazione”. Integrano la partecipazione pubblica come strumento per includere e responsabilizzare i cittadini alla gestione e pianificazione del loro paesaggio e come elemento necessario al governo del territorio nel quadro dello sviluppo sostenibile. Da sempre, i lavori di analisi del paesaggio sono stati condotti per lo più da specialisti del settore; la CEP pone l’accento sull’importanza che rivestono i cittadini e gli agenti economici nelle fasi di pianificazione del paesaggio, iniziando già da quella detta di “caratterizzazione”. In tal senso, la partecipazione della popolazione in questa fase è fondamentale per identificare i valori impercettibili dall’analisi della cartografia di riferimento esistente o dal lavoro di campo; si tratta di valori di natura intangibile, imprescindibili per analizzare il paesaggio in modo integrato e per mettere in luce tutti gli elementi che lo costituiscono.

• “Cooperazione”. Deve esserci un’effettiva cooperazione tra i differenti attori impegnati sul territorio. In tal senso, nella redazione dei cataloghi è indispensabile conciliare il rigore scientifico e la comprensione, da parte della popolazione, del suo contenuto e degli eventuali risultati.

I cataloghi orientano l’integrazione del paesaggio negli strumenti di pianificazione territoriale in Catalogna alle differenti scale territoriali, dai *PTP* fino alla pianificazione urbanistica locale.

Il processo di formazione dei cataloghi, di cui la figura 10 offre uno schema di sintesi, prevede quattro principali fasi:

1. Identificazione e caratterizzazione del paesaggio;
2. Valutazione del paesaggio;
3. Definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica;
4. Individuazione di misure e proposte d’azione.

Con la prima fase si intende procedere all’individuazione, mappatura e descrizione di aree che presentano una certa omogeneità interna ed un carattere proprio. Il concetto di identificazione paesaggistica è molto legato alla definizione del carattere e implica la determinazione degli elementi naturali, culturali – tangibili e non – e visivi che distinguono un determinato paesaggio rispetto ad un altro. Il carattere di un paesaggio è dato dall’insieme degli elementi che contribuiscono a far sì che questo paesaggio sia differente da un altro

(Nogué, Sala, 2006). Identificare un paesaggio significa, quindi, specificare quali sono i suoi tratti distintivi, quali gli elementi che lo contraddistinguono. Dal processo di identificazione risulteranno le "unità di paesaggio"[89], le quali rappresentano il tassello territoriale basilare sul quale bisognerà, in fine, formulare gli obiettivi di qualità paesaggistica, stabilire i criteri di gestione e proporre misure che si integrino nei piani territoriali e in altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, nonché nelle politiche settoriali. La caratterizzazione del paesaggio, in definitiva, deve permettere di rappresentare cartograficamente le porzioni di territorio che hanno un carattere proprio, specificarne le caratteristiche interne, analizzarne lo stato attuale e rilevare le dinamiche che l'hanno condotto ad acquisire l'immagine attuale, specificandone il processo evolutivo in corso. Di seguito i passi necessari alla caratterizzazione del paesaggio:

1. Delimitazione delle unità di paesaggio;
2. Studio della sequenza evolutiva del paesaggio, retrocedendo alle epoche passate più lontane;
3. Identificazione dei valori del paesaggio;
4. Identificazione della dinamica attuale del paesaggio e dei fattori che intervengono;
5. Studio della possibile evoluzione futura del paesaggio;
6. Descrizione in forma di scheda dei risultati ottenuti per ciascuna unità di paesaggio.

La caratterizzazione non sarà completa senza la partecipazione della società civile nel riconoscimento dei propri paesaggi.

La metodologia per la caratterizzazione è orientata a partire da tre premesse fondamentali: procedimento semplice, uso di tutta l'informazione di cui si dispone e utilità per la pianificazione territoriale, urbana e settoriale (Nogué, Sala, 2006). Le unità di paesaggio, infatti, sono delimitate pensando alle caratteristiche paesaggistiche dell'ambito territoriale[90] di studio, ma anche considerando la loro prioritaria utilità per gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e per tutte le decisioni di azione e intervento sul territorio derivate dalla implementazione di politiche settoriali. Le unità di paesaggio ricoprono tutto il territorio regionale, in modo tale che ogni punto appartenga sempre ad una determinata unità di paesaggio.

Considerando che le unità di paesaggio sono delimitate in virtù delle caratteristiche dei luoghi, la loro individuazione si basa principalmente sugli elementi che strutturano il territorio e sulla loro organizzazione, sulle dinamiche e sui processi storico-culturali che hanno contribuito a rendere una data fisionomia. In ultima analisi, il processo di caratterizzazione delle unità dipenderà dalla combinazione delle forme del rilievo, dell'uso del suolo, dell'organizzazione dello spazio, della dimensione storica, della percezione, delle

[89] Il "*Prototipo de Catálogo de Paisaje*" definisce la "unità di paesaggio" quale porzione del territorio caratterizzata da una specifica combinazione di elementi paesaggistici e da dinamiche chiaramente riconoscibili che le conferiscono una fisionomia e un'idiosincrasia differenti dalle altre.

[90] Gli "ambiti territoriali" possono essere definiti quali raggruppamenti distrettuali che si sviluppano a partire da un nucleo urbano centrale e dal sistema dei suoi centri dipendenti. Gli ambiti, in tutto sette, sono le aree di pianificazione oggetto dei *PTP*.

trasformazioni immediate e delle relazioni che si stabiliscono tra la popolazione e il suo paesaggio. In tal senso, si propone un concetto operativo di unità di paesaggio.

Le unità di paesaggio esprimono i grandi insiemi paesaggistici esistenti in ciascun ambito territoriale e vanno delimitate tenendo presente i seguenti criteri:

a) Coprono tutto il territorio, comprendono ogni tipo di paesaggio, anche quelli apparentemente non interessanti o la cui inclusione è dubbia.

b) Devono essere sufficientemente grande affinché non vada persa la loro efficacia nel processo di incorporazione delle direttrici nella pianificazione.

c) La scala di lavoro è 1:50.000, considerando, però, che l'identificazione di alcuni elementi che configurano le unità deve avvenire ad una scala più grande (1:25.000).

d) La definizione delle unità deve essere basata su elementi che durano nel tempo, per assicurare che i cataloghi abbiano un periodo di vigenza elevato.

e) Il limite di ciascuna unità non deve necessariamente essere aderente a quello dell'ambito territoriale, ma può avere una continuità nell'abito territoriale vicino.

La scala 1:50.00, nonostante permetta di rilevare con precisione molti contenuti, non determina altrettanto bene i limiti delle unità. Eventualmente si potrà prevedere un secondo livello di unità di paesaggio chiamato "paesaggio di attenzione speciale" [91], in quei casi per cui è necessario rilevare l'esistenza di settori di paesaggio con tratti molto singolari, però di ridotte dimensioni. Sono porzioni territoriali che presentano una determinata eterogeneità, complessità o singolarità da un punto di vista paesaggistico e che, pertanto, necessitano di direttrici e criteri specifici per potere essere protette, gestite e pianificate. Il ruolo di queste aree è fondamentale per prendere in considerazione obiettivi di pianificazione diversi da quelli di scala puramente territoriale, come nel caso della pianificazione urbanistica, azione di scala locale. Le decisioni prese a livello urbanistico, infatti, sono quelle che hanno maggiore incidenza sul paesaggio o, per lo meno, quelle maggiormente percepibili dalla popolazione. L'identificazione, caratterizzazione e valutazione del paesaggio nei paesaggi d'attenzione speciale seguiranno la stessa procedura, passi e criteri descritti per le unità di paesaggio. Inoltre, sarà necessario considerare che i paesaggi d'attenzione speciale possono appartenere ad una o più unità di paesaggio; le scale di lavoro potranno essere quella dell'1:25.000 o quella dell'1:10.000, con una più esaustiva analisi degli elementi che li definiscono. Le informazioni e le analisi apportate dallo studio dei paesaggi d'attenzione speciale costituiscono una cornice di riferimento basilare per i gruppi di lavoro che redigeranno i *POUM* e per quelli che elaboreranno studi paesaggistici con la finalità di includerli nelle relazioni ambientali dei *POUM*. Infine, gli obiettivi di qualità paesaggistica di ciascun ambito territoriale sono formulati in funzione degli ambiti di attuazione che strutturano i *PTP*, allo scopo di facilitare la loro applicazione nella pianificazione territoriale.

Le sette variabili paesaggistiche necessarie per delimitare le unità di paesaggio sono:

1. Fattori fisiografici;

[91] Il "*Prototipo de Catálogo de Paisaje*" definisce "paesaggio di attenzione speciale" la porzione di territorio che, nei cataloghi del paesaggio, é motivo di analisi specifica per la sua eterogeneità, complessità o peculiarità paesaggistica e per la quale sarà necessario individuare specifiche misure di azione all'ora della sua pianificazione.

2. Copertura del suolo;
3. Dimensione storica del paesaggio;
4. Struttura del paesaggio (analizzata con i metodi propri dell'ecologia del paesaggio);
5. Visibilità;
6. Dinamiche immediate;
7. Identità locale.

Gli elementi morfostrutturali conformano l'architettura del paesaggio e sono tra quelli che più ne condizionano il rilievo. La differente copertura del suolo configura la disposizione spaziale di ciascun paesaggio e la resa cartografica ne permette stabilire una zonizzazione del territorio. La dimensione storica del paesaggio considera il fattore umano come il principale agente di trasformazione del paesaggio da una prospettiva storica: consiste nell'identificazione di forme e strutture paesaggistiche che, giunte fino ai nostri giorni, sono tuttora rilevabili. L'analisi dell'organizzazione spaziale, in chiave ecologica, permette il calcolo dell'indice di biodiversità e, al contempo, di rilevare la frammentazione del paesaggio. La visibilità del paesaggio, a sua volta, è fortemente condizionata dalla presenza di alcuni punti di osservazione e di percorsi panoramici. La determinazione dei punti di osservazione più importanti e la mappatura delle conche visive sono requisiti fondamentali nella delimitazione delle unità di paesaggio, dal momento che permettono di determinare la misura in cui ciascun settore contribuisce alla percezione del paesaggio. Per quanto riguarda l'identità locale, possiamo affermare che il paesaggio si configura a partire della somma delle esperienze vissute nel tempo, con i sentimenti di appartenenza ed identità che ciò implica. La profonda relazione sociale ed economica stabilita tra differenti popolazioni di un territorio, l'uso di determinate tecniche e pratiche agricole, la toponomastica, l'esistenza di un dialetto parlato o il riconoscimento speciale di determinati paesaggi, sono, tra gli altri, alcuni fattori che si identificano con un determinato paesaggio. A tale ragione si ispira il principio di denominare le unità e i paesaggi d'attenzione speciale con i toponimi locali.

Il riconoscimento *in situ* del paesaggio è imprescindibile al fine di rilevare ogni possibile diversità di percezione, soprattutto qualora si dia il caso di dovere lavorare su scala territoriale, come per i cataloghi. Il lavoro di campo permette, infatti, di studiare fattori visivi che caratterizzano il paesaggio (colori, linee, volumi, strutture, equilibri, trame, forme, tessiture, composizione[92]), consente di verificare le unità risultanti dall'analisi cartografica precedente, definire gli elementi che alterano la visione, aggiornare l'informazione contenuta nelle mappe di base, rilevare le più recenti dinamiche e tendenze del territorio, identificare ulteriori elementi significativi e punti di osservazione, areali o lineari, precedentemente non individuati. Per queste ragioni, è necessario che vi sia un contatto diretto tra il gruppo di lavoro e la gente che vive il territorio, così da condividere le conoscenze di un determinato territorio.

[92] L'analisi della litologia non è stata tenuta in conto come una variabile paesaggistica perché non è un elemento direttamente percepibile, ma costituisce il substrato che condiziona i restanti elementi (rilievo, vegetazione, insediamenti umani, etc.).

Di tutto il processo di caratterizzazione del paesaggio, la fase più significativa è certamente l'identificazione dei valori estetici, ecologici, produttivi, storici, d'uso sociale, religiosi e spirituali, simbolici ed identitari (Nogué, 2010). La valutazione del paesaggio, dunque, avviene attraverso la raccolta, la descrizione e la mappatura dei valori paesaggistici presenti in ciascuna delle unità di paesaggio. L'analisi consta di due parti: la prima nell'identificazione e mappatura dei "paesaggi riconosciuti", vale a dire quelli il cui valore è dichiarato normativamente (parchi naturali, aree archeologiche, zone di protezione ambientale, etc.); la seconda nell'individuazione dei valori dei paesaggi che non sono riconosciuti normativamente (bisogna tenere in considerazione che non tutti i valori sono cartografabili a causa del loro livello di soggettività, ragion per cui risulta necessario descriverli con il massimo dettaglio).

I valori del paesaggio da considerare sono di differente tipo:

- Estetici. Dipendono dalla capacità che ha un paesaggio di trasmettere un determinato sentimento di bellezza, in funzione del significato e dell'apprezzamento culturale che ha acquisito lungo la storia.
- Naturali ed ecologici. Si tratta di tutti quei fattori o elementi che determinano la qualità dell'ambiente.
- Produttivi. È la capacità di un paesaggio di offrire benefici economici, di convertire i suoi elementi in risorse.
- Storici. Corrispondo alle tracce più importanti che l'uomo ha lasciato nel paesaggio nel corso del tempo.
- Sociali. In riferimento all'uso che fa un individuo o una comunità del proprio paesaggio.
- Simbolici e identitari. Sono valori che conferiscono al paesaggio il carattere di "luogo di comunità": spazio vissuto dalla comunità e nel quale essa si riconosce. Tali valori sono attribuiti anche agli elementi del paesaggio che hanno connotati mitologici o che sono oggetto di narrazioni fantastiche o leggendarie.
- Religiosi e spirituali. Appartengono a questa classe elementi del paesaggio o paesaggi che, nel loro insieme, sono legati a pratiche e credenze religiose e spirituali.

A questi bisognerà aggiungere altri valori di ordine percettivo, non considerati di prioritaria importanza nei cataloghi, ma comunque di grande interesse. Per identificare i valori di natura culturale e percettiva e, pertanto, più soggettivi è necessario conoscere l'opinione della gente che vive nel territorio. I cittadini, così come gli agenti economici e sociali, attraverso dei sondaggi, sono coloro che contribuiscono a identificare quali sono i paesaggi che riuniscono questi valori[93].

La chiave della valutazione del paesaggio, così per come sono concepiti i cataloghi, non consiste nell'ottenere una cartografia risultante dalla sintesi dei diversi valori, ma dalla sovrapposizione delle differenti carte tematiche. Una volta conclusa la fase di mappatura, le cartografie vengono digitalizzate per comporre una banca dati alla quale si possono

[93] Chiaramente, la consultazione pubblica non è l'unica via per rilevare questo tipo di valori, ad esempio, le opere di artisti locali – pitture, fotografie, narrazioni, etc. – costituiscono una buona fonte di informazione.

aggiungere nuove conoscenze e combinare i contenuti per ottenere informazioni circa i differenti valori del paesaggio.

Nei cataloghi del paesaggio le fotografie rappresentano un elemento chiave per la caratterizzazione del paesaggio. Queste devono essere realizzate dal gruppo che elabora i cataloghi durante il lavoro di campo o acquisite da archivi esterni con l'obiettivo di descrivere la realtà attuale.

Il secondo passo, consiste nello studiare le criticità, le minacce, i punti di forza e le opportunità in chiave di sostenibilità. È questa la fase della valutazione del paesaggio propriamente detta, conseguente allo studio di quattro aspetti:

1. Organizzazione del paesaggio;
2. Valorazione del paesaggio[94];
3. Dinamiche del paesaggio e fattori di incidenza;
4. Studio di possibili scenari di evoluzione del paesaggio.

L'importanza di questo momento del processo è legata alla sua utilità per le conseguenti fasi di pianificazione paesaggistica, soprattutto per la definizione di obiettivi di qualità paesaggistica e di misure e azioni per conseguirli.

Le mappe di valutazione del paesaggio, una per ciascuna unità di paesaggio, sono redatte alla scala 1:25.000. La loro peculiarità consiste nell'integrare tutta l'informazione relativa alla caratterizzazione del paesaggio, in modo tale da avere una visione globale e integrale dell'organizzazione dello spazio di ciascuna unità o paesaggio d'attenzione speciale, dei suoi valori, rischi e impatti, così come di tutto ciò che ne condiziona e influisce il futuro assetto. Una volta ottenuta e interpretata la cartografia di valutazione per ciascuna unità o paesaggio di attenzione speciale, le minacce e opportunità vengono rappresentate in una matrice e il gruppo di lavoro ne presenta una sintesi per fare emergere ciò che è veramente significativo e per manifestare chiaramente le opportunità e i problemi riscontrati, le minacce sui valori del paesaggio e le potenzialità dei valori paesaggistici attuali.

Dopo averne conosciuto lo stato, i valori e i pericoli, sia per l'ambito territoriale, sia per ciascuna unità di paesaggio, devono essere formulati degli obiettivi coerenti alle caratteristiche del paesaggio, secondo le aspettative della collettività. In accordo con quanto indicato dalla CEP, gli obiettivi di qualità paesaggistica sono la trasposizione normativa «delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro contesto di vita» (art.1). In riferimento a ciò, vale la pena riflettere sul fatto che i contributi dei cittadini, l'emersione dunque degli aspetti soggettivi, sociali e culturali del paesaggio, permettono l'effettivo miglioramento dell'esercizio democratico. Il paesaggio può rappresentare un ottimo punto di incontro per la partecipazione sociale, per le esigenze

[94] Risulta opportuno specificare il significato dei termini spagnoli *evaluación* – "valutazione" – e *valoración* – "valorazione" – utilizzati nella metodologia di realizzazione dei cataloghi del paesaggio. Il termine valutazione, corrispondente all'inglese *assessment*, lo si può legare all'operato di un gruppo di esperti che intende "rilevare" il valore di un determinato oggetto (in questo caso di un'area territoriale); la valorazione, invece, consiste nel "conferire" valore e si tratta di un'azione di esclusiva competenza dalla comunità che vive e conosce il territorio. Nei cataloghi del paesaggio della Catalogna, valutazione e valorazione sono legati da un rapporto di presupposizione reciproca: la valutazione implica l'avere preso atto di una valorazione; la valorazione può essere manifestata solo attraverso la valutazione.

conoscitive rispetto alla trasformazioni territoriali e per le proposte, i progetti e gli obiettivi politici (Zoido, 2003).

Gli obiettivi di qualità paesaggistica, definiti dal gruppo di lavoro e raccolti durante il processo di partecipazione pubblica, sono classificati come segue:

- Salvaguardia del paesaggio;
- Miglioramento del paesaggio;
- Restauro del paesaggio;
- Recupero del paesaggio;
- Valorizzazione del paesaggio;
- Progettazione del paesaggio;
- La combinazione dei precedenti.

Una delle finalità dei cataloghi è quello di introdurre obiettivi di qualità paesaggistica nella pianificazione territoriale, attraverso la normativa pertinente. A motivo di ciò, una volta stabiliti gli obiettivi, bisogna precisare per ciascuna unità o paesaggio d'attenzione speciale, seppure in forma di strategie di ordine generale, tutti i criteri e le azioni specifiche che dovranno intraprendere le amministrazioni competenti, gli attori economici e la società catalana. Per questa ragione, nella definizione degli obiettivi di qualità acquisisce un ruolo rilevante la partecipazione degli attori implicati nelle trasformazioni che hanno luogo nel paesaggio e che ne condizionano l'uso.

Alla formulazione degli obiettivi per ciascuna unità di paesaggio e per ciascun paesaggio di attenzione speciale segue la determinazione di criteri e proposte di azione che dovranno essere integrati nei *PTP* e per la cui integrazione dovranno impegnarsi le varie amministrazioni locali. Inoltre, i cataloghi dovranno stabilire criteri generali da includere nelle politiche di settore per la protezione, gestione e pianificazione del paesaggio, al fine di ottenere un effetto diretto.

Ciascun catalogo deve incorporare una batteria di indicatori paesaggistici di carattere ambientale, culturale e sociale – comprensibili per la popolazione, i politici e le amministrazioni pubbliche – formulati a partire dagli obiettivi di qualità, con l'intento di operare un monitoraggio dello stato del paesaggio e della sua evoluzione nella cornice dello sviluppo sostenibile.

I cataloghi integrano la partecipazione del pubblico come strumento per l'implicazione e la responsabilizzazione della società nella gestione e pianificazione del paesaggio. La sua importanza risiede anche nel fatto che attraverso dei processi partecipativi si possono rilevare i fattori percettivi, identitari e immateriali del paesaggio. La pubblicazione "*Paisatge i participació ciutadana*", della *Generalitat de Catalunya*, descrive gli strumenti di partecipazione utilizzati per l'elaborazione dei cataloghi del paesaggio, ne offre una valutazione e definisce gli aspetti chiave che dovranno essere tenuti in conto al momento di avviare un processo di partecipativo.

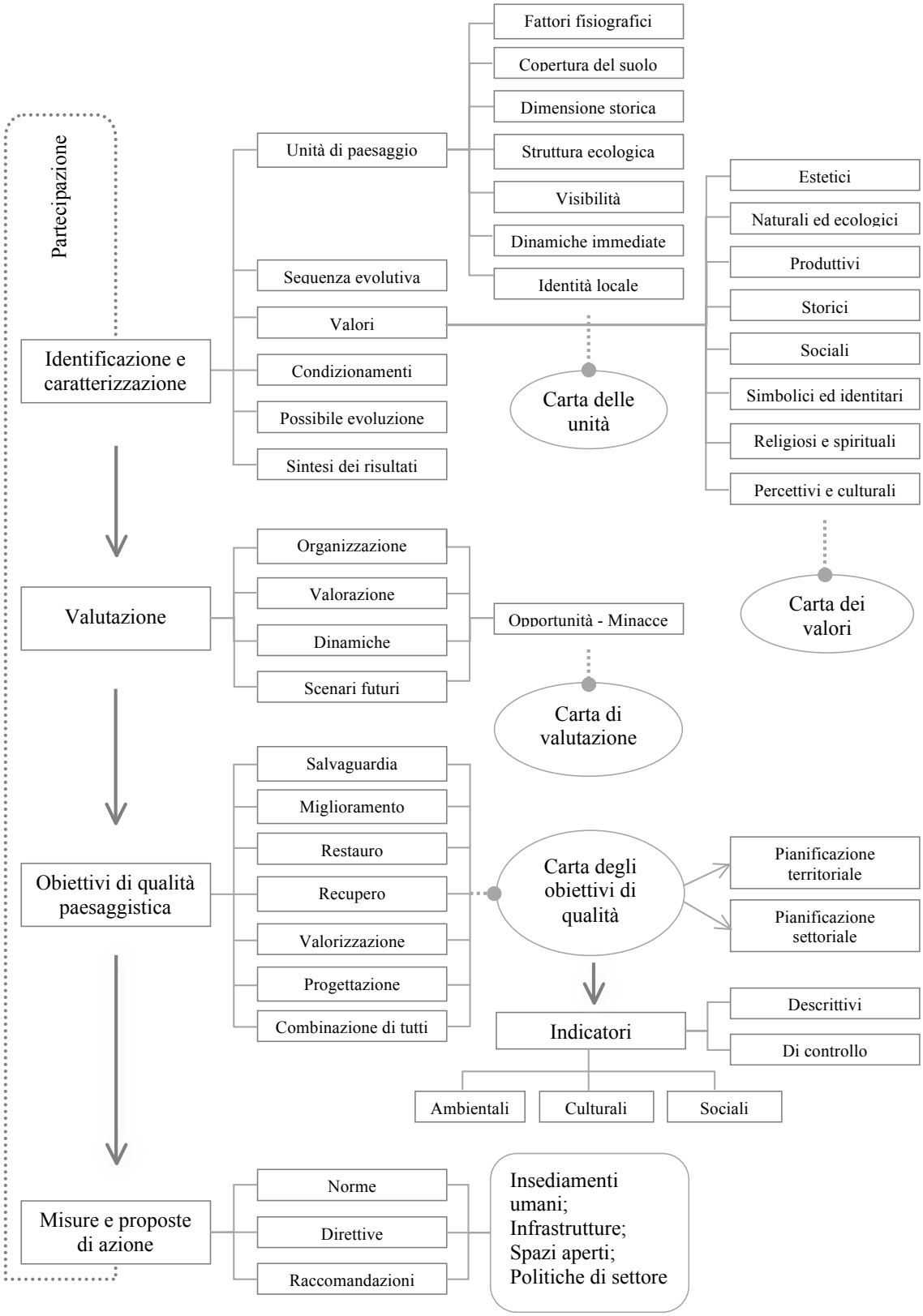
Il processo di partecipazione pubblica ha come obiettivo principale il coinvolgimento, a titolo personale, di tutti i cittadini che desiderano esprimere la loro percezione del paesaggio, discutere sulle trasformazioni che hanno luogo e contribuire nella definizione degli obiettivi di miglioramento. La partecipazione dei cittadini nei cataloghi del paesaggio intende aumentare

l'interazione ed il dialogo degli enti pubblici con i cittadini, l'efficienza nella presa di decisione pubblica, la capacità dei cittadini di vigilare ed esercitare funzioni di controllo sociale sugli attori che prendono le decisioni, la partecipazione nel processo e la legittimazione del catalogo risultante (Nogué, 2010). La partecipazione è, quindi, trasversale all'intero processo, ma potremmo affermare che bisogna procurare che sia "a monte" del processo; infatti, una maggiore attenzione educativa al paesaggio incrementa la sua sensibilità sociale, necessaria affinché le persone contribuiscano a definire e difendere obiettivi di qualità paesaggistica per il proprio territorio (Zoido, 2003).

Durante l'elaborazione dei cataloghi, per favorire la partecipazione pubblica, sono stati utilizzati differenti tecniche di coinvolgimento: le "sessioni informative", aperte a tutte le persone interessate, in cui si spiega la natura dei cataloghi e si comunica la fase di avanzamento dei lavori (occasione per raccogliere le opinioni dei presenti e prendere atto del comune sentire); i "laboratori aperti", hanno luogo nella mattina e partecipano le persone che precedentemente hanno preso parte alle sessioni informative e che mostrano interesse nel discutere e approfondire le diverse tematiche relative ai loro paesaggi e al loro ambito territoriale; le interviste ai principali attori –istituzioni, operatori economici e sociali, esperti, etc. – che agiscono nel territorio, con l'intenzione di conoscere la loro opinione rispetto alle problematiche, ai valori, alle caratteristiche e alle sfide del paesaggio analizzato; i laboratori con attori del paesaggio; riunioni tematiche di dibattito in cui partecipano una selezione di rappresentanti di istituzioni, enti pubblici e privati, settori economici e sociali o esperti in materia[95]; i laboratori con persone riunite a titolo personale, sessioni di lavoro con persone di differente profilo professionale che, spontaneamente, si riuniscono tra di loro per discutere sui valori, sulle problematiche e le sfide dei paesaggi dell'ambito territoriale; lo studio di opinione, realizzato nella *Regió Metropolitana de Barcelona*, circa la percezione e l'esperienza del paesaggio – 1.050 interviste ad abitanti che vivono in quel determinato ambito territoriale da più di 16 anni; la "cassetta postale del paesaggio", attivazione di un indirizzo di posta elettronica a cui le persone interessate possono scrivere per esprimere la propria opinione sui paesaggi catalani; "consulenza in linea", sondaggio, sulla pagina web dell'Osservatorio, per comprendere la percezione della popolazione riguardo ai differenti paesaggi. L'organizzazione e lo sviluppo dei diversi meccanismi di consultazione e partecipazione, fanno affidamento sul supporto e sulla collaborazione della *Dirección General de Participación Ciudadana del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación ciudadana de la Generalitat de Cataluña*.

[95] Diversamente dalle interviste in profondità, al tavolo si hanno differenti attori del paesaggio che apportano il proprio personale contributo allo stesso tema.

FIG. 10: Schema sintetico del processo di realizzazione dei Cataloghi del Paesaggio della Catalogna



L'elaborazione dei sette cataloghi ha permesso di ottenere una prima mappatura dei paesaggi catalani. Con l'identificazione di 135 paesaggi, la carta realizzata manifesta la grande diversità e ricchezza dei paesaggi del territorio. La Catalogna presenta, infatti, una diversità paesaggistica molto marcata in un territorio di dimensioni relativamente ridotte, circa 32.000 km^2, con una fascia costiera di 580 km. In questo territorio vivono poco più di sette milioni di persone e il 70% di esse è concentrato nei 45 comuni che superano i 20.000 abitanti, la maggior parte posti nell'area litorale o nella sua area di influenza, soprattutto intorno all'area metropolitana di Barcellona. Ciascun paesaggio (tecnicamente unità di paesaggio) è differente dall'altro, ciò non equivale a dire migliore o peggiore. I 135 paesaggi identificati sono il risultato ottenuto dall'analisi di molti fattori e dalla loro interazione.

Con la volontà di "avvicinare" i paesaggi alla popolazione, questi sono stati denominati con espressioni del vocabolario popolare più comune, a seguito di un intenso processo di consulenza pubblica e di partecipazione cittadina. In tal maniera, ogni paesaggio ha ricevuto un nome che risiede nella memoria collettiva.

Tutti i paesaggi sono rilevanti perché costituiscono tasselli territoriali basilari ai quali potere applicare politiche concrete, tenendo in considerazione il loro carattere. Inoltre, la carta dei paesaggi compie un'importante funzione pedagogica, poiché veicola i valori naturali, culturali, sociali, produttivi, simbolici e identitari più visibili di detti paesaggi.

I cataloghi oggetto dell'indagine stabiliscono linee strategiche e direttrici concrete che senza dubbio contribuiscono al miglioramento della qualità dei paesaggi e, in definitiva, la qualità di vita dei cittadini. Rappresentano un ulteriore modo di procedere verso una nuova cultura della pianificazione del territorio, la quale esige da tutti elevate dosi di sensibilità paesaggistica. Attraverso l'Osservatorio del Paesaggio si sta favorendo una cultura del dialogo tra amministrazioni – e tra differenti livelli di una stessa amministrazione – che aiuta a superare l'eccessiva frammentazione delle strutture dell'amministrazione pubblica.

12.3.2. Le direttrici del paesaggio

L'art. 12 della già citata legge n. 8/2005 definisce le "direttrici del paesaggio" come le istruzioni che, basandosi sui Cataloghi del paesaggio, precisano e incorporano normativamente le proposte degli obiettivi di qualità paesaggistica nei piani

territoriali[96]. Le direttrici del paesaggio, sono, dunque, il punto di incontro di due strumenti: i piani territoriali, definiti dalla legge di politica territoriale del 1983, e i cataloghi del paesaggio, definiti dalla legge citata precedentemente.

L'esigenza di formulare delle direttrici del paesaggio all'interno dei piani territoriali rappresenta, senza dubbio, un passo in avanti rispetto all'impegno di questi strumenti nei riguardi del paesaggio. Si tratta di passare dal paesaggio inteso come criterio o conseguenza, al paesaggio quale oggetto di pianificazione: oggetto di regolamentazione normativa e di riflessione progettuale.

I cataloghi del paesaggio, da cui discendono le direttrici, sono da intendere come dei documenti validi di per sé e la cui elaborazione è l'esito di un insieme di conoscenze e di proposte indicative di protezione, gestione e assetto del paesaggio a partire da un punto di vista poliedrico della realtà, incorporando aspetti patrimoniali, ambientali, sociali, etc. In tal maniera, ciascun catalogo definisce una cornice di conoscenze e orientamenti utili per una corretta integrazione paesaggistica di qualsiasi azione che si deve sviluppare sul territorio. Le direttrici, allora, devono essere coerenti con il contenuto del catalogo del proprio ambito territoriale, specialmente con l'inventario dei valori paesaggistici, con la definizione degli obiettivi paesaggistici e con la proposta delle misure e azioni.

Per il loro carattere di documento normativo da incorporare al *PTP*, le direttrici sono condizionate dalla scala di pianificazione propria del piano e dalla natura, predominantemente fisica, del suo contenuto propositivo. Le direttrici devono concentrarsi negli aspetti propriamente detti paesaggistici di scala territoriale. Da ciò si può formulare una triplice riflessione:

a. le direttrici del paesaggio di un piano territoriale non possono esaurire la regolamentazione normativa del paesaggio, la quale, come fenomeno multiscalare nella sua percezione, abbisogna di diversi livelli di trattamento normativo e progettuale. Pertanto, le direttrici del paesaggio devono concentrarsi sulla regolamentazione propria della scala di pianificazione territoriale, considerando che vi sono altri strumenti adatti all'individuazione di norme paesaggistiche più dettagliate;

b. nonostante il territorio sia il risultato di un processo storico che ingloba ora i valori economici e funzionali, ora quelli ambientali e culturali, la sua valutazione

[96] Legge n. 8 dell'8 giugno 2005, "Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de Cataluña", pubblicata in *D.O.G.C.* n. 4407 del 16 giugno 2005.

avviene attraverso un atto percettivo che ha inizio con la visione delle immagini del territorio;

c. il paesaggio a cui si riferiscono le direttrici è quello che possiamo denominare "paesaggio territoriale" poiché comprende gli ambiti di grande ampiezza e la cui percezione risulta approssimata, specie nel caso di paesaggi urbani, lasciando invece ad altri strumenti di maggior dettaglio quelli di ridotta estensione.

La formulazione delle direttrici del paesaggio, come l'elaborazione dei cataloghi, è un esercizio senza molti riferimenti esperienziali e, per tanto, si deve intendere come un processo aperto i cui risultati si perfezionano a partire dalla loro prima elaborazione. A questo proposito, va notato che il processo di elaborazione dei cataloghi del paesaggio, i suoi primi risultati e le diverse prove tecniche di approssimazione delle direttrici realizzate permettono, oggi, di costatare un importante fatto da considerare all'ora di orientare correttamente la elaborazione di alcune direttrici. Questo fatto consiste nell'esistenza di un insieme di criteri, obiettivi e direttrici generali la cui applicazione è valida per tutti i paesaggi della Catalogna, nonostante la diversità territoriale. Inoltre, si può aggiungere che la loro validità è sicuramente estendibile al territorio di tutta l'Unione Europea o di tutti gli ambiti geografici in cui vi sono aree antropizzate e culturali come quelle catalane.

In sintonia con queste precisazioni, è stato proposto un elenco di componenti, o aspetti del paesaggio, suscettibili di essere oggetto delle direttrici e la cui formulazione è coerente su tutto il territorio della regione catalana:

• "Geomorfologia": è intesa come il risultato dei fenomeni orografici ed erosivi prodotti nel tempo. Le modellazioni di poca entità, introdotte dall'attività agraria tradizionale, si considerano perfettamente integrate nella morfologia naturale e, anzi, la arricchiscono. Inizialmente, e fatta eccezione di alcuni casi particolari, le direttrici considerano paesaggisticamente positive le trasformazioni fisiche rivolte a restituire la morfologia naturale di quei luoghi dove sia stata modificata. I movimenti di terra causati dalla pratica agricola, le infrastrutture e l'edificazione sono considerati leciti soltanto se necessari, se riducono al minimo i dissodamenti e i terrapieni e, soprattutto, l'incidenza al sistema di idrico naturale.

• "Acqua": la rete d'acqua del territorio, comprendente gli elementi naturali e artificiali a cielo aperto, di grande importanza a livello strutturale, è una componente basilare del paesaggio e, in quanto tale, deve essere rispettata. Il trattamento naturale o artificiale degli spazi ad essa associata deve approfittare della potenzialità

paesaggistica che da essa deriva, senza pregiudicarne, però, le caratteristiche idrologiche dei siti.

• "Modellazione agraria": lo spazio agrario – agricolo, pascolivo e forestale – offre uno sfondo paesaggistico che costituisce la componente identitaria principale del territorio. È necessario, dunque, coniugare il rispetto dei suoi valori come bene paesaggistico di interesse comune e la sua funzionalità agraria, affinché mantenga i tratti fondamentali della sua fisionomia. Si considerano elementi strutturali della configurazione del paesaggio agrario i percorsi, la rete di drenaggio naturale, i canali di irrigazione, le siepi arboree lungo i coltivi, la topologia delle costruzioni tradizionali, etc. Le direttrici raccomandano, quindi, la preservazione di questi elementi o, nel caso in cui siano necessarie trasformazioni indispensabili, il mantenimento della frammentazione percettiva propria del paesaggio esistente.

• "*Landmark* e sfondi scenici": in molti paesaggi, la relazione tra figura e sfondo ha un ruolo rilevante nella composizione dell'immagine percepita. Le "figure" del paesaggio sono i nuclei urbani, gli elementi costruiti, le diverse formazioni geologiche e naturali in genere che per la loro ubicazione – in posizione elevata, in pianura, su di una cresta, etc. – e per il loro valore, costituiscono i fuochi delle immagini del territorio. Completano l'immagine e fanno da base alle figure i fondi scenici configurati dalla orografia e dalla vegetazione. Per l'importanza che rivestono i *landmark* e gli stessi sfondi è necessario evitarne la deturpazione, di cui le nuove costruzioni ne rappresentano la minaccia più frequente, e preservarne l'originale forma nel suo insieme. Con questo fine si devono evitare, nella misura del possibile, costruzioni e, più in generale, barriere visive che impediscano o rendano difficile la percezione delle immagini più interessanti del territorio dai siti maggiormente accessibili e dagli assi viari attraversati più di frequente. Le nuove espansioni urbane devono stabilire relazioni di continuità e armonia formale con quanto già esistente, mantenendo un livello di coerenza adeguato con la struttura paesaggistica dell'intorno.

• "Costruzioni isolate": per i loro effetti nel paesaggio, le direttrici raccomandano di prestare particolare attenzione alla qualità dei progetti e alle garanzie di autorizzazione dei nuovi edifici, costruzioni o istallazioni isolate nel territorio. Tra le strategie di armonizzazione, mimesi, mitigazione, compensazione o monumentalizzazione – alternative del progetto di un nuovo elemento isolato nel

paesaggio – si considera preferibile la prima, la quale esige che l'elemento architettonico sia ben integrato nel contesto, offrendo un risultato paesaggistico qualitativo positivo o, almeno, neutro. La strategia della monumentalizzazione si può scegliere eccezionalmente, quando per l'elevata qualità e singolarità formale del nuovo elemento, questo, diventi una componente principale del paesaggio.

• "Infrastrutture lineari": le infrastrutture lineari (rete viaria ferroviaria, condutture di gas e di elettricità, etc.), a causa delle loro necessità di tracciato e collegamento spesso indipendenti dai riferimenti visivi del territorio, rappresentano una potenziale "intrusione" nel paesaggio. Un criterio generalmente valido, individuato dalle direttrici per tutti i tracciati di infrastrutture lineari, è quello di ridurre la frammentazione fisica del territorio e i cambiamenti nella configurazione dei terreni necessari alla loro costruzione. I progetti delle infrastrutture lineari di ogni classe devono adottare le soluzioni adeguate per minimizzare l'impatto della loro presenza nel paesaggio rurale, salvo casi in cui possano essere di interesse al paesaggio.

• "Aree specializzate": gli insediamenti e gli impianti in aree specializzate, solitamente, hanno effetti decisivi nella trasformazione del paesaggio a causa della loro localizzazione, dimensione e immagine, che poco condividono con la logica di formazione degli insediamenti urbani esistenti. Le direttrici per le aree specializzate, in relazione ai nuovi impianti e al miglioramento dell'integrazione di quelli esistenti, hanno l'obiettivo di mantenere e, se è possibile, di incrementare i valori del paesaggio. I nuovi impianti, dunque, devono cercare di ridurre al minimo il loro impatto visivo, specialmente dove il paesaggio agrario ha una tessitura di pregiato rilievo, senza comunque pregiudicare quegli elementi che, invece, potrebbero costituire un miglioramento per il paesaggio a causa del loro possibile carattere monumentale, per esempio un aeroporto o una stazione ferroviaria. In definitiva, la riduzione dell'impatto visivo del nuovo impianto deve essere uno dei fattori da considerare per la scelta della sua localizzazione.

• "Spazi degradati": è necessario considerare come obiettivo generale la restituzione dei valori paesaggistici dei luoghi degradati. Si tratta di aree estrattive in disuso, discariche, fabbricati rurali abbandonati, edifici in rovina, istallazioni obsolete, etc. sulle quali è necessario agire promuovendo la loro trasformazione fisica. Le azioni sugli spazi degradati sono principalmente quelle destinate al restauro del paesaggio, al fine di integrarlo nell'immagine paesaggistica complessiva del territorio

o di essere oggetto di nuova progettazione, così da conferire nuovi valori paesaggistici. Inoltre, quando si prevede di autorizzare attività che produrranno un inevitabile degrado del paesaggio, bisognerà anche prevedere il modo in cui restituire il valore paesaggistico.

• "Punti di vista e percorsi paesaggistici": nella misura in cui i valori del paesaggio si apprezzano a partire dalla sua percezione, diventa un obiettivo di ambito generale facilitare l'accesso della cittadinanza nei luoghi in cui la percezione del paesaggio è più ampia e suggestiva: i punti di osservazione e i percorsi panoramici. In qualsiasi caso, ogni azione che può avere luogo lungo tali percorsi e nelle prossimità dei punti di osservazione devono evitare l'artificializzazione superflua di questi spazi.

Le direttrici generali, al margine del grado di astrazione inevitabile e in sintonia col loro carattere, sono di diretta applicazione. Non ostante ciò, la loro implementazione comporta la intermediazione di un esperto – o commissione – che la concretizzi in ciascun caso, esprimendo precise indicazioni per migliorare o ottimizzare il risultato paesaggistico. In questo modo si passa da direttrici generali a direttrici territorializzate. Questo obiettivo deve essere raggiunto in tutti gli ambiti della pianificazione e tra gli esperti è ormai diffusa la consapevolezza che ciò sia possibile in un arco temporale relativamente breve. Ed ancora, si potrebbe addirittura parlare di un terzo livello: quello in cui la formulazione delle direttrici acquisterebbe un grado di decisione che permetterebbe un'applicazione molto più regolata, più vicina a ciò che sono molte norme urbanistiche, per le quali non sono necessari esperti, ma soltanto tecnici che sappiano leggere il loro significato univoco.

12.3.3. Gli indicatori del paesaggio

Se si considera il paesaggio come entità cognitiva si comprende la relazione tra dinamiche sociali e dinamiche ambientali; al contrario si rischia di cadere nella separazione tra processi umani e processi naturali, fatto che ridurrebbe la capacità di trasferimento di gran parte delle conoscenze scientifiche al mondo reale (Farina, 2009).

Negli ultimi anni, in molti Paesi europei che hanno intrapreso politiche rivolte al paesaggio, gli indicatori del paesaggio hanno permesso, secondo differenti modalità, di interpretare il paesaggio tenendo conto dei diversi fattori che concorrono alla sua esistenza e si sono rivelati strumenti al servizio delle politiche paesaggistiche, perché capaci di descrivere, valutare e offrire informazioni in merito agli aspetti più rilevanti:

lo sto stato del paesaggio, la sua evoluzione, la qualità delle stesse politiche di paesaggio sviluppate dalle istituzioni pubbliche, il comportamento della società verso il paesaggio o il grado di sensibilizzazione e di soddisfazione paesaggistica di una comunità locale.

Le istituzioni che intendono perseguire politiche del paesaggio sempre più concrete ed efficienti sono consapevoli della necessità di avere una conoscenza dettagliata e rigorosa di questi aspetti. Nonostante tale necessità, come già anticipato al capitolo n. 5, non esiste in Europa una comune idea su quali devono essere gli indicatori da utilizzare, ma, piuttosto, vi sono numerose batterie di indicatori non integrati, non strutturati e non applicati in forma sistemica. Questa situazione è dovuta, in parte, al fatto che il paesaggio è un ambito in pieno sviluppo tecnico e normativo in tutta Europa (Sala, 2009), in parte a causa del dualismo oggettivo/soggettivo all'interno del quale oscilla il concetto di paesaggio (Giampino, 2013). La qualità di un paesaggio, per esempio, non è un dato ricavabile dalle caratteristiche del paesaggio stesso, dai tipi di coltivazioni o dalla percentuale di zone umide di una specifica area, poiché dipende anche dall'immagine che la popolazione ha di esso, basata sicuramente in gran misura sulle caratteristiche fisiche e materiali, ma anche su quelle culturali, emotive e spirituali.

Per proporre possibili soluzioni metodologiche, ma soprattutto per contribuire al dibattito scientifico in atto in seno a tale questione, l'Osservatorio del paesaggio, già dal suo inizio, si è subito dotato di un sistema di indicatori paesaggistici che, congiuntamente alle conoscenze territoriali già acquisite, permettesse di formulare conclusioni utili alle politiche del paesaggio. L'Osservatorio ha voluto dare un nuovo significato agli indicatori del paesaggio, conferendo importanza alle dimensioni percettive e sociali, in maniera sia quantitativa, sia qualitativa, nonostante le difficoltà che ciò può comportare. La trasversalità dello stesso concetto di paesaggio, che ingloba la dimensione naturale e culturale, nonché percettiva – del singolo e della collettività – è una delle principali sfide che intendono affrontare gli indicatori del paesaggio della Catalogna e sui quali ancora oggi si sta lavorando.

Si rilevano quattro ragioni che giustificano la necessità di individuare opportuni indicatori del paesaggio:

- la valutazione delle politiche intraprese dalla *Generalitat*, gli indicatori devono essere al servizio delle politiche del paesaggio per valutarne l'efficacia dei suoi obiettivi e delle sue iniziative;
- la futura revisione e l'aggiornamento dei cataloghi del paesaggio della Catalogna;
- la redazione della relazione sullo stato del paesaggio catalano, l'Osservatorio si avvale di una batteria base di indicatori del paesaggio per l'elaborazione di detta relazione;

- la misura dei risultati ottenuti dagli obiettivi di qualità paesaggistica, per i quali si richiede che siano vincolati a una batteria di indicatori.

È stata, dunque, proposta una lista ridotta di indicatori al fine di garantire la sua operatività:

1. Trasformazione del paesaggio: analisi dei cambiamenti, naturali e culturali, che modificano i suoi valori o le sue sembianze.
2. Diversità paesaggistica: evoluzione della ricchezza nell'assetto territoriale;
3. Frammentazione paesaggistica: risultato del processo di rottura e diminuzione della continuità e coerenza.
4. Valore economico del paesaggio: capacità di un paesaggio di convertire i suoi elementi in risorse produttive.
5. Conoscenza del paesaggio: grado di riconoscimento e di interazione con il paesaggio di una determinata popolazione.
6. Soddisfazione paesaggistica: grado di contentezza della popolazione che vive in un determinato ambito territoriale.
7. Socievolezza paesaggistica: permette di misurare le relazioni sociali nel suo senso più ampio, vincolate al paesaggio e generate dallo stesso.
8. Paesaggio e comunicazione: avvicinamento alla dimensione comunicativa del paesaggio.
9. Azione pubblica e privata nella conservazione: monitoraggio delle politiche pubbliche e delle azioni private nell'ambito della conservazione, della gestione e della pianificazione del paesaggio.
10. Applicazione degli strumenti previsti dalla normativa di settore: l'indicatore pone enfasi sul reale contributo dei dispositivi normativi alle politiche pubbliche di conservazione, gestione e pianificazione del paesaggio.

I dieci indicatori non costituiscono concetti "chiusi", ma aperti e sottoposti alla discussione plurale di diversi soggetti. L'Osservatorio, infatti, fin da quando si è occupato dell'elaborazione di appositi indicatori per il paesaggio, ha nutrito, in merito, un forte dibattito metodologico perché consapevole che questa è la naturale attitudine di un ente che vuole creare conoscenza e strumenti di conoscenza (Sala, 2009).

La batteria di indicatori del paesaggio elaborata dall'Osservatorio assolve a tre necessità. In primo luogo, gli indicatori devono descrivere, in forma semplice, ma rigorosa, la realtà paesaggistica della Catalogna, al fine di contribuire all'identificazione dei problemi, alla diffusione della conoscenza degli impegni in materia di tutela, gestione e assetto del paesaggio e di permettere la ricerca e l'ottenimento di soluzioni adeguate e flessibili. Una seconda funzione consiste nella valutazione dell'effettivo operato dei diversi livelli amministrativi in ambito paesaggistico e, in caso negativo, nell'offrire segnali di attenzione sul successo o,

viceversa, sul fallimento delle politiche adottate, al fine di orientare i responsabili politici verso il miglioramento. Infine, gli indicatori del paesaggio devono informare i cittadini sugli aspetti paesaggistici in maniera comprensibile e precisa, in modo tale da facilitare e migliorarne la comprensione; dal grado di informazione delle "misure" rilevate, infatti, dipenderà in buona misura la partecipazione della comunità locale.

Per i motivi fin qui esposti, gli indicatori sono da considerare validi se funzionali alla presa di "buone decisioni". In questo senso, la costruzione di una batteria di indicatori non può essere finalizzata alla semplice stesura di una relazione o a tracciare la fisionomia di un dato territorio in un determinato momento, ma deve trovare applicazione nel sistema di presa di decisioni delle politiche intraprese, per seguirne l'evoluzione temporale.

12.4. La "Avaluación ambiental estratègica" in Catalogna

In Catalogna, nel 2002, è stato redatto un primo disegno di legge per la valutazione ambientale, sottoposto a informazione pubblica nel settembre del 2005. A motivo del ritardo nell'approvazione di una legge catalana e in vista del recepimento effettivo da parte dello Stato spagnolo mediante la Legge n. 9/2006 della Direttiva Vas, il *Departament de Medi Ambient i Habitatge* [97] (*DMAH*) ha elaborato dei criteri interpretativi per facilitarne l'applicazione nel suo ambito di competenza. In questo modo, la *Generalitat* catalana ha iniziato ad applicare in modo transitorio i propri criteri nei due ambiti del governo del territorio, la pianificazione urbanistica e quella territoriale, fino alla trasposizione definitiva della direttiva europea. Inoltre, sia la LUR della Catalogna (D.lgs. n. 1/2005)[98], sia il regolamento che la sviluppa (D.l. n. 305/2006)[99] applicano già dal 2002 un sistema di valutazione ambientale, completato e reso maggiormente efficiente nel 2005 da tre importanti strumenti: "*Informe de Sostenibilidad Ambiental Preliminar*" (*ISA* preliminare – Relazione preliminare), "*Informe de Sostenibilidad Ambiental*" (*ISA* – Relazione di sostenibilità) e "*Memoria ambiental*" (Relazione ambientale), normandone l'implementazione nella pianificazione territoriale con il regolamento di elaborazione e approvazione dei *PTP* (d. n. 142/2005)[100]. Tutto ciò risulta di particolare interesse se si tiene in considerazione il fatto che un'alta percentuale di attività pianificatoria in Catalogna si concentri proprio nella prima decade del XXI secolo.

[97] Fino al 2010 è stato l'organismo responsabile di pianificare, dirigere, eseguire e valutare le direttrici della politica ambientale e residenziale della Catalogna. Commentare il fatto che oggi non esiste più e indicare l'organo responsabile.
[98] D.lgs. 26 luglio 2005 n. 1 recante "*Texto refundido de la Ley de urbanismo*", pubblicato in *D.O.G.C.* n. 4436 del 28 luglio 2005.
[99] D.L. 18 luglio 2006 n. 305 recante "*Reglamento de Ley de Urbanismo de 2006*", pubblicato in *D.O.G.C.* n. 4682 del 24 luglio 2006.
[100] D. 12 luglio 2005 n. 142 recante "Reglamento por el que se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales", pubblicato in D.O.G.C. n. 4432 del 22 luglio 2005.

Un punto chiave nell'applicazione della valutazione ambientale in Catalogna è rappresentato dall'istituzione, attraverso il decreto n. 125/2005[97], di *Oficines Tècniques d'Avaluació ambiental* (*OTAAs*): organi che ricevono i piani e le *ISA* preliminari e ne seguono gli sviluppi, redigono i "*Documentos de referencia*" (da ora in avanti anche Documento di Riferimento) e le delibere delle Relazioni ambientali, si occupano del loro monitoraggio e agiscono da interlocutori tra i promotori e i redattori. In maniera determinante, queste unità hanno fatto fronte ai compiti in materia di valutazione dei piani urbanistici e, transitoriamente, di tutti i piani e programmi, fino all'approvazione della Legge Statale n. 9/2006[98] e di quella Catalana n. 6/2009[99] (*sic*). Oggi si chiamano diversamente: *Oficinas Territoriales de Acción y Evaluación Ambiental*; sono presenti nelle quattro province in cui la Regione è divisa amministrativamente – Barcellona, Girona, Lleida, Girona.

A causa del mancato sviluppo di una legislazione specifica in materia di valutazione ambientale di piani e programmi, così è stato fino a settembre del 2006, la valutazione ambientale è stata realmente applicata nella pianificazione solo con l'entrata in vigore del regolamento della legge urbanistica. A partire da quel momento si sono chiaramente configurati il suo ambito di applicazione, il procedimento amministrativo applicabile e l'insieme dei principali documenti tecnici necessari.

Oggi, in Catalogna, la valutazione ambientale è normata dalla già citata Legge n. 6 del 28 aprile 2009 recante "Valutazione ambientale di piani e programmi", la quale rappresenta il recepimento della legge statale e il suo adeguamento alle necessità territoriali regionali. La legge è costituita da cinque capitoli, facenti seguito ad un preambolo che attentamente ripercorre la storia della pratica di valutazione ambientale in Catalogna e ne motiva la necessità di una più efficace regolamentazione della disciplina.

Il capitolo I, contenente le disposizioni generali, determina l'obiettivo della legge, definisce i principali concetti che si utilizzano e i principi che reggono la normativa stessa, con una speciale considerazione della necessità di rendere compatibili gli attuali bisogni delle comunità locali con quelli delle future generazioni e ragionare, quindi, in termini di sviluppo sostenibile.

Il capitolo II regola, insieme agli allegati 1 e 2 della legge, uno degli aspetti chiave: la determinazione dell'ambito di applicazione della valutazione ambientale. In questo senso, la legge regionale amplia le esigenze della legge statale e include, oltre ai piani e ai programmi di iniziativa pubblica, anche quelli di promozione privata, adottati o approvati dall'Amministrazione pubblica o attraverso una legge.

Il capitolo III definisce le competenze dei diversi organi e attori che agiscono nel procedimento e costituisce uno dei contributi più caratteristici della legge nel panorama della regolamentazione della valutazione ambientale di piani e programmi. In sintonia alla

[97] D. 14 giugno 2005 n. 125 recante "Reestructuración de los servicios territoriales del Departament de Medi Ambient i Habitatge", pubblicato in D.O.G.C. n. 4407 del 16 giugno 2005.

[98] L. 28 aprile 2006 n. 9 recante "*Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*", pubblicata in B.O.E. n. 102 del 29 aprile 2006.

[99] L. 28 aprile 2009 n. 6 recante "*Evaluación ambiental de planes y programas*" pubblicata in D.O.G.C. n. 5374 del 07 maggio 2009.

legislazione statale, la Legge n. 6/2009 prende avvio dalla distinzione tra promotore[100], organo ambientale[101] e organo competente in materia[102]. Così procedendo, l'art. n. 11 stabilisce le funzioni e le competenze del promotore, tra le quali vi è quella di elaborare la Relazione ambientale così come stabilito dagli articoli 24, 25 e 26 di cui si tratterà ampiamente più avanti; l' art. n. 12 definisce le competenze dell'organo ambientale; infine, l'art. n. 13 si occupa di regolare la realizzazione e organizzazione di una banca dati, con l'obiettivo, tra gli altri, di facilitare e assicurare l'accesso del pubblico ai documenti e all'informazione relativa alla valutazione ambientale dei piani/programmi.

Il capitolo IV, completato dall'allegato numero 3, ne sviluppa e definisce il procedimento: dalla regolamentazione della procedura relativa alla "decisione previa" e alla formulazione dell'*ISA* preliminare, passando per la fase di determinazione della portata e del grado di dettaglio dei contenuti dell'*ISA*, fino alla elaborazione della Relazione ambientale e alla comunicazione col pubblico interessato e con le diverse amministrazioni.

Il capitolo V contiene le disposizioni relative al monitoraggio ambientale dei piani e programmi. In questo senso, ne viene assegnata la responsabilità al promotore, il quale potrà avvalersi di un organo specifico così come determinato dalla legislazione di settore. L'organo ambientale partecipa a questa fase dei lavori quale supervisore.

Il fatto che la legge sia stata approvata senza alcuna disposizione transitoria indica che il grado di accettazione del sistema e il consenso da parte dei professionisti che operano nel territorio sono molto alti. La valutazione ambientale dei piani e programmi è stata proposta in Catalogna come un nuovo paradigma: quello dell'urbanistica sostenibile, che ha preso avvio a partire dalla LUR del 2002[103], vigente fino al 29 luglio 2005. Un principio basilare della legislazione urbanistica catalana e, per estensione, dell'insieme dell'attività pianificatoria che questa regola.

In Catalogna da subito sono state riconosciute alla valutazione ambientale le potenzialità per assolvere alla piena integrazione, nei processi decisionali, delle esigenze ambientali del territorio; per tale ragione, si è scelto di non ridurre la funzione dei professionisti della valutazione ambientale alla realizzazione, a posteriori, di semplici verifiche ambientali di documenti di pianificazione tecnicamente definibili "conclusi". La valutazione ambientale la si considera, oggi, parte integrante del processo di redazione e formulazione del piano/programma. Professionisti con adeguate conoscenze e capacità sono incorporati fin dal principio del processo nel gruppo dei tecnici redattori, al fine di integrare adeguatamente la questione ambientale nelle decisioni di pianificazione e di redigere i documenti di valutazione ambientale del piano (*ISA preliminar*, *ISA* e *Memoria ambiental*).

[100] È la persona fisica o giuridica, pubblica o privata, che presenta l'elaborazione dei piani/programmi o l'amministrazione pubblica che inizia il processo per l'elaborazione e approvazione dei piani/programmi.

[101] È l'organo che, insieme al promotore, vigila sull'integrazione degli aspetti ambientali nei piani/ programmi.

[102] È l'organo a cui spetta l'approvazione, definitiva o preliminare all'invio al Parlamento, dei piani/programmi.

[103] L. 14 marzo 2002 n. 2 recante "*Ley de Urbanismo de Cataluña*" pubblicata in D.O.G.C. n. 3600 del 21 marzo 2002.

La valutazione ambientale si applica sistematicamente nei casi indicati nell'Allegato n. 1 della Legge n. 6/2009: i piani sottoposti a valutazione ambientale vanno dalla pianificazione territoriale a quella urbanistica, da quella generale a quella di attuazione e di settore.

12.4.1. Il modello procedurale adottato per la valutazione dei piani urbanistici

Il modello di valutazione adottato in Catalogna rappresenta un cambiamento profondo nell'attività urbanistica. Si sviluppa in maniera continua dall'inizio della redazione del piano per tutto il suo ciclo di vita, al fine di rilevare le caratteristiche ambientali emergenti, considerarne ogni possibile ripercussione sull'ambiente e garantire l'individuazione degli aspetti strategici. Si configura così una procedura il cui carattere è al contempo preventivo – per quanto concerne i pericoli già identificati – e precauzionale – per quanto concerne i rischi ipotetici. La procedura integra i risultati delle valutazioni ambientali dei piani di rango superiore, evitando in questo modo duplicati, e stabilisce misure ambientali per orientare adeguatamente i piani e i progetti derivati e la loro valutazione.

All'interno del processo, il Documento di Riferimento riveste un ruolo importante perché attraverso di questo il *DMAH* verifica l'*ISAP* e l'idoneità ambientale delle proposte avanzate; stabilisce la portata e il livello di dettaglio dell'*ISA* successiva; specifica gli obiettivi e i criteri ambientali per la formulazione del piano, gli indicatori da verificare durante il processo di valutazione e monitoraggio; identifica le amministrazioni pubbliche e il pubblico interessato, i quali dovranno essere oggetto di specifico coinvolgimento. In una fase posteriore, al promotore è richiesta la presentazione al *DMAH* della Relazione ambientale del piano, affinché l'organo ambientale emetta la necessaria autorizzazione per continuare l'*iter* di approvazione o di modifica del piano.

Il modello di valutazione ambientale di piani e programmi adottato in Catalogna presenta le seguenti caratteristiche:

- Piena integrazione dei processi di valutazione dei diversi piani e programmi operativi nel territorio. Si tratta di una "valutazione a cascata", in modo da rinforzare la coerenza globale dei processi di valutazione ed evitare duplicati, garantendo in questo modo una maggiore efficacia e il risparmio di tempo e risorse;
- Valutazione continua dei piani e programmi durante tutto il loro ciclo di vita, fin dagli stadi iniziali;
- Considerazione degli obiettivi ambientali quali filo conduttore del processo;
- Assunzione da parte del promotore del piano o programma del processo di valutazione ambientale e del conseguente monitoraggio;
- Integrazione dei metodi di analisi e di pianificazione ambientale nei processi di redazione dei piani;
- Intervento proattivo dell'organo ambientale dalle prime fasi del processo;
- Integrazione e semplificazione delle procedure amministrative e integrazione dei documenti di valutazione del piano o programma.

Per facilitare l'implementazione del modello, il *DMAH* ha progressivamente adottato un insieme di misure destinate ad agevolare i processi e a semplificare i contenuti; tra queste azioni vanno segnalate:

• Facilitazione, unitarietà e collaborazione, nel quadro della valutazione ambientale, nei rapporti tra le diverse unità dello stesso dipartimento (Istruzione n. 1/2007 della *Secretaría General*);

• Prevenzione dei duplicati tra valutazioni di piani e progetti. La norma ha anche incluso riferimenti alla necessità di evitare duplicati nella valutazione ambientale, indicando il rispetto la gerarchia dei piani e indicando l'opportuno impiego di studi ambientali già esistenti, seppure riferiti a progetti. È noto, infatti, che la Via non si applica ai piani, eccetto quando il loro contenuto è esclusivamente progettuale. In quest'ultimo caso il piano deve essere sottoposto a più di un tipo di valutazione ambientale. Nel caso di piani sottoposti a decisioni preventive circa la sua possibile soggezione a valutazione ambientale, il procedimento amministrativo si unifica con quello di emissione dei documenti di riferimento. Inoltre, per mezzo di un procedimento più snello, si può giungere a ritenere superflua la valutazione ambientale di determinati piani o programmi nei casi in cui, per le caratteristiche e le ridotte entità, risulta evidente la mancanza di effetti ambientali significativi.

• Semplificazione dei contenuti dei documenti di valutazione nel caso di *POUM* di municipalità di scarsa complessità urbanistica.

L'obiettivo principale della legge è l'effettiva e reale integrazione dei valori e dei criteri ambientali nella pianificazione urbanistica (art. n. 1) e che ciò si possa produrre fin dal primo momento e lungo tutto il processo. Per giungere alla valutazione ambientale, la Legge n. 6/2009 definisce due vie: quella dei piani e programmi menzionati esplicitamente – art. n. 6 dell'allegato 1 – e quella che richiede una decisione preventiva rispetto alla considerazione della più o meno necessaria valutazione ambientale all'art. 8.1.

Il processo di valutazione ambientale è regolato dagli articoli che vanno dal n. 14 al n. 28 della Legge n. 6/2009. Dopo avere definito le tipologie di procedure alle quali un piano/programma può essere sottoposto – a seconda se abbisognano di una "decisione preventiva", se sono riferiti al medesimo territorio di altri, se gli impatti ambientali sono già noti – il procedimento prende avvio con la *Decisión previa* o, nel caso in cui non fosse necessario, con la redazione dell'*ISA* preliminare. Il promotore deve presentare all'organo ambientale la documentazione necessaria per decidere se sottoporre a valutazione ambientale il piano/programma; sarà questo organo ad emettere successivamente il parere decisionale (art. n. 16). Tale documentazione, in virtù dell'art. n. 15, è così composta:

a. Descrizione generale dell'ambito territoriale;

b. Caratteristiche essenziali del piano/programma e indicazione degli obiettivi da raggiungere;

c. Sintesi descrittiva dello stato dell'ambiente;

d. Stima preliminare dei possibili effetti;

e. Conclusioni circa la necessità o meno di realizzare la valutazione ambientale (in caso negativo bisogna includere una proposta di linee guida da introdurre per prevenire e correggere le ripercussioni ambientali).

Questa fase può essere omessa nel caso in cui il promotore sappia già che il piano/programma in questione avrà importanti effetti sull'ambiente, per cui si passerà immediatamente alla fase successiva, quella inerente la redazione dell'*ISA* preliminare, normata dall'art. n. 17. Il documento, sul quale saranno chiamate ad esprimere un giudizio le amministrazioni pubbliche, dovrà contenere:

a. Gli obiettivi principali e i riferimenti alle relazioni con altri piani e/o programmi;
b. La descrizione dello stato dell'ambiente;
c. Le caratteristiche ambientali delle aree ritenute maggiormente sensibili;
d. Le già esistenti problematiche che interessano le aree di maggiore sensibilità;
e. Gli obiettivi di protezione ambientale;
f. Ulteriori informazioni e specifiche ritenute necessarie per completare il quadro descrittivo.

Seguono le osservazioni delle amministrazioni pubbliche e del pubblico interessato (art. n. 18) e, dopo, l'intervento del promotore del piano/programma (art. n. 19), il quale dovrà prendere atto delle osservazioni ricevute e apportare le necessarie modifiche alla proposta.

Entro un mese dalla conclusione della fase delle osservazioni, l'organo ambientale elabora il già citato Documento di riferimento (art. n. 20), con il quale si determina il contenuto dell'informazione da considerare nell'*ISA* così come definito dall'art. n. 2 della legge.

L'*ISA – Informe de sostenibilidad ambiental de planes y programas* – è uno dei documenti la cui redazione è a carico del promotore. Questo documento, di cui si tratterà dettagliatamente nel successivo paragrafo, è costituito dai seguenti contenuti ai sensi dell'art. n. 21:

a. Gli obiettivi ambientali;
b. La descrizione e la valutazione delle alternative di piano, anche di quella detta "zero", e dei probabili effetti di quella scelta;
c. Le informazioni riguardanti gli aspetti indicati nell'allegato 3 (fauna, acqua, energia, etc.);
d. Motivazione degli obiettivi selezionati;
e. Sintesi non tecnica.

Seguono, dunque, la fase di osservazioni sull'*ISA* (art. n. 23) e la redazione sulla Relazione ambientale (art. n. 24), anche questa a carico del promotore, ma per la cui realizzazione si avvale del supporto e della collaborazione dell'organo ambientale. La formulazione della Relazione ambientale è l'esito dei risultati degli studi fino a questo momento condotti e delle osservazioni ricevute. In questo documento sono considerati:

a. La valutazione della qualità dell'integrazione degli aspetti ambientali nel piano/programma;
b. Le modalità di recepimento del Documento di riferimento e delle osservazioni prodotte sull'*ISA*;
c. Le decisioni finali da incorporare nel piano/programma;
d. Le modalità secondo cui effettuare il monitoraggio e la periodicità delle relazioni di monitoraggio.

Il promotore dovrà, allora, incorporare la Relazione ambientale nel piano/programma (art. n. 27), affinché questo possa essere approvato dall'organo competente in materia, e pubblicare il piano/programma approvato insieme ad una dichiarazione che sintetizzi in che modo siano stati integrati nel piano/programma gli aspetti ambientali, l'*ISA*, le osservazioni, quali le motivazioni che hanno condotto alla scelta del piano/programma approvato e all'esclusione delle altre alternative. Inoltre, vanno rese note le misure individuate per il monitoraggio degli effetti sull'ambiente del piano/programma e un'ulteriore sintesi non tecnica di tale documento (art. n. 28).

La valutazione ambientale si configura come parte di un più ampio processo di cambiamento culturale nel fare pianificazione urbanistica (Gamarra Rocandio, 2006; Clavell, 2010) e i processi di trasformazione territoriale che ne discendono devono essere indirizzati verso criteri di compattezza, *mixité* sociale, pluralità di usi, multifunzionalità, connettività, etc. (Soriano-Montagut, 2010). Il nuovo modo di lavorare indicato dalla norma catalana richiede, infatti, nuovi orientamenti progettuali per introdurre la questione ambientale nella pianificazione, in un approccio olistico che supera la semplice concezione per parti – acqua, suolo, aria, etc. – e tratta, invece, il paesaggio nel suo insieme, fino a considerarne le politiche territoriali.

All'interno del processo di valutazione ambientale l'intervento dell'organo ambientale è limitato a due momenti: il Documento di Riferimento e la Relazione ambientale. Il Documento di Riferimento riveste singolare importanza poiché deve fare emergere, all'ora di fare la valutazione ambientale, ciò che vi è di "strutturale" nel territorio, tutti quegli aspetti ambientali da considerare chiave nella valutazione di un determinato piano o programma. La Relazione ambientale ha un carattere più variabile ed è in costante evoluzione, sempre in funzione degli obiettivi ambientali prefissati e sollecitati dalla comunità locale. Nel caso della pianificazione urbanistica si rivela molto importante l'intervento dell'organo ambientale al momento dell'informazione pubblica dell'approvazione iniziale, in sintonia con l'art. n. 83.5 della LUR catalana. È un intervento, questo, che conserva lo stile della "polizia amministrativa", però è utile per un adeguato monitoraggio dell'interpretazione della Relazione ambientale e, in un momento dato, per fare i cambiamenti necessari (Giné, 2010).

Il documento principe della valutazione ambientale, però, resta l'*ISA*: raccoglie tutta l'informazione ambientale, individua gli obiettivi, prevede gli impatti, propone misure e dà indicazioni sul monitoraggio da svolgere posteriormente (Giné, 2010). Per tanto, sono l'*ISA* e il Piano gli oggetti della valutazione. Di seguito le questioni nodali su cui lavora l'organo ambientale al momento di fare la valutazione:

a. se l'*ISA* soddisfa il Documento di Riferimento;
b. se l'*ISA* è coerente con gli obiettivi del *DMAH*;
c. se il piano proposto è coerente con l'*ISA* e con la Relazione ambientale.

Si viene, allora, a configurare un unico procedimento in cui l'*ISA* rappresenta la parte centrale del sistema di valutazione ambientale e i piani il tassello centrale della pianificazione. Ciò perché la valutazione ambientale in Catalogna non si limita ad una semplice validazione finale del piano effettuata al margine del suo processo di redazione, peraltro da professionisti che ne sono stati svincolati durante tutto il percorso, ma, al

contrario, è già armonicamente integrata nella pianificazione. Per garantire ciò, la Regione Catalogna ha adottato i seguenti criteri:

a. la valutazione ambientale deve essere parte di tutto il processo di decisione che comporta la formulazione di un piano;

b. gli obiettivi e i criteri ambientali devono immancabilmente essere adottati fin dal principio;

c. gli obiettivi e i criteri ambientali sono da considerarsi il principale filo conduttore del processo di redazione-elaborazione-sviluppo. L'*ISA* deve argomentare l'adozione, a inizio del lavoro, di questi obiettivi e criteri ambientali, verificarne la corretta integrazione nelle decisioni adottate durante tutto il processo di redazione ed elaborazione e validarne la coerenza del risultato finale. Inoltre, deve comprovare che le decisioni dei piani e progetti sviluppino e applichino misure ambientali adeguate e che quelli contenuti nei *POUM* siano coerenti con questi obiettivi e misure;

d. il profilo ambientale del territorio oggetto del *POUM* deve potere essere tanto esaustivo da permettere la comparazione tra la situazione esistente e quella che ne deriverebbe dall'attuazione del futuro piano;

e. i requisiti ambientali devono essere integrati nei *POUM* al pari degli altri fattori già previsti. Pertanto, l'*ISA* non deve né sostituire né duplicare i contenuti ambientali degli altri documenti del piano, già stabiliti dalla legislazione urbanistica, né deve individuare misure addizionali da incorporare a posteriori tra i contenuti del piano. Invece, deve assicurare che durante l'elaborazione del piano siano state introdotte le misure necessarie, di carattere preventivo, correttivo, e, se è il caso, compensativo;

la valutazione ambientale delle possibili alternative di piano, nonché degli elementi fondamentali che lo strutturano, è da ritenersi un fattore chiave, dal momento che l'opzione scelta determinerà in grande misura le ripercussioni ambientali del piano. Bisognerà, dunque, considerare gli obiettivi e i criteri ambientali previamente definiti. La valutazione ambientale delle alternative e, in questo contesto, di quella scelta, deve essere esposta nell'*ISA* del piano e, ancor prima, ampliamente trattata in un'*ISA* preliminare integrata nell'avanzamento del piano.

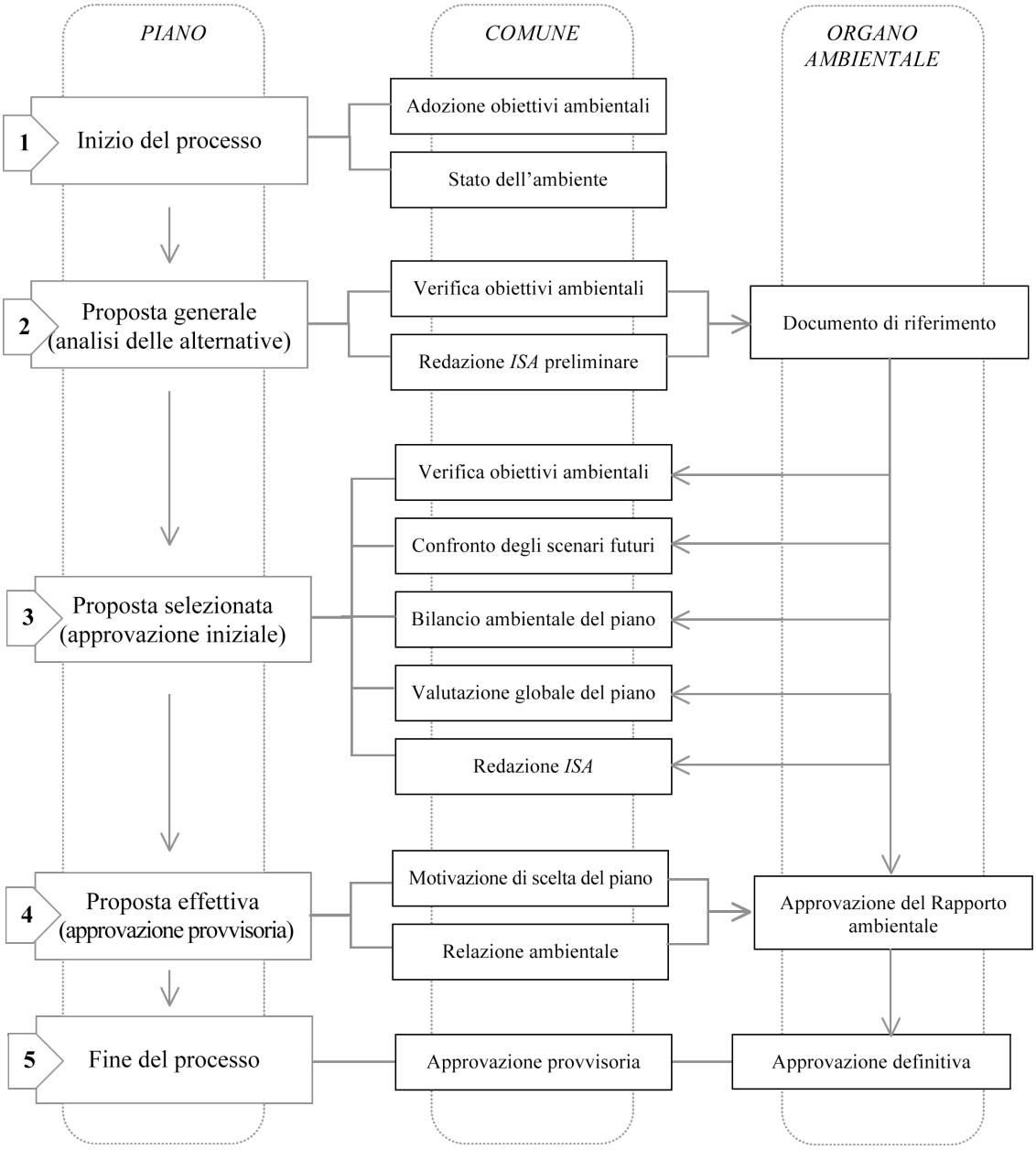
I *POUM* formano parte di un sistema di pianificazione territoriale e urbanistica nel quale prevalgono altri piani di rango gerarchico superiore e con altri piani di carattere derivato, sottoposti alle sue determinazioni. Per questa ragione, la valutazione del *POUM* è parte di un processo di valutazione a cascata più ampio: deve assumere i risultati della valutazione e delle determinazioni ambientali dei piani di rango superiore e, parallelamente, stabilire misure che facilitino la qualità ambientale e la valutazione di piani da esso derivati, evitando così dispendiose duplicazioni.

Bisogna osservare che l'introduzione nella legislazione urbanistica e ambientale del principio di "sviluppo territoriale e urbanistico sostenibile", in Catalogna, garantisce il compimento e l'applicazione della legge sulla valutazione ambientale, conferendo efficienza all'intero sistema di pianificazione[104]. Inoltre, come regolato dalla legislazione urbanistica, il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei cittadini alla realizzazione dei piani urbanistici e

[104] D.lgs. n. 1/2005, L. n. 9/2006, D. n. 305/2006, D.L. n. 1/2007, Regio D.lgs. n. 2/2008.

territoriali, attraverso procedimenti di partecipazione pubblica, è un fatto che legittima e conferisce trasparenza al sistema, rendendo più aderente alla realtà le analisi e gli obiettivi da intraprendere.

FIG. 11 Il processo di valutazione ambientale di un *POUM*



12.4.2. La relazione di sostenibilità ambientale ISA: nodo centrale del procedimento

La relazione di sostenibilità ambientale, tassello centrale dell'intero processo di valutazione ambientale, è il documento finale che dovrà giustificare la scelta degli obiettivi, dei criteri e degli indicatori stabiliti nel documento di recepimento.

La struttura ed i contenuti adottati per la redazione dell'*ISA* di un *POUM* discendono direttamente dall'allegato 1 della Direttiva 42/2001, adattato alle caratteristiche precise del

piano urbanistico così come previsto dall'ordinamento giuridico vigente in Catalogna e, nella fattispecie, alla figura del *POUM*. In estrema sintesi, sono individuate due serie di contenuti fondamentali che dovranno essere integrate nei processi di redazione del piano, nelle valutazioni conseguenti e, pertanto, nella stesura dell'*ISA*:

1. gli obiettivi ambientali per la redazione del piano, che bisognerà integrare e adottare nella fase iniziale e che permetteranno in seguito la verifica delle successive decisioni, delle alternative generali di assetto del territorio, del prodotto finale e delle sue posteriori modifiche;
2. il profilo ambientale del territorio oggetto del piano, tale da permettere la comparazione della situazione precedente e di quella posteriore al nuovo piano.

È possibile individuare sette principali momenti nella struttura della relazione di sostenibilità ambientale *ISA*. Il primo consiste nella determinazione degli impatti ambientali significativi sull'ambiente procurati dal *POUM* e, a sua volta, si articola in cinque fasi:

a. Descrizione dello stato del territorio – nonché del suo intorno – nei suoi aspetti ambientalmente rilevanti e oggetto della pianificazione, in sintonia con la documentazione informativa del piano; sono incluse in questa fase la identificazione e caratterizzazione delle aree considerate di significativa importanza in ragione del loro speciale interesse o vulnerabilità, dell'esistenza di rischi naturali o tecnologici;

b. Verifica dell'effettiva considerazione degli obiettivi di protezione ambientale, previsti a livello internazionale, comunitario, statale, regionale e locale, all'interno del piano, compresi quelli che hanno per oggetto le zone di importanza ambientale e gli spazi di protezione speciale;

c. Rilevamento delle relazioni con altri piani e programmi che incidono sull'ambito di assetto del *POUM*.

d. Raccolta dei risultati delle consulenze effettuate: effetti addizionali da considerare;

e. Conclusioni e segnalazione degli aspetti ambientali da considerare nel piano, nonché degli obiettivi e dei criteri ambientali adottati per la sua redazione.

Il secondo momento prevede l'analisi della struttura generale dell'assetto adottato e la dovuta descrizione e valutazione delle alternative:

a. Sintesi delle caratteristiche e dei motivi di selezione. Tra le altre, bisognerà considerare la "alternativa zero": la probabile evoluzione dell'ambiente in assenza del nuovo piano;

b. Effetti globali ed effetti delle loro determinazioni strutturali, in sintonia con i principi, gli obiettivi e i criteri ambientali a cui è dato di fare riferimento. Inoltre, vengono considerati i possibili effetti cumulativi con altri piani o programmi che incidono sullo stesso ambito del *POUM*;

c. Giustificazione ambientale della scelta della "alternativa zero".

Segue la descrizione ambientale del piano in funzione dell'alternativa di assetto territoriale adottata:

a. Descrizione schematica dei contenuti del piano con particolare attenzione alle sue caratteristiche strutturali e a quelle con possibili significative ripercussioni sull'ambiente;

b. Identificazione e quantificazione dei suoli oggetto di trasformazione e delle richieste addizionali di risorse naturali, infrastrutture sanitarie, residuali e similari, come conseguenza dell'assetto pianificato;

c. Misure adottate per l'incremento dell'efficienza energetica, per il risparmio delle risorse e per il miglioramento dell'ambiente in generale, sia per quanto riguarda gli impatti dei piani generali, sia per i piani di attuazione.

Il quarto momento prevede la determinazione delle possibili conseguenze sull'ambiente discendenti dall'implementazione del piano, mediante l'identificazione e la valutazione dei possibili effetti significativi (secondari, cumulativi, sinergici, a breve e a lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi, etc.) sulle diverse componenti ambientali, sulle risorse naturali in genere e sulle arre considerate di speciale interesse o vulnerabilità. Le componenti ambientali oggetto dell'indagine sono indicate alla lettera h dell'art. n. 1 dell'allegato 3 della legge; queste includono «aspetti come il patrimonio, la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la fauna, la flora, la terra, l'acqua, l'aria, l'energia, o fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, tra cui il patrimonio storico, il patrimonio geologico, il paesaggio e l'interrelazione tra tutti questi aspetti». Il legame tra questi fattori nasce dalla considerazione che la difesa del cittadino e della società sono una conseguenza della protezione dei fattori tipicamente detti ambientali, ma per garantire l'efficacia dell'intero sistema di protezione vanno direttamente tutelati anche i beni non strettamente definibili "naturali".

Dopo avere rilevato i probabili impatti, è allora possibile valutare globalmente il piano e giustificarne gli obiettivi ambientali stabiliti. Questa fase prevede tre momenti:

a. La verifica della coerenza del piano alle norme ambientali;

b. Il "bilancio ambientale" del *POUM*, considerando le gerarchie tra gli obiettivi stabiliti, gli indicatori adottati e il profilo ambientale del municipio prima e dopo l'approvazione del piano;

c. L'esposizione delle conclusioni generali della valutazione e la segnalazione delle difficoltà riscontrate nella raccolta dei dati.

Il sesto momento riguarda la descrizione delle misure di monitoraggio previste:

a. Disposizione della periodica verifica della conformità e idoneità delle misure adottate in relazione all'agenda del *POUM* o del programma urbanistico comunale;

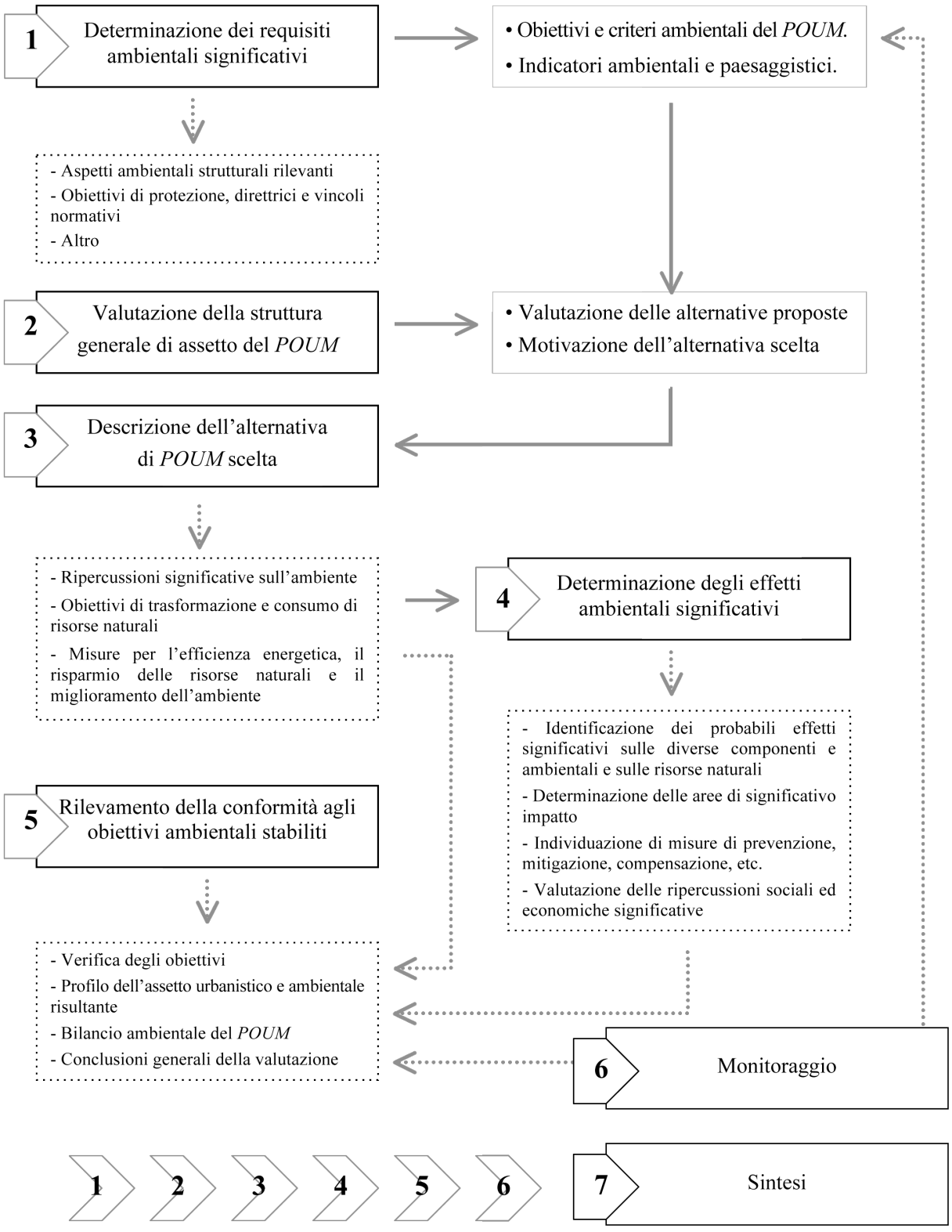
b. Individuazione dei parametri che richiedono il monitoraggio e degli indicatori necessari alla valutazione del *POUM* o del programma urbanistico comunale;

c. Immancabile riferimento alle norme e indicazioni ambientali per la formulazione e valutazione dei piani e progetti che si svilupperanno in applicazione al piano;

d. Identificazione dell'organismo o degli organismi responsabili.

Infine, l'ultima parte dell'*ISA* deve contenere una sintesi, in termini facilmente comprensibili, delle informazioni contenute nel documento. Bisogna offrire una rassegna degli obiettivi e dei criteri ambientali fissati e dei lavori condotti durante tutto il processo di pianificazione urbanistica, nonché la spiegazione ragionata dei risultati e delle conclusioni ottenute.

FIG: 12: Struttura dell'*Informe de Sostenibilidad Ambiental*



12.4.3. Pregi e criticità della procedura di valutazione ambientale

Quella catalana è una legge lungamente attesa, promulgata sette anni dopo dall'approvazione della Direttiva 2001/42/CE e quattro anni dopo che si concludessero i termini per il suo recepimento. È inoltre necessario sottolineare l'azione pioniera del *Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya* (CADS), organo del governo catalano in materia di sostenibilità, che a partire dal mese di gennaio 2002, emette una prima relazione sul ruolo dei diversi attori istituzionali nell'applicazione della direttiva sulla valutazione ambientale di piani e programmi in Spagna/Catalogna. Nel maggio dello stesso anno, il CADS invia al governo una nuova relazione sulla Vas, sollecitando la necessità di recepire la Direttiva 2001/42/CE e applicare questa valutazione ai processi di elaborazione di politiche, piani e programmi. Per il suo carattere pioniere è, inoltre, importante sottolineare la veloce applicazione della valutazione ambientale di piani e programmi alla pianificazione territoriale, guidata e trainata dal *Departament de Política Territorial i Obres Públiques* a partire dall'anno 2002, molto prima dell'approvazione della legge statale.

Uno dei punti di maggior rilievo di questa legge consiste nel garantire un ruolo attivo al promotore, non soltanto per quanto riguarda l'elaborazione dei piani e dei programmi e il monitoraggio ambientale, ma anche nelle altre fasi del procedimento di valutazione ambientale. In questo modo, infatti, si stabilisce che, anche nei casi in cui la competenza per esercitare una determinata funzione o per adottare una decisione corrisponda all'organo ambientale, il promotore può sempre contribuire con le proprie proposte e suggerimenti per facilitare la decisione che deve adottare l'organo ambientale.

Bisogna sottolineare anche altri interessanti punti della norma. In primo luogo, la volontà di facilitare l'integrazione delle diverse fasi del procedimento di valutazione ambientale nella procedura sostanziale di elaborazione, approvazione e monitoraggio di piani e programmi. Così come previsto dalla legge, la valutazione ambientale si inserisce nel processo di pianificazione già dall'inizio e costituisce un cambiamento culturale decisivo nel modo di "fare" pianificazione.

In secondo luogo, e in relazione al primo punto, è necessario fare emergere come ciò possa rappresentare una semplificazione dell'intero procedimento: il raggruppamento delle azioni e la definizione egli obiettivi da raggiungere sono contenuti in una sola procedura, senza dilatare inutilmente i tempi di elaborazione e approvazione dei piani/programmi.

Infine, la legge conferisce un grande rilievo al monitoraggio successivo alla approvazione del piano/programma, così come alla preparazione di un modello organizzativo adeguato e di disponibilità permanente di dati per i cittadini interessati.

Un altro importante punto di forza della valutazione ambientale in Catalogna è la decentralizzazione di alcune competenze in materia grazie alla istituzione delle *OTAAs*, il cui lavoro a livello provinciale semplifica e snellisce l'intero processo di elaborazione e approvazione dei piani loro pertinenti.

Di recente, grazie al decreto n. 342/2011[105], è stato compiuto un ulteriore passo avanti, non direttamente collegabile alla valutazione ambientale, ma che su di essa dispiega molti dei suoi vantaggi. Si tratta della creazione del *Departament de Territori i Sostenibilitat*, il quale riunisce in sé le competenze del precedente *Departament de Política Territorial i Obres Públiques* e una parte di quelle *del Departament de Medi Ambient i Habitatge*. In questo modo è stato consolidato un legame fino ad allora auspicato: riunire all'interno di un medesimo organo le politiche e le azioni riferite ad uno stesso territorio.

Per quanto riguarda i punti deboli del modello di valutazione catalano, si sottolinea la possibilità di ritardi nella lavorazione e approvazione dei piani per il fatto di esistere un'abbondante legislazione settoriale concorrente (Soriano-Montagut, 2010), con anche la difficoltà di stabilire gerarchie di criteri tra i differenti dipartimenti e uffici tecnici dei comuni e della *Generalitat* (urbanistica, pianificazione territoriale, ambiente, commercio, agricoltura, etc.). Bisognerebbe, quindi, incrementare e agevolare la collaborazione dell'amministrazione autonoma con i comuni per dare compimento alle esigenze della normativa. Inoltre, altra causa di prolungamento del processo è data dall'elaborazione di un terzo documento di valutazione ambientale: la *Memoria ambiental*. Questo documento, considerato eccessivo dagli stessi tecnici, nonché ridondante soprattutto nei piani poco complessi, discende dall'intenzione del legislatore statale della 9/2006 di lasciare l'ultimo giudizio, circa la validità del processo ambientale, all'organo preposto alla pianificazione urbanistica, l'allora *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo*, oggi *Ministerio de Fomento*. La *Memoria Ambiental*, all'interno dell'intero processo di valutazione ambientale, rappresenta un'ulteriore occasione per apportare nuove correzioni alla documentazione presentata, ma questa motivazione non basta né per garantirne l'utilità, né per giustificarne la dilatazione dei tempi del processo e le conseguenti ulteriori spese. Difatti, il nuovo disegno di legge, già in fase di approvazione, tra le varie novità proposte, sopprime la *Memoria ambiental* e ne attribuisce i contenuti all'*ISA* quale sua parte conclusiva.

Al momento di analizzare il ruolo dei redattori dei documenti di valutazione ambientale ci si trova di fronte al fatto che questa figura non appare in nessuno dei documenti che regolano la Vas in Catalogna. Se si osserva la Legge n. 6/2009 si riscontra il fatto che il promotore del piano/programma si identifica con «la persona fisica o giuridica, pubblica o privata […] che deve integrare gli aspetti ambientali nei contenuti del piano/programma mediante un processo di valutazione ambientale, così come il responsabile dell'elaborazione dell'*ISA*. […] l'organo ambientale è il responsabile, in collaborazione con il promotore, di vigilare sull'integrazione degli aspetti ambientali nell'elaborazione di piani e programmi». In nessun momento si menziona il responsabile della redazione dei documenti di valutazione ambientale, in generale un professionista ambientale, quando questo gioca un ruolo come minimo sussidiario in tutto il processo per via delle responsabilità che ne derivano. Si può affermare che i redattori dei documenti di valutazione ambientale si situano in un punto intermedio tra il promotore e l'organo ambientale, in modo tale che condividano con loro gli obiettivi e le responsabilità e, al tempo stesso, risulta anche possibile che si trovino al centro

[105] D. 17 maggio 2011 n. 342 recante "Reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat" pubblicato in D.O.G.C. de la Generalitat de Catalunya n. 5882 del 19 maggio 2011.

di interessi contrapposti (Gelabert, 2010). Tale mancanza di chiarezza a proposito della figura del redattore implica la difficoltà di costruire una "cultura" del processo di valutazione ambientale di piani e programmi. Non si tratta tanto di volere individuare i titoli professionali ammessi a tale incarico professionale, quanto di considerare le competenze di ciascun operatore.

Si assiste in maniera progressiva alla maggiore integrazione di professionisti del settore ambientale come membri dei gruppi di pianificazione e, per tanto, con capacità di influenza nella presa di decisione di piani che "leggono" con difficoltà. Altri redattori di piani provenienti dalle scuole dell'ingegneria e dell'architettura vedono ancora il miglioramento ambientale come un aspetto sul quale essi non possono incidere o, per lo meno, che non dipende direttamente dalla loro responsabilità (Gelabert, 2010). La necessità di garantire la professionalità e un certo grado di specializzazione nel campo della disciplina, data la complessità delle situazioni di cui spesso si tratta, rappresenta una garanzia giuridica per i diritti e doveri in gioco.

Per quanto riguarda la percezione che il redattore ha dell'organo ambientale, si dovrebbe chiedere una maggiore coerenza di criteri o "modi di fare" tra le differenti *OTAAs*. Anche se su questo piano sono stati mossi dei passi in avanti, ma bisogna pur sempre prestare attenzione dal momento che si può generare una grande incertezza nei redattori e mettere in questione l'obiettività del processo.

Continuando con il contenuto che dovrebbero avere i documenti di valutazione ambientale, l'esperienza accumulata in Catalogna negli ultimi anni sembra che ancora non permetta di definire il livello di analisi e di proposte adeguato alla scala del piano, sia da parte dei redattori, sia dell'organo ambientale, specialmente per quanto riguarda i piani di scala più piccola e quelli di scala più grande. Non si può, infatti, esigere lo stesso livello di dettaglio per scale differenti.

La "ambientalizzazione" delle norme urbanistiche è una delle sfide in corso, dal momento che si tratta di uno dei punti più significativi per l'introduzione dei fattori di sostenibilità nella pianificazione.

Inoltre, appare necessario ridurre progressivamente i tempi dedicati alla redazione dei documenti ambientali e aumentarne, invece, la partecipazione della comunità locale nel processo di definizione del piano, al fine di garantire una reale introduzione del punto di vista ambientale il più possibile condiviso.

Altro aspetto che emerge dall'osservazione della pianificazione e progettazione di settore riguarda il fatto che queste si mostrano ancora reticenti al momento di accettare e applicare i valori e i criteri che emanano le valutazioni ambientali e mantengono, invece, il primato delle loro proposte sugli obiettivi ambientali di sostenibilità.

12.5. Il "Plan de Ordenación Urbanistica Municipal" di Calonge

12.5.1. La pianificazione sovraordinata: il "PTP de las Comarcas de Girona"

In data 14 settembre 2010 il Governo catalano ha approvato definitivamente il PTP delle *Comarques Gironines*. L'ambito territoriale del piano comprende: l'Alt Empordà, il Baix Empordà, l'*hinterland* di Girona, la Selva, il pianoro denominato Estany, l'area della Garrotxa

e il Ripollés. Il PTP è un documento che si inscrive nel sistema della pianificazione sovraordinata e si colloca tra il piano regionale e il piano comunale. Si compone di una normativa per regolare le variabili territoriali che hanno maggiore capacità di incidenza e di elaborati grafici in scala 1:50.000. La normativa a cui si è appena fatto riferimento è accompagnata dalle Direttrici del paesaggio, le quali, elaborate dall'organo competente della *Generalitat de Catalunya*, il *Departament de Política Territorial i Obres Públique*, sono di diretta applicazione per la pianificazione e rappresentano il punto di giuntura tra il lavoro realizzato dall'Osservatorio e la scala di pianificazione locale. Al PTP è dato il compito di "governare" i processi di trasformazione territoriale attuali e futuri, garantendo un operato coerente con i principi della sostenibilità ambientale, sociale ed economica, in un'area caratteristica per la sua diversità, ma comunque accomunata da valori peculiari: la qualità del paesaggio, la ricchezza del patrimonio storico-architettonico, un sistema di insediamenti urbani maturi e l'iniziativa imprenditoriale che si manifesta attraverso piccole e medie imprese.

Il PTP prevede diversi obiettivi – alcuni comuni all'intero territorio, altri specifici per singole parti di esso – declinati sui tre "sistemi" secondo cui si articola il Piano.

Il sistema degli insediamenti è una categoria proposta dalla pianificazione territoriale, sulla quale il PTP applica le strategie di crescita, sviluppo qualitativo, miglioramento, completamento e mantenimento del carattere rurale. Le disposizioni sul sistema degli insediamenti orientano gli sviluppi urbanistici che avranno luogo nel territorio durante gli anni futuri, al fine di realizzare gli obiettivi previsti. Gli obiettivi e le direttrici stabiliti per questo sistema hanno le seguenti finalità:

- combinare la struttura urbana delle sette aree che costituiscono l'ambito funzionale oggetto del PTP con il potenziamento dei nodi che articolano l'intera regione;
- promuovere lo sviluppo urbano nelle aree maggiormente idonee;
- facilitare l'integrazione della popolazione immigrata;
- incentivare la concentrazione abitativa e lavorativa per migliorare l'offerta di trasporto pubblico;
- promuovere la *mixité* funzionale nelle aree urbane, mediante l'associazione alle funzioni residenziali dei necessari servizi di prossimità e delle attività terziarie;
- evitare la dispersione di usi e di edificazione nel territorio;
- preservare il patrimonio territoriale, nella più ampia accezione del termine;
- razionalizzare la collocazione delle aree specializzate nel territorio.

Il PTP stabilisce strategie di sviluppo differenziato, a seconda che si tratti di nuclei e aree urbane o di aree specializzate.

Per quanto riguarda il sistema della mobilità, il Piano prevede che nei prossimi anni entrino in servizio nuove infrastrutture per la mobilità di merci e persone, al fine di facilitare la realizzazione degli scenari economici attesi e di rispondere adeguatamente alla crescente domanda di spostamento, attuale e futura.

In merito al sistema degli spazi aperti, il piano individua tre categorie base in funzione del grado di protezione che gli si intende conferire in ragione delle trasformazioni alle quali, tali spazi, potrebbero essere esposti: suolo di protezione speciale; suolo di protezione

territoriale; suolo di protezione preventiva. L'inclusione dei suoli in una delle diverse categorie di protezione risulta dall'avere considerato le loro caratteristiche intrinseche e la loro estensione e posizione relativa dentro l'insieme degli spazi aperti del territorio, ponderando la loro funzionalità e la struttura globale dell'area oggetto del Piano.

Il suolo detto di protezione speciale comprende quei suoli che, per i loro valori naturali o per la loro localizzazione nel territorio, il PTP considera più adeguati all'integrazione in una rete permanente e continua di spazi aperti, con l'obiettivo di custodire la biodiversità e strutturare l'insieme del territorio con le sue differenti caratteristiche e funzioni. Alla categoria dei suoli di protezione territoriale appartengono quelli che il PTP non considera necessari alla formazione della rete di suoli di protezione speciale, ma i cui valori sono condizionanti o di particolare interesse, a tal punto da giustificarne una regolamentazione di tipo restrittiva sulla loro possibile trasformazione. Nella fattispecie, sono tre le ragioni secondo cui un suolo può essere considerato di protezione territoriale: interesse agrario e/o paesaggistico; potenziale interesse strategico; utilità per la creazione di corridoi per le infrastrutture. Il suolo di protezione preventiva, invece, comprende quei suoli classificati come non urbanizzabili per la pianificazione urbanistica e che non hanno le caratteristiche per essere considerati di protezione speciale o di protezione territoriale.

Per quanto riguarda il "sistema litorale", a motivo della sua peculiarità, il PTP, nell'area di studio, dà indicazioni per le aree del Baix Empordà e della Selva, al fine di realizzare, progressivamente, la trasformazione delle urbanizzazioni per residenza stagionale in settori per residenza stabile.

Altre due figure della pianificazione sovraordinata sono il *Pla Director Territorial de l'Empordà* e il *Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner*. Il primo, un piano di scala intercomunale, non ha più vigenza da quando è entrato in vigore il PTP. Per quanto riguarda il secondo, la legge urbanistica prevede anche la figura di piani urbanistici intercomunali, con flessibilità e caratteristiche analoghe al piano regionale, ma con linee di indirizzo e contenuti più precisi in termini di disposizioni. Attualmente, ne sono cogenti due e il loro obiettivo generale è la protezione dall'urbanizzazione delle aree costiere non ancora trasformate; in termini più specifici, gli obiettivi possono essere così sintetizzati:

- evitare il consolidamento di barriere urbane tra gli spazi interni e il sistema costiero;
- proteggere i valori delle aree costiere: paesaggistico, culturale, scientifico etc.;
- preservare le aree costiere interessate da rischi naturali e antropici dalla trasformazione urbana;
- garantire l'efficacia delle restrizioni o delle servitù per la protezione del dominio pubblico marittimo-terrestre;
- migliorare la qualità della vita grazie alla funzionalità delle aree costiere: riequilibrio del rapporto uomo-natura, mantenimento delle risorse turistiche di base, collegamenti interno-costa, e viceversa, a sostegno della biodiversità.

12.5.2. L'*iter* di formazione del Piano

In sintonia con quanto determinato dal PTP, Calonge è inclusa nel "Ambito del sistema urbano di Palamós": un'area dell'estensione di 53 km^2, l'ambito più piccolo tra quelli proposti all'interno del PTP e a cui appartengono anche le municipalità di Palamós e Vall-llobrega.

Viene qui presentato il caso-studio del nuovo Piano urbanistico (POUM) di Calonge, un comune catalano situato lungo la Costa Brava, affinché dall'osservazione esperienziale si possano rilevare gli elementi che hanno permesso, nella pratica del governo del territorio, di legare paesaggio, urbanistica e ambiente. La scelta del caso presentato è dovuta al fatto che in sé incarna le difficoltà proprie di un Paese, la Spagna, in cui è evidente la mancanza di unità tra urbanistica e pianificazione del paesaggio, nonché l'enorme distanza tra la retorica e le politiche territoriali (Romero, 2011). Inoltre, nonostante ciò, la Catalogna gode del supporto alla Vas, seppure ancora in forma indiretta, di un organo quale è l'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna.

La stessa Legge n. 8 del 2005, che tra le altre cose istituisce l'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna, stabilisce anche la formazione dei "Catálogos de Paisaje", di cui si è già ampiamente detto, quali strumenti per l'introduzione degli obiettivi paesaggistici nella pianificazione territoriale e nelle politiche settoriali della Regione, contribuendo in questo modo alla definizione e applicazione di una nuova politica paesaggistica, in accordo con quanto stabilito dalla CEP. I cataloghi sono uno strumento estremamente utile per l'implementazione di politiche del paesaggio, specialmente per l'integrazione di obiettivi paesaggistici nelle strategie territoriali, con il supporto della partecipazione attiva di tutti gli attori sociali che intervengono nel territorio. Se da un lato i cataloghi del paesaggio evitano di individuare livelli gerarchici di qualità paesaggistica e la conseguente quantificazione dei valori, la maggior parte dei quali riflette percezioni o sensazioni soggettive, dall'altro si candidano ad essere strumenti validi per la valutazione ambientale strategica della componente paesaggistica. In tal senso, la partecipazione della popolazione si rivela di fondamentale importanza per identificare tutti quei valori impercettibili da un'analisi di tipo cartografico ed anche da quella di campo; si tratta di valori intangibili, ma che configurano i luoghi e permettono di rilevare ogni variante in modo condiviso e oggettivo (Nogué, 2010).

Il punto di convergenza tra il lavoro dell'Osservatorio e la valutazione ambientale del POUM oggetto di studio è rappresentato dal "Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona". Ad oggi, infatti, l'operato dell'Osservatorio non permette di trovare diretto recepimento negli strumenti urbanistici, poiché i suoi tempi sono differenti da quelli della pratica pianificatoria. Le "direttrici del paesaggio", però, definiscono e introducono normativamente gli obiettivi di qualità paesaggistica, i criteri e le azioni definiti dai cataloghi nei piani territoriali. Stando così le cose e considerando che in Catalogna sono operativi tutti i livelli della pianificazione, il POUM di Calonge ha fatto proprie le direttrici del paesaggio, attraverso l'obbligato riferimento al piano di livello immediatamente superiore, completando con risultati positivi il processo di pianificazione. Per l'ambito territoriale delle "Comarche gironine", in cui ricade il comune di Calonge, le caratteristiche e le qualità di ciascun paesaggio si sono rivelate centrali all'ora di prevedere le sfide e gli obiettivi del territorio. Per le "unità di paesaggio" in cui ricade il territorio di Calonge (unità n. 7: Costa Brava; unità n.

12: Le Gavarres), di cui all'allegato n. 3 se ne riportano gli estratti della documentazione, sono stati individuati, in totale, 13 obiettivi di qualità paesaggistica, così come la stessa CEP richiede, e conseguenti criteri ed azioni per la loro implementazione.

Come stabilito dalla legislazione urbanistica vigente in Catalogna, il piano urbanistico è stato elaborato all'interno del processo di valutazione ambientale, ai sensi della Legge n. 6 del 2009, la quale ne regola appunto il procedimento. In sintesi, la procedura consta di alcuni passi fondamentali:

• Presentazione, da parte del proponente, dello stato di avanzamento del Piano (Avanç de Pla – AP) e di una "Relazione di sostenibilità ambientale preliminare" (ISAP) ai Servizi territoriali competenti in materia ambientale, per i quali l'organismo ambientale emette un "parere" (Document de Referència – DR) volto all'indicazione dei contenuti della successiva "Relazione di sostenibilità ambientale" (ISA), al fine di indirizzare il soggetto proponente alla completa ed approfondita analisi delle componenti ambientali interessate;

• Redazione e presentazione dell'ISA insieme al Piano per l'approvazione finale;

• Informazione e consultazione pubblica del piano;

• Elaborazione del terzo documento di valutazione ambientale: la "Memòria Ambiental" (MA), il quale costituisce il documento finale del processo. In questo documento è descritta la modalità secondo cui è stato condotto il processo e sono stati integrati gli aspetti ambientali nel piano.

Per quanto riguarda il caso specifico del POUM di Calonge, l'ISAP del piano è stata presentata dalla "Società Limonium" nell'ottobre del 2009 e a questa è seguita, in data 8 marzo 2010, l'emissione del DR da parte dell'OTAA del *Departament de Medi Ambient i Habitage* di Girona. Come già anticipato, il DR dà istruzioni sulla base della prima proposta di piano ed è, quindi, funzionale all'elaborazione della successiva proposta e dell'ISA. I progettisti del POUM di Calonge hanno, quindi, presentato il nuovo piano e l'ISA per l'esposizione a pubblica informazione. Una volta terminata questa fase, nell'ottobre 2010, l'intera documentazione è stata presentata per l'approvazione "iniziale", la quale è avvenuta il 25 novembre 2010. L'elaborazione del terzo e ultimo documento, la MA, costituisce il documento finale del processo di valutazione ambientale e valuta il modo in cui è stato condotto l'intero processo e il grado di integrazione degli aspetti ambientali nel piano. La MA è stata presentata insieme alla restante parte della documentazione del POUM nella sua versione per l'approvazione "provvisoria" all'organo competente regionale, invitato a esprimere un giudizio detto *Resolució*: requisito indispensabile per procedere, successivamente, all'approvazione "definitiva" del piano. La *Direcció General de Polítiques Ambientals del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya* ha emesso la propria *Resolució* sulla MA in data 27 ottobre 2012, nella quale se ne riconosce la conformità del POUM a condizione di ulteriori modifiche dello stesso.

Il nuovo Piano è stato, quindi, approvato in data 14 febbraio 2013 e pubblicato il 30 aprile 2013[106].

[106] Decreto del 24 aprile 2013, recante "Sobre un acord de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Girona referent al municipi de Calonge", pubblicato in DOGC n. 6366.

12.5.3. Obiettivi e indicatori

Secondo quanto richiesto dalla normativa catalana, l'ISA del Piano di Calonge realizza una descrizione e un'analisi molto dettagliate dei seguenti aspetti ambientali:

1. consumo del suolo;
2. mobilità;
3. acqua;
4. aria;
5. residui;
6. sostenibilità ed ecoefficienza nell'urbanizzazione e nell'edificazione;
7. biodiversità, connettività ecologica e patrimonio naturale;
8. qualità del paesaggio;
9. rischio ambientale.

Le informazioni, così raccolte e sistematizzate nell'ISA, hanno accompagnato la documentazione del piano per l'approvazione provvisoria.

Grazie al contributo dell'Osservatorio nella realizzare i Cataloghi, prima, alla costruzione delle Direttrici del paesaggio da parte del Governo catalano e al loro recepimento nel PTP, dopo, e alla coerente declinazione dei contenuti di quest'ultimo nel POUM da parte dei redattori del Piano di Calonge, l'integrazione dei criteri e obiettivi ambientali si può considerare elevata e soddisfacente. Infatti, con riferimento agli aspetti ambientali anzidetti, sono stati elaborati i seguenti obiettivi:

• Completamento dei brani di città occupati parzialmente da edilizia esistente prossima al nucleo urbano e fusione dei nuovi ambiti di espansione per razionalizzare l'occupazione e il consumo del suolo.

• Aumento della qualità delle analisi e delle soluzioni inerenti la mobilità locale.

• Realizzazione di studi specifici sul ciclo dell'acqua: studi idrici e di inondazione, efficienza della somministrazione d'acqua, mappatura delle necessità di bonifica, etc.

• Prevenzione dalla contaminazione luminosa e adeguamento alla normativa nazionale vigente.

• Individuazione di nuove aree per la raccolta dei rifiuti e ricollocazione della discarica comarcale.

• Efficienza nella distribuzione dei servizi elettrici e obbligo per ciascun progetto di essere accompagnato da certificazione energetica.

• Protezione e conservazione, nelle urbanizzazioni *ex-novo*, degli ambiti territoriali e degli elementi di più alto valore ecologico, naturale, agrario e idrogeologico. Inoltre, sono ampliate le aree già protette per garantire una maggiore soglia di tutela e per ridurre il consumo di suolo.

• Protezione della matrice biofisica esistente all'interno del comune, intesa dal PTP quale sistema di spazi aperti. Questa misura favorisce la conservazione degli spazi e degli elementi di valore naturale, agrario e paesaggistico maggiormente rilevanti nel territorio.

• Individuazione di perimetri di protezione nelle aree urbanizzate prospicienti i suoli forestali per ridurre l'esposizione al rischio ambientale.

Inoltre, il dipartimento "Territorio e Sostenibilità" di Girona, ente competente in materia di Vas, ha stabilito che venga assicurato il compimento dei seguenti obiettivi ambientali "prioritari":

1. Promozione e ubicazione dei nuovi sviluppi residenziali nell'immediato intorno del tessuto urbano già consolidato;
2. Contenimento della crescita delle urbanizzazioni;
3. Riqualificare i tessuti urbani dei nuclei preesistenti;
4. Identificare la rete idrografica del municipio e gli ecosistemi ad essa associati;
5. Identificare le zone, areali o puntuali, a rischio idrogeologico;
6. Preservare la matrice biofisica degli spazi aperti.

Gli obiettivi sono accompagnati da indicatori, al fine di misurarne il raggiungimento e gli effetti sul territorio. In realtà, come già osservato al capitolo n. 5, non è questo l'unico scopo dell'utilizzo di indicatori nella valutazione ambientale. Infatti, il loro uso è finalizzato anche alla descrizione dello stato dell'ambiente prima dell'entrata in vigore del Piano e al monitoraggio dell'evoluzione del territorio nel suo periodo di cogenza. Per questa ragione, in riferimento al loro impiego nel POUM di Calonge, l'utilizzazione degli indicatori ne ha accompagnato tutte le fasi: il *set* iniziale, selezionato nella fase di impostazione del Piano, è stato arricchito nella fase di definizione degli obiettivi, è stato perfezionato nella fase di valutazione delle alternative, è stato strutturato nella fase conclusiva del procedimento, allo scopo di progettarne il monitoraggio, e, infine, viene controllato nella fase di attuazione e revisione del piano.

Il *set* di indicatori utilizzato, definito "olistico" nelle pretese di chi lo ha elaborato, è costituito da un numero ridotto di indicatori capace di descrivere il profilo ambientale del territorio e la sua evoluzione in funzione degli obiettivi e dell'implementazione del nuovo POUM. Questa scelta è giustificabile da due ragioni:

1. Scegliere un numero ridotto di indicatori è sinonimo di "efficienza", perché implica la selezione di quelli che, con maggiore sintesi, restituiscono meglio la realtà;

2. È vantaggioso per quei Comuni che non godono di importanti fondi economici, se considerato che all'implementazione di un *set* di indicatori corrisponde una spesa anche economica.

Nel caso di Calonge gli indicatori selezionati sono i seguenti[107]:

- Censimento della popolazione in base al numero di abitazioni – valuta il numero di abitanti censiti nel comune rispetto alle abitazioni esistenti nello stesso;
- Intensità edificatoria – valuta il "ritmo" di edificazione di nuove abitazioni nel comune;
- Indice di saturazione del suolo comunale – permette di rilevare la quantità di suolo urbano e urbanizzabile rispetto alla superficie totale del comune. Allo stesso tempo, invertendone il quoziente, è possibile conoscere la percentuale rappresentata dal suolo urbano rispetto al totale dei suoli urbani e urbanizzabili, riflettendo, quindi, il grado di saturazione del suolo comunale;

[107] Per alcuni di questi indicatori non si dispone ancora dei dati per il loro calcolo. Tuttavia, si è ritenuto opportuno mantenerli perché si è certi che il calcolo sarà possibile durante la fase di attuazione del POUM.

• Evoluzione delle superfici di suolo “non urbanizzabile” – valuta i cambiamenti in corso su diverse classi di suolo “non urbanizzabile”, permettendo da un lato di misurare la percentuale globale di tale superficie che entra a far parte del processo di sviluppo urbano, dall’altro di determinare quale delle classi di tale suolo riceve più pressione di sviluppo;

• Evoluzione della pianificazione attuativa – rileva il grado di esecuzione delle previsioni del POUM sulla base dei documenti presentati agli organi preposti alla loro approvazione;

• Densità abitativa – numero di abitazioni in suolo urbano e urbanizzabile per analizzare la struttura urbana (compatta, diffusa, etc.);

• Consumo di acqua – permette di valutare il consumo giornaliero per abitante e di monitorarne la tendenza. Questo indicatore è legato al precedente, poiché il consumo d’acqua dipende anche dal struttura urbana e dalla tipologia abitativa (si pensi, ad esempio, al consumo delle case isolate, la maggior parte delle quali ha anche un giardino di pertinenza);

• Consumo energetico – permette di determinare il consumo su base annuale e di monitorarne la tendenza;

• Consumo energetico da fonti di energia rinnovabile – permette di valutare la quantità di energia rinnovabile consumata nel territorio comunale e di monitorarne l’evoluzione.

12.5.4. Partecipazione

La partecipazione cittadina, lungo il percorso di formazione del nuovo POUM, rappresenta un’ulteriore “valore aggiunto” della procedura di Vas. La partecipazione è avvenuta in tre differenti fasi del processo. La prima è stata dedicata alla “informazione”: è stato divulgato del materiale informativo contenente un’introduzione generica al POUM (definizione, aspettative, intenzioni e descrizione dei meccanismi di partecipazione, etc.). La seconda fase ha dato luogo al “dibattitto cittadino”: è stato organizzato un *forum* e delle giornate di lavoro per la discussione dei maggiori assi tematici, al fine di promuovere una partecipazione “aperta” e “plurale”, con particolare attenzione a coloro che non appartengono ad alcuna forma associativa esistente sul territorio. La terza fase, in sintonia con quanto stabilito dalla legge urbanistica catalana, ha visto la pubblicazione dei contenuti dell’AP: obiettivi del piano, sintesi delle alternative considerate, criteri urbanistici, ambientali e sociali che giustificano la scelta della proposta presentata.

Una volta terminato il periodo di consultazione pubblica del Piano, sono state apportate le necessarie modifiche, raccolte nella relazione tecnica e avallate nella delibera dell’ente comunale.

12.6. Alcune considerazioni

Grazie alla metodologia di lavoro adottata dall’inizio del processo di redazione del POUM, i criteri ambientali e gli obiettivi della pianificazione sono stati introdotti fin dalla prima fase di avanzamento. L’AP, infatti, può essere considerata una prima e valida “alternativa” al piano allora vigente. Uno dei punti di partenza è stato la lettura e l’analisi della realtà fisica e ambientale del territorio di Calonge e del suo intorno più immediato, nonché l’analisi della

pianificazione vigente, al fine di configurare una prima proposta di piano. La proposta del POUM di Calonge, nella sua versione per l'approvazione iniziale, costituisce una seconda proposta. Si tratta di una maggiore determinazione del modello di pianificazione, la quale analizza e recepisce le disposizioni e le note degli organi competenti sulla proposta di avanzamento del piano. Infine, la proposta del POUM, nella sua versione per l'approvazione provvisoria, costituisce una terza versione, risultante da una maggiore maturazione e definizione delle proposte dello stesso, con l'inclusione delle modifiche derivate dalle richieste delle amministrazioni competenti circa le misure ambientali da considerare.

Il procedimento di valutazione ambientale del POUM di Calonge ha permesso, già dal principio, di integrare gli aspetti ambientali nella pianificazione urbanistica. Infatti, l'ISAP ha consentito di fare emergere i principali aspetti territoriali e ambientali dell'area in oggetto, di creare un quadro di principi, criteri e obiettivi ambientali da assumere nel nuovo Piano e di realizzare una prima analisi delle azioni con incidenza ambientale più significativa, già nella sua fase di avanzamento.

Il processo di maturazione del POUM di Calonge, attraverso le fasi che caratterizzano il procedimento di Vas, ha permesso di valutare, approfondire e migliorare la proposta del Piano da tutti i punti di vista e, al contempo, di raccogliere i contributi e le valutazioni dei singoli cittadini, degli enti pubblici e delle amministrazioni in genere, emersi in seguito alla pubblicazione e al processo di partecipazione. L'integrazione dei criteri e degli obiettivi di qualità, elaborati dapprima nei Cataloghi del Paesaggio, tradotti in direttrici e assunti poi dal PTP, è stata, quindi, formalizzata nella proposta del Piano con differenti ed espliciti riferimenti alla regolamentazione dei diversi aspetti ambientali.

Per quanto riguarda la validità del piano, in termini ambientali, lo stesso procedimento di valutazione ne costituisce una prima misura, poiché ne assicura l'integrazione dei criteri e degli obiettivi ambientali. Il parere circa la "idoneità ambientale" del piano è stato poi tenuto in conto da parte della "Commissione urbanistica" per l'approvazione dello stesso.

La validità ambientale del nuovo POUM è, altresì, rilevabile dal grado di recepimento del livello superiore di pianificazione, nel Piano e in quei piani, programmi o progetti, che ne derivano, e dal monitoraggio dell'evoluzione di determinate variabili o parametri ambientali specifici. Per quanto riguarda la prima modalità, dagli studi effettuati è possibile evincere la piena coerenza del POUM di Calonge ai contenuti del PTP delle Comarche Gironine. Per quanto riguarda la seconda, peculiare ad ogni procedura di valutazione ambientale, si è preferito procedere con un numero esiguo di indicatori di base capaci di descrivere in maniera più esaustiva possibile il profilo ambientale attuale del territorio comunale e la sua evoluzione in riferimento all'implementazione del nuovo POUM. Contrariamente a quanto dichiarato dagli autori del Piano, in merito a questo aspetto della procedura di valutazione ambientale, va notato che gli indicatori non risultano esaustivi per la descrizione dello stato dell'ambiente e dei possibili effetti del nuovo POUM su di esso. Infatti, se da un lato è opportuno preferire un numero esiguo di indicatori, specie nei casi di piccoli e medi comuni, dall'altro è necessario individuare una batteria di indicatori in grado di considerare ogni variabile del territorio. Nel caso di Calonge, i nove indicatori utilizzati sono riferiti soltanto a quattro categorie di valutazione: consumo di suolo, acqua, stato della pianificazione e,

forzatamente, sostenibilità ed ecoefficienza nell'urbanizzazione e nell'edificazione (indicatori relativi al consumo di energia). Le ragioni di tale *deficit* sono rintracciabili nella mancanza di dati e di *database*, problema comune alla maggior parte dei Paesi europei dell'area mediterranea, e alle difficoltà legate all'uso di indicatori paesaggistici, di difficile applicazione e non ancora entrati a far parte nemmeno del bagaglio culturale dei tecnici che si occupano di valutazione ambientale.

Al di là dell'uso degli indicatori, la OTAA di Girona ha chiesto i pareri dei diversi enti e del pubblico interessato, coerentemente con quanto richiesto dalla Legge n. 6 del 2009, al fine di rilevare possibili conflitti ed effetti negativi procedenti dalle scelte adottate. Questa fase si è conclusa il 28 dicembre 2009 e dei dodici organi consultati soltanto quattro hanno dato risposta ed espresso il loro parere[108]. Nonostante alcuni dipartimenti territoriali siano stati unificati, non vi è ancora la maturità necessaria per avviare un percorso comune, ma è pur vero che si tratta di un cammino molto lungo e che il punto di forza consiste nell'essere stato avviato.

Al di là delle questioni strettamente amministrativo-burocratiche, la valutazione sul modello territoriale definito dal POUM di Calonge – l'occupazione del suolo, i rischi ambientali, la protezione della biodiversità e del patrimonio naturale – si può considerare molto positiva anche dal punto di vista ambientale e costituisce a pieno titolo uno dei numerosi buoni esempi di sincronica integrazione del paesaggio, dell'urbanistica e dell'ambiente nella redazione degli strumenti di pianificazione attraverso procedimenti di tipo valutativo.

[108] Di seguito gli organi consultati: Direcció General de Qualitat Ambiental (DMAH); Àrea de Medi Natural (Serveis Territorials a Girona del DMAH); Agència de Residus de Catalunya; Diputació de Girona – Àrea de Medi Ambient; Agència Catalana de l'Aigua; Oficina de Gestió Ambiental Unificada (Serveis Territorials a Girona del DMAH); Direcció General d'Habitatge (DMAH); Oficina del Canvi Climàtic (DMAH); Serveis Territorials a Girona del Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural; Direcció General de Patrimoni Cultural (Departament de Cultura); Direcció General d'Arquitectura i Paisatge (Dept. de Política Territorial i Obres Públiques); Associació de Naturalistes de Girona. Di questi, solo i primi quattro hanno espresso il parere richiesto.

Parte quarta

Proposta di un “metodo” per la valutazione degli effetti sul paesaggio

Premessa

Dopo avere esaminato differenti esperienze di interpretazione e valutazione del paesaggio e due casi studio, propriamente detti, di valutazione ambientale, in cui il paesaggio è stato integrato nella pianificazione, sorge l'esigenza di offrire degli indirizzi per la valutazione degli effetti della pianificazione di scala locale sul paesaggio. Infatti, mentre è ormai consolidata la prassi di valutare le componenti "acqua", "suolo", "atmosfera", etc. mediante appositi indicatori ambientali, risulta più ardua la valutazione della componente "paesaggio" e, con essa, quella detta "culturale". Il "metodo" che qui viene presentato a tale scopo è l'esito dell'osservazione dei casi esperienziali anzi detti e del rilevamento degli elementi in essi ricorrenti. Da quanto osservato, si ritiene che siano tre gli elementi funzionali alla "valutazione paesaggistica" e di imprescindibile impiego: unità di paesaggio, partecipazione pubblica, indicatori. Di seguito si darà descrizione della funzionalità di ciascuno di questi elementi e indicazione per il loro impiego.

Secondo quanto proposto nei prossimi capitoli, la valutazione degli effetti della pianificazione urbana sul paesaggio sarà il passo conseguente all'interpretazione e valutazione del paesaggio in sé, fatto questo ritenuto propedeutico a ogni successiva valutazione. Infatti, dopo avere analizzato lo stato dei luoghi, l'ambiente del territorio oggetto di pianificazione, si propone di ripeterne la valutazione dello stesso, ma in funzione dei possibili scenari previsti dallo strumento urbanistico, attraverso tecniche di simulazione.

13. Unità di paesaggio

La prima fase del procedimento mira a identificare i tratti distintivi di ciascuno dei paesaggi che compongono l'ambito territoriale oggetto dello strumento urbanistico, rilevando i processi e le relazioni storico-ambientai che lo hanno generato, a partire dalle analisi tecniche e dalla partecipazione di attori sociali. Facendo riferimento a un ampio concetto di paesaggio, capace di integrare l'accezione territoriale e quella percettiva, si procede alla considerazione integrata degli elementi che strutturano ciascun paesaggio, al fine di realizzare un'approfondita diagnosi del loro stato e, successivamente, valutare la migliore alternativa di intervento. Il fine è quello di ottenere la massima conoscenza della varietà paesaggistica del territorio, il quale presenta sempre peculiari dinamiche socio-ambientali che hanno configurato strutture, componenti e differenti sue immagini nelle persone che lo "vivono".

Secondo la letteratura esaminata e i casi di studio proposti, le unità di paesaggio possono essere definite come quelle aree del territorio i cui tratti strutturali e formali gli conferiscono omogeneità nelle sue dinamiche e nel suo aspetto (Hermosilla Pla *et al*., 2009). In questo modo, è possibile delimitare spazi concreti e reali attraverso la tipizzazione dei tratti distintivi risultanti dalle conoscenze, dai saperi e dalle pratiche che lo hanno configurato e gli conferiscono valore. In questo modo, il paesaggio di ogni unità è analizzato, valutato e inserito nelle successive fasi di pianificazione. Il processo di identificazione delle unità consiste nella differenziazione del territorio in zone secondo la loro unicità formale e apparente. Bisogna, però, considerare che la complessità paesaggistica – frutto della varietà di usi, delle dinamiche urbane ed ecologiche, più in generale dei continui processi di cambiamento – rende difficile la definizione cartografica delle unità, soprattutto a una scala di dettaglio, poiché in questo caso le discontinuità non sono nette; molte volte, per di più, la continuità paesaggistica di alcune unità può essere interrotta da infrastrutture viarie.

La classificazione del territorio secondo aree omogenee può essere facilitata dall'individuazione di elementi strutturanti il paesaggio ed essere resa graficamente da programmi atti alla realizzazione dei Sistemi Informativi Territoriali, poiché le unità sono il risultato della sovrapposizione di alcuni tematismi. Come propone McHarg (1989), costruendo una *layercake* con i dati inerenti la morfologia, la geologia e l'uso del suolo, è possibile ricavare le unità di paesaggio: porzioni di territorio funzionalmente omogenee con all'interno un'eterogeneità sia intrinseca, sia indotta da cause antropiche (Cinti, 2008). Dunque, mediante questa operazione di sintesi è possibile leggere il territorio nella sua complessità. Sembra che l'affermazione di Aristotele, secondo cui l'intero è un tutto superiore rispetto alla somma delle sue parti, sia appropriata al genere di lettura paesaggistica a cui si pretende aspirare. Manzi, a tal proposito, afferma che «Il paesaggio è un "bene ambientale e culturale" sistemico per eccellenza, cioè non derivante dalla sommatoria meccanica delle componenti, ma dalla sintesi dinamica tra le forze interagenti, di ordine fisico e umano, nel corso del tempo» (1999, 7). In tal senso, l'approccio alla questione del paesaggio, così per come in questa sede dichiarato, implica l'accezione di esso non

come oggetto di semplici istanze estetiche, bensì come prodotto delle azioni della comunità nel corso del tempo.

Alla definizione delle unità di paesaggio segue la loro caratterizzazione, tenendo conto dei caratteri morfologici o formali (tipo di superfice, presenza di specchi d'acqua, elementi antropici, etc.) e visivi dell'area di studio (colori, trame, geometrie, etc.) [113] . Alla caratterizzazione concorre anche lo studio della toponomastica, molto importante per l'identificazione di elementi antichi sul paesaggio.

Per concludere il lavoro di identificazione e caratterizzazione delle unità di paesaggio non si potrà prescindere dal riconoscimento *in situ* dei paesaggi, potendo così affinare la loro distinzione. Inoltre, all'ora di identificare le unità di paesaggio bisognerà seguire il principio di continuità spaziale della omogeneità paesaggistica, anziché considerare i limiti amministrativi, ragione per cui si propone una cooperazione di scala intercomunale. In tal senso, il lavoro di individuazione delle unità di paesaggio e dei loro valori sarebbe agevolato dalla creazioni di cataloghi e atlanti paesaggistici che, a una scala d'area vasta, potrebbero svolgere un'attività di prima definizione delle unità stesse.

Lo studio in profondità delle unità di paesaggio permette il rilevamento di tutti quei tratti che le rendono differenti le une dalle altre. Grazie alla caratterizzazione si può osservare la diversità paesaggistica dell'area in oggetto e riconoscerne le componenti strutturali. La costruzione di un inventario degli elementi caratterizzanti ciascuna unità, in cui descrivere l'organizzazione attuale e le dinamiche paesaggistiche risultanti dai processi ambientali e socio-economici, è di grande utilità anche ai fini della "comunicazione del paesaggio": rende accessibile, a esperti e non, la conoscenza delle componenti che nel tempo hanno restituito i paesaggi della contemporaneità. Si suggerisce, quindi, di realizzare per ogni unità di paesaggio una scheda per la raccolta ed esposizione sintetica dei dati, possibilmente corredata da fotografie – attuali e d'epoca – e cartografie. Inoltre, è opportuno che per le singole unità siano indicate le conche visive, gli assi panoramici e i fulcri paesaggistici presenti al loro interno, al fine di meglio introdurre la questione della percezione nella valutazione del paesaggio, prima, e al momento della presa di decisione, dopo.

Considerando che ogni paesaggio possiede delle peculiarità che lo differenziano dagli altri, il lavoro da svolgere nella fase di caratterizzazione deve perseguire l'obiettivo di rilevare tutti gli aspetti che ne definiscono la fisionomia (Mata, 2006) e, quindi, l'unicità. Sul piano operativo, il lavoro dovrà da una parte identificare le qualità paesaggistiche, dall'altra determinarne i punti di fragilità del paesaggio, combinando le valutazioni dei tecnici e quella della popolazione locale. Il lavoro congiunto del gruppo di redazione e degli esperti locali permette di rilevare le dinamiche proprie di ogni unità, la configurazione territoriale e i valori presenti. In questa sede si propone di assumere quali "valori" del paesaggio i seguenti:

a. valori ambientali – in riferimento alle condizioni di naturalità e alle dinamiche ecologiche;

b. valori culturali-patrimoniali – quelli che spiegano le relazioni tra società e territorio;

[113] Per un esaustivo elenco degli elementi appartenenti alla categoria dei caratteri morfologici o formali e visivi si rimanda ai capitoli n. 8 e 9.

c. valori simbolici – in riferimento alla capacità dell'unità di generare e trasmettere un sentimento di appartenenza e di evocare realtà più vaste;

d. valori estetici – vincolati alla possibilità di generare sentimenti di bellezza negli osservatori;

e. valori economici – la capacità di una determinata area di rispondere alle necessità locali e di produrre ricchezza.

Il paesaggio, dunque, inteso come composizione integrata, pur nella necessaria sua evoluzione, non può derogare al proprio *genius loci*, all'identità composita che lo connota, garantita dalla fedeltà agli elementi che nel tempo ne hanno configurato la formazione.

Così come descritto, l'individuazione delle unità di paesaggio, allora, diventa funzionale anche alla determinazione di una classificazione gerarchica della qualità paesaggistica che facilita la presa di decisioni sopra obiettivi e misure di azione.

In definitiva, la metodologia da adottare qui proposta è di tipo "misto" (Recatalá, Sánchez, 1996). Si tratta di un metodo di valutazione che combina l'interpretazione dei membri del gruppo tecnico e della popolazione locale con l'analisi multicriteriale delle componenti del paesaggio.

14. Partecipazione

Abitualmente l'analisi del paesaggio viene svolta da esperti, ma la CEP insiste sull'importanza della partecipazione dei cittadini e degli attori economici nella valutazione e pianificazione del paesaggio, già dalle prime fasi. Senza la pretesa di esaurire la complessità delle riflessioni e dei punti di vista in merito a tale argomento, il presente capitolo ha lo scopo di individuare un quadro di riferimento circa la relazione popolazione-paesaggio così come emerge dalla lettura di quanto esposto nel corso della trattazione.

Le esperienze presentate ai capitoli n. 7 e 10 evidenziano la necessità di coinvolgere la popolazione finanche nella presa di decisioni, non limitandosi più all'opinione espressa dai gruppi di "esperti", e l'opportunità che tale coinvolgimento rappresenta in seno ai processi e alle procedure che interessano il paesaggio. In seguito alla presa di coscienza di quanto appena detto e costatata la crisi di fiducia nei confronti delle amministrazioni, sono nate strutture amministrative dedicate alla promozione della partecipazione cittadina in diversi settori, tra cui quello del paesaggio.

Come dimostrato nella presente trattazione, l'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna è uno degli organi e delle istituzioni che fin dal principio ha mostrato di avere chiara la necessità di coinvolgere i cittadini nella protezione, gestione e pianificazione del paesaggio. Infatti, si è presto verificato quanto atteso: la partecipazione della popolazione nell'elaborazione dei cataloghi del paesaggio ha in primo luogo arricchito i risultati, ne ha legittimato l'iniziativa e aumentato la capacità della cittadinanza di esercitare un controllo sociale sulle decisioni dell'amministrazione. Inoltre, si è assistito all'incremento dell'efficienza nella presa di decisioni pubbliche.

Per quanto riguarda la valutazione degli effetti della pianificazione sul paesaggio, tema centrale di questo capitolo, la partecipazione pubblica alla formazione dei cataloghi del paesaggio della Catalogna ha dovuto affrontare due importanti sfide: da un lato il riconoscimento dei valori intangibili del paesaggio, dall'altro ottenere risultati rappresentativi della realtà della zona di studio. Non esistendo una metodologia partecipativa specifica, ne è stata delineata una propria per l'elaborazione dei cataloghi del paesaggio. Di questa e dei risultati ottenuti si è già detto ampiamente nel capitolo n. 10 e al paragrafo dedicato alla formazione dei cataloghi nel capitolo 12. La chiave del buon esito sta nel fatto che la consultazione pubblica è stata realizzata durante l'intero processo della loro elaborazione, avvalendosi di quattro strumenti complementari: l'intervista in profondità, il sondaggio via web, le sessioni di dibattito e le sessioni informative. Dall'osservazione di detta esperienza si è osservata, altresì, la validità e utilità dei processi di partecipazione pubblica in contesti di complessità e incertezza, come nel caso del paesaggio, per cui l'individuazione dei valori simbolici e identitari ne rappresenta il più evidente risultato. Per questa e altre ragioni, gli esiti del processo di partecipazione nell'elaborazione dei cataloghi del paesaggio sono stati soddisfacenti, a tal punto da esportare la metodologia in altri contesti territoriali al di fuori della Spagna. In generale, tale processo si è dimostrato molto utile al fine di identificare quei valori che risulterebbero impercettibili da un'analisi cartografica o dal lavoro di campo, soprattutto per quanto riguarda i valori intangibili del paesaggio – simbolici e identitari.

L'esistenza di nuove tecnologie applicate ai processi di partecipazione, poi, fornisce nuove possibilità al miglioramento dello scambio di informazioni e favorisce, dunque, il processo partecipativo. Ci si riferisce all'impiego di supporti interattivi o della realtà virtuale, i quali permettono una maggiore comprensione da parte della popolazione rispetto alle tradizionali rappresentazioni cartografiche bidimensionali e, per di più, favoriscono il coinvolgimento della popolazione più giovane, quindi la piena inclusione di tutti gli abitanti: fatto imprescindibile se si vogliono intraprendere efficaci processi di partecipazione cittadina e se si vogliono perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile. Infatti, «senza la partecipazione cittadina è impossibile avanzare verso una nuova cultura territoriale basata su una gestione sostenibile delle risorse naturali e patrimoniali, e su una nuova trattazione e considerazione del paesaggio nel suo insieme» (Nogué, 2009, 28). Per ottenere la partecipazione di una vasta pluralità di soggetti, però, non basta individuare dispositivi, ancor prima è fondamentale che le persone coinvolte, di qualsiasi età e ceto d'appartenenza, acquisiscano una certa comprensione delle caratteristiche di un paesaggio, riconoscendo che esso si modifica da sempre.

Tra le numerose esperienze di istituzionalizzazione della partecipazione, quella dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna è la più matura e interessante nel panorama europeo, a motivo della sua chiara architettura istituzionale e per gli obiettivi raggiunti in termini di partecipazione. L'Osservatorio rappresenta, infatti, l'istituzione che ha il compito di far dialogare i diversi attori e portatori di interessi sulle questioni relative al paesaggio, si colloca a metà distanza tra l'Amministrazione Pubblica e la società civile, favorendone un elevato grado di inclusione e di possibilità di intervento nel processo decisionale. Gli Osservatori del Paesaggio si configurano, quindi, come strutture sociali e politiche dove organizzare il dibattito democratico necessario alla costruzione delle decisioni. Tuttavia, se considerata la loro breve storia, non godono ancora di pratiche sufficientemente consolidate da potere realizzare una valutazione *ex post* delle dinamiche attivate (De Marchi, 2009).

Uno degli aspetti più innovativi della CEP riguarda la significativa apertura in direzione "sociale", a partire dai presupposti individuati nel preambolo e dalla definizione stessa di paesaggio. Infatti, la definizione del termine paesaggio, posta come *incipit* del testo, fa convergere il punto di vista di vari apporti disciplinari, ma, soprattutto, mette in evidenza la dimensione sociale del paesaggio. Il paesaggio si ha proprio nella relazione tra l'ambiente e l'uomo che lo abita, lo trasforma, lo percepisce. Questa dimensione della relazione è proposta, quindi, come una caratteristica intrinseca del paesaggio, al quale è riconosciuto il ruolo di espressione sintetica di molteplici rapporti, e non di semplice accostamento o sommatoria di caratteri e di fattori. Si può sottolineare anche un altro aspetto di grande rilevanza: l'acquisizione esplicita del ruolo rivestito dalle percezioni e dalle rappresentazioni sociali come dato di partenza, per cui il paesaggio non è se non attraverso lo sguardo delle "popolazioni" (Castiglioni, 2009).

Alla luce delle osservazioni proposte da Castiglioni, dei riferimenti contenuti nella CEP e del vivace dibattito che si è sviluppato nel periodo della sua implementazione, si possono rilevare tre diversi momenti secondo cui si esplica il rapporto popolazione-paesaggio:

1. il rilevamento delle "aspirazioni" e dei valori attribuiti dalla popolazione al paesaggio;

2. la sensibilizzazione, l'educazione e la formazione delle diverse fasce della popolazione relativamente ai significati e ai valori del paesaggio (Pedroli, Van Mansvelt, 2006);

3. la partecipazione della popolazione stessa alla definizione degli obiettivi nei processi decisionali (Prieur, Durousseau, 2006).

Per quanto riguarda i primi due momenti, argomenti centrali in questa parte della trattazione, il rilevamento dei valori attribuiti si presenta come un'attività essenzialmente di ricerca: utile, nella pratica, alla valutazione dei piani e alla definizione di scelte meglio aderenti alla realtà del paesaggio. Le attività di sensibilizzazione e di educazione, così come le pratiche di partecipazione diretta, si sostanziano, invece, come prospettive prevalentemente applicative. Soffermandosi sulle attività di educazione, sensibilizzazione e formazione, propedeutiche alle fasi di interpretazione, caratterizzazione e valutazione, si rileva il fatto che, a volte, esse restano in ombra poiché le necessarie competenze didattico-educative, solitamente, non appartengono al bagaglio di chi si occupa di paesaggio, che pertanto delega ad altri soggetti tale compito; questi ultimi, al contrario, spesso non possiedono sufficienti competenze sulle problematiche territoriali. Si avverte, quindi, la necessità di costruire contesti di collaborazione tra ambiti e competenze (Castiglioni, Celi, Gamberoni, 2007). Inoltre, nei contesti in cui la formazione e la comunicazione risultano essere efficaci, queste esauriscono le procedure partecipative, riducendo le possibilità offerte dai più complessi approcci di inclusione nel processo decisionale (De Marchi, 2009). A questo proposito, Arnstein (1969) delinea ben cinque livelli di partecipazione pubblica, in cui la formazione e la comunicazione ne rappresentano solo il primo; seguono, infatti, la consultazione della pubblica opinione, la decisione e l'azione congiunte e, infine, il sostenimento degli interessi delle comunità indipendenti.

Al rapporto popolazione-paesaggio si può guardare essenzialmente da due prospettive principali: la prima si focalizza sulle percezioni individuali e ne considera il rapporto in termini di preferenze accordate dalle persone a determinate tipologie o trasformazioni di paesaggio, la seconda indaga le rappresentazioni sociali del paesaggio, intese quali costruzioni collettive i cui valori culturali e simbolici sono condivisi da una popolazione – o da un gruppo sociale – nel loro complesso (v. cap.10). Nel primo caso, il valore attribuito al paesaggio varia in funzione dei bisogni e dei desideri che i diversi soggetti manifestano rispetto a esso. Più individui possono essere d'accordo sulla "bellezza" di un certo paesaggio, ma ciò non vuol dire che lo valutino in maniera uguale, al contrario, ciascun soggetto, portatore di personali esperienze pregresse, di bisogni attuali e di futuri progetti, cerca in quel paesaggio di soddisfare le esigenze proprie (Zube, 1987). Ovviamente tali bisogni e desideri vengono in certa misura influenzati dal contesto socio-culturale di vita, ma sono essenzialmente determinati dall'utilità personale. Per quanto riguarda il secondo approccio, questo considera il paesaggio come una "architettura sociale di valori simbolico-culturali", a cui ogni individuo attribuisce significati propri e, allo stesso tempo, condivisi col resto della società o del gruppo sociale a cui appartiene. In tal senso, approfondire la natura del rapporto popolazione-paesaggio significa entrare nel merito delle modalità con cui le popolazioni stesse gestiranno le modificazioni territoriali e paesaggistiche in funzione dei valori rilevati (Ferrario, 2009).

15. Indicatori

Come concetto introduttivo preme riaffermare l'importanza di un distinguo terminologico e di contenuto per cui il paesaggio non è una singola componente dell'ambiente, ma piuttosto una prospettiva sistemica, in cui cioè si riflette l'intero sistema di oggetti e di relazioni così come questo è percepito dalle popolazioni coinvolte. Peraltro, tale visone non coincide con altre prospettive sistemiche come, per esempio, quella di "ecosistema" o di "territorio" (Malcevschi *et al*., 2007). Lo stesso Vallega afferma che «è diffusa la tendenza a identificare la politica del paesaggio nella politica ambientale *tout court*, presumendo così che il paesaggio si tuteli automaticamente attraverso la tutela ambientale, identificando quindi il paesaggio nell'ambiente» (2008, 74).

È stato rilevato che, a oggi, le categorie di indicatori a cui ci si riferisce all'ora di valutare il paesaggio e gli effetti che esso subisce sono riconducibili a quattro sistemi, di seguito citati in ordine di maggiore impiego:

- contesto naturale e rurale;
- contesto urbano, azioni specifiche di recupero e miglioramento, tutele a vario titolo;
- infrastrutture, aspetti di pianificazione, turismo;
- aspetti visuali, identità dei luoghi.

Sono state analizzate diverse batterie di indicatori e, alcune di queste, sono state oggetto di riflessione al capitolo n. 5. In questa sede non si intende dichiarare quale sia la migliore né, tantomeno, si ha la pretesa di indicarne una nuova che possa essere risolutiva alla questione della valutazione del paesaggio, bensì si vuole fornire un metodo per la lettura sincronica delle diverse variabili territoriali. Inoltre, va anche considerato che ogni territorio ha le proprie peculiarità e, quindi, la scelta degli indicatori da utilizzare deve essere effettuata in funzione di queste.

Bisogna considerare, come già affermato nel corso della trattazione, che i piccoli e medi comuni, la maggior parte della casistica, non hanno la possibilità economica di implementare un grosso numero di indicatori, né tantomeno di condurne il monitoraggio nel tempo. Per queste ragioni si propone di adottare una modalità di valutazione che, seppure impieghi un ridotto numero di indicatori, sia in grado di restituire la realtà nella sua interezza e di segnalarne i possibili effetti discendenti dalla pianificazione urbanistica. Un'ulteriore indicazione, al fine di garantirne la maggiore aderenza alla realtà, è quella di riferire lo studio a porzioni territoriali omogenee, quali le unità di paesaggio, di coinvolgere la popolazione, sia nel momento della scelta degli indicatori, giacché la comunità locale è quella che meglio conosce la realtà da indagare, sia per la "compilazione" di alcuni di questi, soprattutto quelli relativi alla percezione e identità dei luoghi.

Inoltre, nell'ambito degli indicatori per il paesaggio, va considerato che questi non devono produrre ricognizioni fini a se stesse (numero di torri presenti in una determinata area, qualità di conservazione di determinati manufatti, numero di azioni di tutela intraprese, etc.), ma devono essere eminentemente valutativi; il compito che devono assolvere gli indicatori è valutare i termini in cui aspetti, processi e azioni siano coerenti con il perseguimento di qualità paesistica, in sintonia con il perseguimento dello sviluppo sostenibile (Vallega, 2008).

Sotto questo profilo, la distinzione di fondo tra “stima statistica” e “indicatore” emerge piuttosto chiaramente: la prima ha una funzione meramente ricognitiva, che consiste nel descrivere aspetti, processi e comportamenti in sé e per sé, mentre il secondo ha la funzione di valutarli in riferimento a un obiettivo, così come richiedono le procedure di valutazione ambientale.

Si è già dichiarato di volere proporre una “modalità di valutazione” che, dopo avere effettuato una valutazione di tipo paesaggistica, leghi le differenti variabili territoriali per restituire un unico valore, quale riferimento per la valutazione sia del territorio sia degli strumenti di pianificazione realizzati per quel determinato territorio. Viene, quindi, introdotto il concetto di *Dashboard of Sustainability* (Cruscotto della sostenibilità), il quale, se adoperato in maniera flessibile, può essere di aiuto nell’intento di valutare il paesaggio in maniera olistica. Questo metodo di restituzione dei dati permette di presentare temi complessi in un formato sintetico e altamente comunicativo.

Le tendenze degli ultimi tempi hanno mosso verso la creazione di modelli in grado di misurare, rappresentare e monitorare la sostenibilità attraverso *set* di indicatori costruiti per orientare i processi decisionali. I motivi di ciò vanno ricercati da un lato nel fatto che le politiche intraprese dalle organizzazioni sono avvertite se si raggiungono dei risultati misurabili (Tenuta, 2009), dall’altro nella necessità di fornire al pubblico un’informazione espressa in un linguaggio il più esatto possibile, nel caso di un fenomeno d’interesse pubblico, come la sostenibilità, l’esattezza è anche una condizione per la verificabilità democratica.

Per le necessità della pianificazione e della valutazione ambientale, a seguito di quanto fin qui esposto, le metodologie di valutazione multicriteriale possono assumere un ruolo centrale e rappresentare una delle possibili soluzioni da adottare. Le analisi multicriteriali, infatti, consentono di affrontare problemi complessi, valutando singolarmente, ma in modo integrato, tutte le variabili in gioco, attribuendo a ciascuna di esse il proprio “peso” relativo. La valutazione multicriteriale consente di esaminare un problema da più punti di vista contemporaneamente (Boggia, 2007), come richiedono le azioni da intraprendere sul paesaggio.

Il *Dashboard of Sustainability* è un *software* sviluppato all’interno della Commissione Organizzazione delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile, modificato, in seguito, all’interno dell’*International Institute for Sustainable Development* (Canada) e, infine, ingegnerizzato da Jochen Jesinghaus presso il JRC di Ispra.

Il *Dashboard*, sulla base di un *set* definito di indicatori, permette di visualizzare, con un parametro di sintesi congiunto sotto più aspetti, il livello della sostenibilità dello sviluppo di una determinata realtà territoriale. Attraverso tale *software* si ottiene, quindi, un quadro sintetico che descrive la realtà e la qualità di un determinato territorio secondo la scala in cui si opera, da quella nazionale a quella regionale, da quella provinciale a quella comunale, fornendo un valore finale di sintesi. Alla procedura di elaborazione dell’indice di sintesi concorrono delle “categorie di valutazione”, per le quali si propone l’identificazione con il concetto di “contesto” elaborato da Vallega: campi della realtà territoriale e dell’azione umana cui gli indicatori possono riferirsi – di ciò si tratterrà approfonditamente nelle prossime

righe. I contesti, a loro volta, saranno articolati in quattro livelli di analisi che concorrono alla costruzione dell'indice di *performance*:

1. Livello del singolo indicatore;
2. Livello della sottocategoria;
3. Livello della macrocategoria;
4. Livello dell'indice di *performance*.

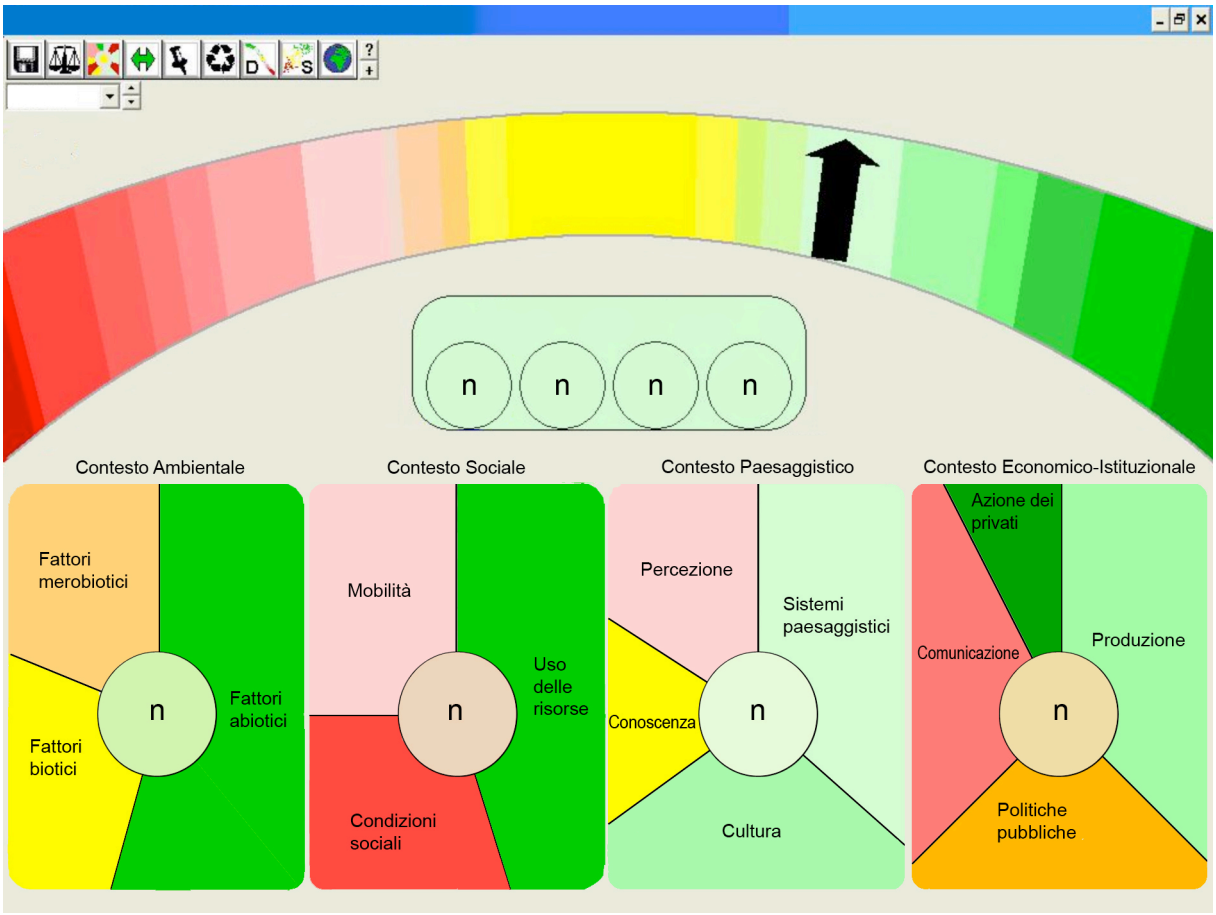
Il *software* adoperato genera un elenco di risultati per ciascuno dei livelli sopraindicati. Volendo procedere con ordine, viene prima calcolata la media aritmetica dei punteggi dei singoli indicatori della stessa sottocategoria. Questa fase è replicata per ognuna delle altre sottocategorie presenti nel modello. Per ogni raggruppamento di sottocategorie, dunque per ogni macrocategoria, il *software* genera un risultato di sintesi attraverso la media aritmetica ponderata dei punteggi delle singole sottocategorie. La media aritmetica ponderata dei punteggi delle singole macrocategorie restituirà l'indice di *performance* contenuto all'interno del riquadro del "contesto". I contesti di riferimento, a cui si è accennato, per attingere gli opportuni indicatori sono i seguenti:

- Contesto ambientale: l'ambiente naturale nel senso più esteso del termine, vale a dire come complesso di elementi e processi, biotici e abiotici, tra loro interrelati (Vallega, 2008);
- Contesto sociale: gli usi delle risorse, l'organizzazione economica e le condizioni sociali (Vallega, 2008), queste ultime intese nei termini del concetto di sviluppo umano; riconoscimento e interazione con il paesaggio (Nogué *et al.*, 2009).
- Contesto paesaggistico: segni tangibili e non della componente culturale (Vallega, 2008); analisi delle trasformazioni, comprendente gli aspetti percettivi (Mougiakakou *et al*., 2005; Nogué *et al.*, 2009; Peano *et al.*, 2011); conoscenza del paesaggio (Nogué *et al.*, 2009); possibilità ricreative (Peano *et al.*, 2011).
- Contesto economico-istituzionale: risorse territoriali produttive, politiche pubbliche e azioni private nell'ambito della conservazione, gestione e pianificazione (Nogué *et al.*, 2009); soggetti istituzionali e ogni altro attore e portatore di interessi, comunicazione (Vallega, 2008).

Riconducendo questo metodo alle componenti che la Vas è tenuta a valutare, si può notare che in esso sono contenute tutte e che il dato finale è riferito alle interazioni tra i diversi fattori, così come richiesto dalla Direttiva (fig. 13). Chiaramente, più indicatori saranno inseriti nel modello, più il dato sarà aderente alla realtà da descrivere. Va anche notato che il fatto che si tratti di un *software* obbliga a inserire dei dati di tipo quantitativo, ciò implica la conversione dei dati qualitativi in dati numerici, secondo l'abbinamento di un numero a un giudizio di qualità. Per tale operazione non si potrà prescindere dal coinvolgimento della comunità locale, anzi, si ritiene che essa sia l'unica a potere compiere tale lavoro, poiché in tal maniera il grado di soggettività insito in talune valutazioni diventa sempre meno soggettivo e sempre più oggettivo e condiviso.

L'output del *software* permette di comunicare il dato in tre diverse maniere e ne favorisce la comprensione a un vasto pubblico. Infatti, il dato può essere rappresentato attraverso tabelle, con i relativi punteggi, uno schema grafico di sintesi dei dati analizzati e da rappresentazioni grafiche degli ambiti analizzati.

FIG. 13: Schema di rappresentazione dei dati mediante *Dashboard of Sustainability*



Per quanto riguarda la seconda modalità, l'elaborazione grafica si avvale di grafie di facile intuizione:

- la dimensione di un settore del contesto riflette la quantità di informazioni relative all'argomento descritto dalla sottocategoria e, di conseguenza, nella macrocategoria;
- il cerchio centrale contiene il *Policy Performance Index* (PPI): l'indice di performance a cui si è già accennato[114];
- i riquadri nella parte inferiore della figura, suddivisi in spicchi colorati, rappresentano i contesti presi in esame: contesto ambientale, contesto sociale, contesto paesaggistico, contesto economico;
- gli spicchi nei riquadri rappresentano una macrocategoria inerente un aspetto preciso di quel determinato contesto;
- la colorazione utilizzata è di tipo "semaforica" e, variando dal rosso, al giallo al verde, indica se le prestazioni degli indicatori, delle sottocategorie, delle macrocategorie, dei

[114] Il Policy Performance Index è stato sviluppato su iniziativa dell'Unione Europea con l'obiettivo di sostituire gli indicatori tradizionali come il PIL, il tasso di disoccupazione e l'inflazione nella misurazione dei risultati dei singoli Paesi con un indice di *performance* delle linee programmatiche composto da tre sotto-indici di tipo economico, sociale e ambientale. In questa sede se ne è proposta una variante, per cui i tre sotto-indici sono rappresentati dai quattro contesti.

contesti e quella generale dell'ambiente o dell'strumento di pianificazione valutato sia scarsa, media o buona;

- un numero al centro del riquadro rappresenta la prestazione dell'intero comparto ambientale, ottenuta come media degli indicatori facenti parte del comparto;
- una freccia nella parte superiore della figura si posiziona sulla prestazione ambientale globale dell'area oggetto di pianificazione, ottenuta come media delle prestazioni dei quattro contesti analizzati.

Gli indicatori proposti, articolati nei quattro livelli di analisi, sono per intero riportati nella tabella 7, mentre, essendo in questa sede di particolare interesse il tema del paesaggio, si propone, di seguito, un approfondimento solo di quegli indicatori a esso riferiti e che andrebbero implementati nel più ampio quadro del *Dashboard,* così come finora delineato.

Tabella 7: Articolazione degli indicatori secondo quattro livelli di analisi

Indicatore	Sottocategoria	Macrocategoria	Contesto
Consumo di suolo	Suolo	Fattori abiotici	Ambientale
Siti Contaminati			
Rischio sismico			
Aree degradate con potenzialità di riqualificazione paesaggistica			
Trasparenza dei corpi idrici *	Acqua		
Depurazione delle acque reflue			
Consumo di acqua			
Disponibilità e qualità dell'acqua potabile			
Qualità dell'aria	Atmosfera		
Benessere acustico *			
Inquinamento luminoso			
Contributo locale al cambiamento climatico globale	Clima		
Perdita di diversità di specie *	Diversità di specie	Fattori biotici	
Ricchezza di specie *			
Specie a rischio *			
Grado di frammentazione dei biotopi **	Biotopi		
Costrizione dei biotopi **			
Diffusione del disturbo antropico **	Azione umana	Fattori merobiotici	
Diversità per unità ecosistemiche	Connessioni ecologiche		
Insularizzazione degli habitat delle specie target			
Interferenza tra habitat e insediamento umano			
Produzione di rifiuti urbani	Rifiuti urbani	Uso delle risorse	Sociale
Raccolta differenziata			
Consumo di energia da fonti non rinnovabili	Energia		
Consumo di energia da fonti rinnovabili			
Cambiamento da area naturale a edificata	Suolo		
Aree coltivate			
Aree di pascolo			
Spazi aperti per grandi animali			
Sviluppo umano	Sviluppo	Condizioni sociali	
Sviluppo urbano			
Distribuzione del reddito			
Sicurezza urbana	Vivibilità		
Accessibilità ai servizi di base			
Numero di spostamenti giornalieri e tempo impiegato	Spostamenti	Mobilità	

Distanza totale media			
Indice di motorizzazione			
Incidenza del mezzo collettivo sul privato			
Aree ecologicamente protette *	Paesaggio naturale	Sistemi paesaggistici	Paesaggistico
Pressione trasformativa sul paesaggio agro-silvo-pastorale	Paesaggio seminaturale		
Spazi urbani pedonali *	Paesaggio urbano		
Valorizzazione del verde urbano *			
Pressione dei parcheggi *			
Indice di qualità ambientale del contesto ***			
Indice di accessibilità alle aree verdi *			
Protezione del patrimonio archeologico *	Cultura materiale	Cultura	
Accessibilità al patrimonio artistico-monumentale			
Creazione di sentieri culturali *	Cultura immateriale		
Luoghi del gusto *			
Luoghi eterotopici *			
Luoghi degli eventi *			
Valore storico ***			
Efficienza dell'educazione, istruzione e formazione *	Didattica	Conoscenza	
Posizione del paesaggio nella didattica universitaria *			
Posizione del paesaggio nella scuola dell'obbligo *			
Produzione di materiale didascalico	Informazione		
Punti panoramici *	Fruizione	Percezione	
Qualità percettiva del paesaggio agricolo ***			
Evoluzione dello skyline ****	Trasformazione		
Paesaggi feriti *			
Offerta e consumo di prodotti sostenibili	Prodotti sostenibili	Produzione	Economico-istituzionale
Produzione di energia da fonti rinnovabili			
Quantità di materiali riciclati e recuperati			
Produzione locale in riferimento a quella di scala regionale	Offerta locale		
Sviluppo del settore artigianale			
Sviluppo del settore terziario			
Efficienza delle misure pregiudiziali alla pianificazione del paesaggio *	Pianificazione	Politiche pubbliche	
Efficacia della panificazione in rapporto al paesaggio *			
Efficienza della panificazione in rapporto al paesaggio *			
Efficacia della gestione del paesaggio *	Gestione		
Efficienza della gestione del paesaggio *			
Efficienza della comunicazione sociale *	Iniziative per la partecipazione	Comunicazione	
Posizione del paesaggio nei media cartacei *			
Posizione del paesaggio in internet *			
Attività di partecipazione pubblica	Partecipazione		
Coinvolgimento pubblico nella presa di decisione			
Azioni di tutela dell'ambiente	Sviluppo territoriale	Azione dei privati, singoli e associazioni	
Partecipazione nella promozione e valorizzazione territoriale			

* La progettazione dell'indicatore è stata condotta nell'ambito della ricerca MIUR "Proposte operative per il paesaggio: contributo all'applicazione delle politiche europee per il paesaggio" da A. Vallega (coordinatore nazionale: A.M. Calcagno, Università degli Studi di Genova).
** La progettazione dell'indicatore è stata condotta nell'ambito della ricerca "Utilizzo dei sistemi informativi territoriali per la stima della Pressione Antropica: Carta della Natura nel Parco Paneveggio - Pale di San Martino" da C. D'Angeli all'interno del Servizio Carta della Natura dell'APAT.
*** La progettazione dell'indicatore è stata condotta nell'ambito del Progetto Enplan – Programa Interreg III B Medoc a cura

dell'Osservatorio Città Sostenibili della Regione Piemonte da C. Socco.
**** La progettazione dell'indicatore è stata condotta nell'ambito della realizzazione della Vas del PRG di Schio da G. Campeol.

Secondo quanto rilevato dalla letteratura di settore a fondamento di questa ricerca, vengono adesso descritti gli indicatori strettamente correlati al paesaggio, rilevando le loro caratteristiche peculiari.

Il "Contesto ambientale" è stato articolato in tre macrocategorie: "fattori abiotici", "fattori biotici" e "fattori merobiotici". Per quanto riguarda i fattori abiotici, in merito alla sottocategoria "acqua", si propone l'uso dell'indicatore "Trasparenza dei corpi idrici" elaborato da A. Vallega. Questa sottocategoria raccoglie indicatori che, pur possedendo rilevanza intrinseca, riguardano le condizioni ambientali, la cui qualità è una precondizione affinché si possa tutelare la qualità del paesaggio, ma non riguardano direttamente il paesaggio, che è espresso essenzialmente da aspetti visuali (forme della superficie terrestre) e di impatto emotivi (simboli e valori attribuiti ai luoghi). L'indicatore è espresso dal rapporto tra la superficie del corpo idrico e la superficie complessiva del corpo idrico. Tenendo conto dei caratteri del singolo corpo idrico, l'indicatore fornisce una valutazione della trasparenza delle acque in rapporto al mantenimento di una buona qualità del paesaggio. L'indicatore ha formula:

$$I = \frac{S_a}{S_A} \bullet 100$$

dove S_a esprime la superficie delle acque la cui trasparenza è al di sotto della soglia; S_A esprime la superficie complessiva del corpo idrico. L'impiego dell'indicatore ha attinenza soprattutto con il livello ricognitivo del paesaggio, poiché fornisce una stima della misura con cui il fruitore del paesaggio può apprezzare le condizioni dei corpi idrici. La significatività dell'indicatore è alta perché la trasparenza delle acque costituisce un elemento di immediata percezione da parte del fruitore del paesaggio.

Della sottocategoria "atmosfera" si segnala l'indicatore "benessere acustico". Questo, elaborato da A. Vallega, rileva il Livello di rumore compatibile con una gradevole fruizione del paesaggio. L'indicatore consiste nella determinazione della frequenza dei giorni in cui il rumore che caratterizza i luoghi di un determinato paesaggio superi la soglia al di sopra della quale è da considerarsi una manifestazione di inquinamento acustico. Il valore è dato dal rapporto tra il numero delle rilevazioni acustiche da cui risultino valori superiori a quelli stabiliti dalla normativa vigente e il numero complessivo delle rilevazioni acustiche eseguite negli stessi luoghi. È così calcolato:

$$I = \frac{R_S}{R_t} \bullet 100$$

dove R_s indica il numero delle rilevazioni da cui sia risultata un livello di rumore rientrante nella fascia dell'«inquinamento acustico»; R_t indica il numero totale delle rilevazioni. L'impiego dell'indicatore ha attinenza soprattutto con il livello ricognitivo dell'azione sul territorio. La significatività dell'indicatore è alta perché l'intensità dei rumori che connotano i luoghi influiscono sensibilmente sulla percezione del paesaggio.

Per quanto riguarda la macrocategoria dei fattori biotici, si vuole qui fare riferimento a tre indicatori elaborati da A. Vallega e ascrivibili alla sottocategoria "Diversità di specie". In questa sottocategoria rientrano le stime della diversità biologica in rapporto agli obiettivi della CEP. La presenza di specie vegetali e/o animali incide sugli aspetti estetici del territorio, provocando impulsi emotivi a tutto vantaggio dell'apprezzamento del paesaggio, e condiziona le possibilità di adottare strategie di valorizzazione coerenti con gli obiettivi della Convenzione. Di conseguenza, appare evidente la doppia natura dell'indicatore: dal punto di vista della politica ambientale riveste una funzione centrale dal momento in cui la Convenzione delle Nazioni Unite sulla Diversità Biologica (1992) ha posto la diversità biologica al centro della salvaguardia del patrimonio naturale; dal punto di vista della CEP interessa da vicino sia gli aspetti estetici, sia i valori attribuiti ai luoghi, dunque si rivela indispensabile per una corretta impostazione della politica del paesaggio.

L'indicatore "Perdita di diversità di specie" considera la percentuale di specie, vegetali e/o animali, scomparse nel periodo di tempo considerato rispetto al numero totale di specie presenti all'inizio del periodo. L'indicatore si propone di rappresentare quanta parte della diversità di specie vegetali e/o animali sia andata persa per effetto della pressione antropica esercitata sul territorio, oltre che per fattori naturali, primo tra tutti il cambiamento climatico. Il calcolo impiega la seguente formula:

$$I = \frac{S_n - S_1}{S_1} \bullet 100$$

dove S_1 è il numero di specie vegetali e/o animali esistenti all'inizio del periodo considerato, cioè nell'anno 1; S_n è il numero di specie vegetali e/o animali esistenti alla fine del periodo considerato, cioè nell'anno *n.* L'indicatore ha essenzialmente una funzione ricognitiva, tappa indispensabile per predisporre misure dirette a salvaguardare la ricchezza e la diversità di specie vegetali e/o animali sul territorio considerato. Può essere considerato una stima disposta nella fascia di passaggio tra la tutela ambientale strettamente intesa e la protezione del paesaggio.

L'indicatore "Ricchezza di specie" è costrito considerando il umero di specie vegetali e/o animali presenti in media, in determinato momento, per ogni unità di superficie del territorio considerato. La ricchezza di specie, vegetale e/o animale, può essere misurata attraverso varie stime ed essere riferita al singolo ecosistema oppure a una determinata superficie, come nel caso proposto dalla formula:

$$R = \frac{S}{A}$$

dove S è il numero di specie vegetali e/o animali presenti nell'ecosistema; A è la superficie cui si stende l'ecosistema. L'indicatore una funzione ricognitiva e risponde all'obiettivo di conoscere l'articolazione della diversità di flora e di fauna sul territorio, in modo da valutare in quale misura essa concorra a qualificare il paesaggio.

L'indicatore "Specie a rischio" riferisce la percentuale di specie vegetali e/o animali soggette a rischio di estinzione in rapporto alla totalità delle specie vegetali e/o animali esistenti. L'indicatore si propone di rappresentare quanta parte della diversità di specie

vegetale e/o animale sia soggetta a rischio per effetto dell'azione congiunta di fattori di pressione di origine naturale e di origine antropica. L'indicatore ha formula:

$$I = \frac{S_e}{S_t} \bullet 100$$

dove S_e è il numero di specie a rischio di estinzione; S_t è il numero di specie esistenti nel momento in cui è compiuta la rilevazione. L'indicatore ha essenzialmente una fondamentale funzione prospettiva, nel senso che prefigura le condizioni cui andrebbe incontro la diversità di specie vegetale nell'ipotesi in cui non si adottassero misure appropriate.

Alla seconda sottocategoria, denominata "Biotopi", appartengono due indicatori elaborati da (C. D'Angeli). Si tratta del "Grado di frammentazione dei biotopi" e dell'indicatore "Costrizione dei biotopi". La frammentazione è data dal rapporto tra i metri di rete stradale che attraversano un biotopo e l'area del biotopo in ettari, secondo la formula:

$$I = \frac{S_1 + S_2 + S_3}{A}$$

dove S_1, S_2, S_3 rappresentano le diverse tipologie di assi viari, A la superficie del biotopo. Maggiore risulta questo rapporto, più l'habitat è da ritenersi frammentato. Nel calcolo di questo indicatore, alle diverse strade presenti in un determinato territorio è da attribuire un differente peso: alle autostrade peso 3, alle strade nazionali peso 2 e a quelle provinciali peso 1. I metri di rete stradale di ogni categoria vengono quindi moltiplicati per il proprio peso prima di essere rapportati all'area dell'habitat. Il secondo indicatore rappresenta quanto un biotopo è disturbato a causa dell'adiacenza con aree antropizzate. Il valore si ottiene dal rapporto tra i metri di perimetro confinanti con i centri abitati o con le aree industriali e la lunghezza totale del perimetro, secondo la seguente formula:

$$I = \frac{P}{P_{TOT}}$$

dove P esprime la lunghezza del perimetro del biotopo adiacente alle diverse tipologie di aree antropizzate e P_{TOT} il perimetro del biotopo in oggetto.

La terza e ultima macrocategoria di cui si compone il Contesto ambientale è quella detta "Fattori merobiotici", ovvero l'interazione dei diversi fattori. Le sottocategorie individuabili sono molteplici, ma in relazione alle sottocategorie di cui si specificherà più avanti e agli elementi ritenuti basilari per una buona valutazione, ne sono state individuate due: Azione umana e Connessioni ecologiche. Alla prima fa riferimento l'indicatore denominato "Diffusione del disturbo antropico" ed elaborato da C. D'Angeli. Questo consente una stima indiretta e sintetica dell'impatto dovuto alla presenza umana sul territorio e dunque del disturbo antropico gravante sui biotopi. Rispetto ai due precedenti indicatori, questo parametro apporta ulteriori informazioni per quanto concerne il grado di disturbo indotto sul territorio circostante da un nucleo urbano. Utilizzando i dati ISTAT inerenti il numero di abitanti e il numero di posti letto disponibili nelle allocazioni turistiche dei centri abitati presenti nel territorio , è possibile, attraverso un algoritmo basato su questi dati, stimare la diffusione del disturbo antropico prodotta da ogni centro abitato. Questo algoritmo tiene conto sia dell'orografia del territorio che delle vie di diffusione preferenziale, quali strade e assi viari in genere. L'autore propone un modello, applicato ad ogni centro abitato (sorgente

di disturbo), basato sull'analisi spaziale dei dati raster, che calcola per ogni pixel appartenente al raster, il numero di presenze umane che potenzialmente insistono su di esso. Questo si ottiene utilizzando una funzione di "path-distance", che calcola il percorso potenziale di un punto nello spazio, tenendo conto sia dell'orografia (pendenza) sia della distanza dalle infrastrutture. A esse viene attribuito un valore costante in funzione della portata potenziale di disturbo. Successivamente, al risultato ottenuto è applicata una funzione esponenziale che riduce il disturbo del 10% per ogni Km percorso, allontanandosi dalla sorgente del disturbo. I singoli risultati ottenuti vengono poi sommati per restituire un raster in cui ogni singolo pixel assume un valore, espresso in numero di presenze umane potenziali, pari alla somma del disturbo risultante in quel punto da ogni centro abitato (sorgente). Il valore medio di disturbo dei pixel presenti al suo interno rappresenta il valore dell'indicatore.

Alla seconda sottocategoria appartengono indicatori atti a valutare le dinamiche inerenti la rete ecologica locale e monitorarne l'evoluzione. Al fine di integrare concretamente le politiche ambientali con le politiche urbanistiche e territoriali è necessario, infatti, conoscere lo stato attuale della rete ecologica e valutare gli effetti indotti dai piani territoriali su di essa per poterne minimizzare gli impatti negativi. La valutazione può essere svolta mediante l'ausilio di un set di indicatori di tipo naturalistico, ecosistemico e territoriale: "Diversità per unità ecosistemiche", "Insularizzazione degli habitat delle specie target" e "Interferenza tra habitat e insediamento umano".

Non essendoci per il "Contesto sociale" degli indicatori direttamente collegati al paesaggio, a motivo di quanto dichiarato precedentemente, l'attenzione è ora rivolta al terzo contesto di cui si compone il *Dashboard*: il "Contesto paesaggistico".

Il "Contesto paesaggistico" è quello che suscita maggiore interesse e, seppure poco trattato nella letteratura scientifica degli indicatori, per lo meno secondo un'accezione olistica del termine, anima il dibattito disciplinare di sempre. In questo contesto, dunque, confluiscono diversi approcci di valutazione che, a loro volta, si riversano in differenti Macrocategorie: trasformazione, cultura, conoscenza, percezione, comunicazione.

La macrocategoria "Trasformazione" è articolata in tre sottocategorie. Alla prima, "Paesaggio naturale", è attribuito l'indicatore "Aree ecologicamente protette" elaborato da A. Vallega. Questo indicatore è definibile come la percentuale di superficie sottoposta a misure di protezione ecologica rispetto alla superficie totale, rappresentando, quindi, la superficie complessiva sottoposta a misure finalizzate a tutelare la diversità biologica, con evidente, diretto beneficio per la protezione del paesaggio. L'indicatore ha formula:

$$I = \frac{S_p}{S_t} \bullet 100$$

dove S_p è la superficie soggetta a protezione e S_t è la superficie totale de territorio considerato. In tal maniera è possibile valutare il livello di attenzione e l'intensità dell'intervento a protezione dell'ambiente naturale nei vari contesti territoriali, soprattutto con riferimento agli interventi finalizzati alla protezione della diversità di specie e della diversità di ecosistema. Possiede un analogo interesse per il paesaggio, poiché quanto più un territorio è ecologicamente protetto, tanto maggiore è la qualità del paesaggio, soprattutto la sua

qualità estetica, e anto maggiori sono gli stimoli emozionali indotti nei fruitori. L'indicatore riveste essenziale rilevanza per il paesaggio, al punto che, in alcune regioni, le aree protette costituiscono un elemento trainante per diffondere la percezione della qualità del paesaggio del territorio regionale complessivamente inteso.

Alla seconda, denominata ""Paesaggio seminaturale", appartiene l'indicatore "Pressione trasformativa sul paesaggio agro-silvo-pastorale" elaborato dall'ARPA Piemonte. Questo indicatore mette in relazione la superficie agricola utilizzata (SAU) e il numero di aziende agricole presenti sul territorio regionale, in modo da rappresentare la tipologia di conduzione delle colture. Scopo dell'indicatore è quello di fornire un'informazione di carattere generale sulle pressioni trasformative in atto sul territorio tendenti a determinare variazioni sull'assetto del paesaggio. In particolare, al crescere del valore numerico del rapporto SAU/numero di aziende, viene evidenziato il consolidamento delle coltivazioni intensive e quindi una meccanizzazione sempre più accentuata.

Alla terza sottocategoria, "Paesaggio urbano", appartengono cinque indicatoridi di cui tre elaborati da A. Vallega e due da C. Socco. Sono numerose le iniziative, internazionali e nazionali, riguardanti in generale la sostenibilità in ambiente urbano. Le tematiche connesse alla città possono, infatti, essere prese in considerazione attraverso diversi approcci (ambientale, socio-economico, gestionale). L'ambiente urbano è dunque inserito sia in *set* di indicatori quasi esclusivamente ambientali (Agenzia Europea per l'Ambiente, Eurostat) sia in gruppi di indicatori che trattano temi diversi, come ad esempio gli indicatori socio-sanitari dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità, e sia, infine, nei gruppi di indicatori, piuttosto corposi, esclusivamente dedicati alla sostenibilità urbana. L'indicatore relativo al verde urbano è quasi sempre preso in considerazione. Per quanto riguarda l'Italia, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha promosso una serie di iniziative in materia di indicatori di sostenibilità urbana (ENEA, ISTAT).

L'indicatore "Spazi urbani pedonali" (A. Vallega) stima l'incidenza della superficie pedonale rispetto alla superficie urbana complessiva in modo da fornire una valutazione dell'esistenza di spazi urbani di elevata qualità in rapporto alla fruizione del paesaggio. A questa stima si può aggiungere la valutazione dell'incremento di cui gli spazi pedonali dovrebbero usufruire per effetto dell'applicazione di strumenti urbanistici vigenti. L'indicatore ha formula:

$$I = \frac{P_e}{S} \bullet 100$$

dove P_e indica l'estensione degli spazi pedonali esistenti; S indica l'estensione della superficie urbana complessiva. L'indicatore possiede al tempo stesso una funzione ricognitiva, in quanto consente di valutare la funzione delle aree pedonali nell'ambito del paesaggio urbano, e una funzione prospettiva, perché fornisce la misura dell'incremento delle aree pedonali, che ci si attende a seguito dell'applicazione dei piani vigenti. Gli spazi pedonali costituiscono un fattore di qualificazione del paesaggio urbano, per cui la loro valutazione è direttamente connessa con gli obiettivi della Convenzione Europea del Paesaggio e rientra nelle misure di valutazione e nelle azioni direttamente connesse con la qualità del paesaggio. La rilevanza di tale indicatore è dovuta al fatto che consente di

valutare quanta parte dell'ambiente urbano sia stata sottratta al traffico veicolare e riservata a fruizioni che producono una migliore qualità del paesaggio.

L'indicatore "Valorizzazione del verde urbano**"** (A. Vallega) fornisce una valutazione della funzione esercitata dagli spazi verdi nell'ambito del paesaggio urbano. L'obiettivo dell'indicatore è perseguito mediante due distinti rapporti, tra loro complementari. Il primo pone in relazione gli spazi verdi che ci si attende debbano essere attivati nel corso dell'applicazione degli strumenti urbanistici vigenti con gli spazi verdi esistenti, in modo da misurare l'incremento di verde che potrebbe determinarsi a vantaggio della qualità del paesaggio urbano. Il secondo è riferito al verde urbano che versa in condizioni precarie e misura la sua possibile riduzione per effetto di misure di recupero contenute negli strumenti urbanistici. L'indicatore riferito al verde urbano nel suo complesso ha formula:

$$I = \frac{S_a + S_n}{S_a} \bullet 100$$

dove S_a indica la superficie degli spazi verdi esistenti nell'ambiente urbano nel momento attuale; S_n indica la superficie degli spazi verdi che dovrebbero essere creati a seguito dell'applicazione degli strumenti di piano esistenti. L'indicatore riferito al verde urbano in condizioni precarie ha formula:

$$I = \frac{S_r}{S_p} \bullet 100$$

dove S_p indica la superficie degli spazi verdi urbani che non rispondono a standard di buona gestione; S_r indica la superficie degli spazi verdi, oggigiorno in condizioni precarie, che dovrebbe essere ricondotta su standard qualitativi appropriati per effetto degli strumenti urbanistici vigenti. L'indicatore, dunque, possiede al tempo stesso una funzione ricognitiva, in quanto consente di valutare la funzione del verde nell'ambito del paesaggio urbano, e una funzione prospettiva, perché fornisce la misura dell'incremento del verde, oppure del recupero del verde in condizioni precarie, che ci si attende a seguito dell'applicazione dei piani vigenti. Inoltre, l'indicatore sul verde urbano costituisce una stima essenziale per valutare l'efficacia della risposta che le istituzioni locali, attraverso gli strumenti di pianificazione e di gestione, indirizzano a fattori degradativi del patrimonio verde dell'ambito urbano. L'indicatore possiede una diretta pertinenza con gli obiettivi della Convenzione Europea del Paesaggio, soprattutto ove ci si proponga di applicarla in termini sensibili alla valorizzazione dei contenuti culturali degli spazi urbani, e un elevato livello di significatività perché consente da un lato di porre in relazione le politiche urbane con gli obiettivi della Convenzione Europea del Paesaggio, dall'altro apre la strada per includere misure specifiche nella pianificazione territoriale.

L'indicatore denominato **"**Pressione dei parcheggi" (A. Valega) misura le dimensioni dell'impatto visuale esercitato dai parcheggi nei riguardi del paesaggio e, indirettamente, fornisce una stima della misura con cui questo modo di occupazione del suolo deteriora la qualità del paesaggio. L'indicatore prende in considerazione due forme di occupazione del suolo mediante parcheggi: la «occupazione areale», di cui quella della piazza costituisce la manifestazione più rilevante; la «occupazione lineare», di cui l'allineamento dei veicoli lungo le rive dei laghi e lungo le coste marittime costituiscono esempi significativi. Mettendo in

relazione questi elementi con l'estensione del paesaggio, l'indicatore fornisce una valutazione dell'impatto visuale provocato dai parcheggi e il conseguente deterioramento della qualità paesistica. L'indicatore assume formule lievemente diverse a seconda che l'impatto esercitato dai veicoli parcheggiati insista su spazi, ad esempio su piazze, oppure si eserciti lungo linee, ad esempio lungo le coste marittime. Per quanto riguarda l'impatto areale, l'indicatore ha formula:

$$I = \frac{S_p}{S_c} \bullet 100$$

dove S_p esprime la superficie degli spazi che, nei momenti di massima frequenza, sono da parcheggi di autoveicoli all'interno del territorio considerato; S_c esprime la superficie del territorio caratterizzato dal paesaggio di cui ci si propone la salvaguardia. L'indicatore di impatto lineare, invece, ha formula:

$$I = \frac{L_p}{L_c} \bullet 100$$

dove L_p esprime la lunghezza degli sviluppi lineari, nei momenti di massima frequenza, sono assunti da autoveicoli allineanti lungo linee rilevanti dal punto di vista del paesaggio; L_c esprime la lunghezza delle linee paesisticamente rilevanti che si sviluppano nel territorio considerato. La significatività dell'indicatore nel valutare la qualità del paesaggio è notevole, soprattutto se si tiene conto che le masse d'auto parcheggiate sono uno dei fattori di maggiore pressione psicologica sui fruitori del paesaggio e, quindi, incidono intensamente sul modo con cui il paesaggio è percepito e apprezzato.

La qualità ambientale dei lotti delle abitazioni, delle aree verdi e delle scuole dipende anche dalla qualità ambientale del contesto in cui tali lotti si trovano inseriti, cioè dalla presenza o meno di fattori di pressione, che possono essere identificati con strade, ferrovie, elettrodotti, industrie, etc. Ciò posto la formula per il calcolo dell'indicatore di "Qualità ambientale del contesto" elaborato da C. Socco è la seguente:

$$I = \frac{1}{P_{TOT}} \sum_{L=1}^{n} (k_L^I \cdot P_L) \bullet 100$$

dove P_L indica la popolazione del lotto; P_{TOT} la popolazione totale presente nell'area in oggetto, k_L esprime il coefficiente di qualità del contesto per il lotto.

Per il calcolo dell'Indicatore "Accessibilità alle aree verdi" (C. Socco) è richiesto che si predetermini la distanza di ogni lotto residenziale dalle aree verdi; per la qual cosa è necessario assegnare ciascun numero civico, corrispondente all'ingresso al lotto, al grafo stradale. Successivamente è possibile calcolare l'indicatore attraverso la seguente formula:

$$I = \frac{1}{P_{TOT}} \sum_{L=1}^{n} (k_L^{acc(V)} \cdot P_L) \bullet 100$$

dove P_L indica la popolazione del lotto; P_{TOT} la popolazione totale presente nell'area in oggetto, $k_L^{acc(V)}$ esprime il coefficiente di accessibilità del lotto alle aree verdi.

La macrocategoria "Cultura" possiede significatività soprattutto in relazione alla valutazione del modo con cui il sistema decisionale locale è sensibile agli impulsi che provengono dall'ambito internazionale in materia di protezione del paesaggio e procede

secondo criteri creativi a proteggere i valori che connotano i luoghi. Questa macrocategoria è costituita da due sottocategorie: “Cultura materiale” e “Cultura immateriale”. L’indicatore che rappresenta la prima è denominato “Protezione del patrimonio archeologico” ed è stato elaborato da A. Vallega. Misura la percentuale del patrimonio archeologico soggetta a misure di protezione e di valorizzazione nel quadro della pianificazione della gestione del paesaggio. L’indicatore si propone di mettere in rapporto la parte di patrimonio archeologico soggetto a protezione con il complesso delle eredità archeologiche esistenti sulla porzione di superficie terrestre (terraferma e/o fondo del mare) considerata. L’indicatore può essere espresso in due modi: o in funzione del numero dei siti, quindi calcolato con la formula:

$$I = \frac{S_r}{S_t} \bullet 100$$

oppure in funzione della loro superficie, con formula:

$$I = \frac{A_r}{A_t} \bullet 100$$

dove nel primo caso S_r è il numero dei siti archeologici soggetti a misure di protezione e S_t il numero dei siti archeologici, mentre nel secondo A_r è la superficie dei siti archeologici soggetti a misure di protezione e A_t la superficie totale dei siti archeologici. L’indicatore possiede una stretta pertinenza con ogni strumento di piano e, in senso generale, con ogni strumento di intervento sul territorio. La significatività dell’indicatore si rivela è elevata, soprattutto con riferimento alla valorizzazione della componente culturale del paesaggio.

Alla sottocategoria “Cultura immateriale” appartengono quattro indicatori. Il primo, “Creazione di sentieri culturali” (A. Vallega) si propone di accertare e valutare la propensione a impostare la protezione del paesaggio attraverso misure integrate, basate sui legami tra connotazioni culturali dei luoghi che caratterizzano il paesaggio. L’indicatore può essere applicato in territori ove esistano sequenze di luoghi accomunati da uno stesso motivo culturale, ad esempio dall’essere stati interessati da una strada tracciata nell’antichità, oppure da determinate vicende storiche, come ad esempio la predicazione di un santo, oppure il percorso di un condottiero. Ove esistano queste condizioni, si valuta se esse sono state prese in considerazione nell’ambito della pianificazione, o comunque in disegni di intervento sul territorio. Su questa base, l’indicatore pone in relazione diversi fattori: i sentieri accertati sul territorio attraverso l’analisi delle connotazioni culturali dei luoghi con la parte di questi sentieri che è stata oggetto di misure specifiche, vale a dire quella parte che è stata inclusa in programmi e progetti. L’indicatore ha formula:

$$I = \frac{S_a}{S_a + S_u + S_p} \bullet 100$$

dove S_a indica il numero dei sentieri culturali attivati, vale a dire di sentieri culturali valorizzati mediante iniziative *ad hoc* e fatti oggetto di misure di protezione incluse in strumenti di pianificazione e di gestione territoriale, S_u indica il numero dei sentieri culturali non attivati, ma la cui attivazione è prevista da vigenti strumenti di pianificazione territoriale, S_p indica il numero dei sentieri culturali non attivati, né previsti da strumenti urbanistici. L’indicatore trova impiego sul piano ricognitivo, in quanto produce una valutazione della sensibilità con cui il

sistema decisionale coinvolto nel passaggio riesce a «leggere» culturalmente il territorio e a sviluppare un' attività progettuale creativa.

Il secondo, "Luoghi del gusto" (A. Vallega), si propone di valutare come i luoghi del gusto, intesi come siti in cui si produce e si comunica gusto (dai cibi all'abbigliamento) possano rientrare nella percezione dei valori attribuiti al paesaggio. L'indicatore muove dal monitoraggio dei luoghi che, nel territorio considerato, sono noti perché producono gusto o perché accolgono manifestazioni in cui il gusto è diffuso. Sulla base del monitoraggio, l'indicatore valuta il livello in cui questi luoghi entrano in politiche di valorizzazione del paesaggio. L'indicatore è espresso dalla formula:

$$I = \frac{G_c}{G_t} \bullet 100$$

dove G_c esprime il numero dei «luoghi del gusto» correttamente affrontati dalla prassi, essendo oggetto di interventi, e di misure incluse nei piani territoriali, finalizzati a esaltarne il valore in rapporto al paesaggio, G_r esprime il numero totale dei «luoghi del gusto» esistenti sul territorio considerato. La pertinenza dell'indicatore alla Convenzione Europea del Paesaggio è connessa soprattutto alle parti in cui si fa dipendere la qualità dell'indicatore dalla percezione sociale.

Il terzo, "Luoghi eterotropici" (A. Vallega), si propone di monitorare e valutare la presenza di luoghi connotati da culture innestate da immigrati, in rapporto alle quali si trasforma il tessuto dei simboli e dei valori attribuiti al paesaggio. Adottando il concetto di eterotopia, introdotto da Michel Foucault, l'Indicatore esegue il monitoraggio di luoghi eterotopici, innestati nello spazio culturale della comunità locale. A questo fine sono distinti i luoghi eterotopici consolidati, che propongono relazioni interculturali stabili, e i luoghi eterotropici di nuova formazione, che denotano la dinamica cui vanno soggetti i segni e i valori del paesaggio. L'indicatore ha formula:

$$I = \frac{E_e}{E_e + E_c} \bullet 100$$

dove E_c esprime il numero delle eterotopie consolidate; E_e esprime il numero delle eterotopie emergenti. L'indicatore ha una funzione essenzialmente ricognitiva, utile per lo sviluppo di politiche del paesaggio sensibili agli aspetti culturali.

Il quarto, "Luoghi degli eventi" (A. Vallega), si propone di monitorare i luoghi connotati da valori che dipendono dall'essere stati teatro di eventi di rilevanza storica o culturale. L'indicatore si basa sull'individuazione di luoghi nei quali si sono verificati eventi che rimandano a valori fondamentali per la comunità locale *(insider)* e per cerchie più vaste di persone *(outsider).* Sulla base di questa individuazione, l'indicatore misura il grado con cui questi luoghi sono inclusi nella percezione del paesaggio e sono valorizzati attraverso misure *ad hoc.* L'indicatore è espresso dalla formula:

$$I = \frac{E_c}{E_t} \bullet 100$$

dove E_c esprime il numero dei «luoghi degli eventi» correttamente affrontati dalla prassi, essendo oggetto di interventi, e di misure incluse nei piani territoriali, finalizzati a esaltarne il

valore in rapporto al paesaggio; E_t esprime il numero totale dei «luoghi degli eventi» esistenti sul territorio considerato. La significatività dell'indicatore è elevata per l'individuazione delle connotazioni simboliche dei luoghi.

L'ultimo, "Valore storico**"** (C. Socco), consente di valutare l'integrità del tessuto agricolo storico, la quale è in proporzione all'estensione del tessuto stesso, alla densità dei segni storici ancora rinvenibili e all'assenza di effetti di decontestualizzazione causati dai processi di urbanizzazione recenti, cioè:

$$I = p_c(C_1 + p_D C_2) + p_s S + p_I I$$

dove C_1 esprime il numero di manufatti architettonici non decontestualizzati, C_2 il numero di manufatti architettonici decontestualizzati, S la lunghezza dei tratti vari storici, I la lunghezza di canali/rogge/rii/bealere storici, p_c, p_s e p_I sono parametri di ponderazione, p_D è il parametro di effetto della decontestualizzazione. Il valore si ottiene moltiplicando l'indicatore per l'area di studio.

Al contesto detto paesaggistico appartiene anche la macrocategoria "Conoscenza**".** Questa macrocategoria è altamente pertinente nei riguardi della Convenzione Europea del Paesaggio, poiché i campi di intervento cui essa si riferisce sono esplicitamente citati nello strumento giuridico. A sua volta, la macrocategoria individua una sottocategoria detta "Didattica", costituita da tre indicatori elaborati da A. Vallega.

L'indicatore "Efficienza dell'educazione, istruzione e formazione" valuta l'ampiezza con cui, nei campi dell'educazione, l'istruzione e la formazione, sono attivate iniziative per corrispondere alle prescrizioni contenute nell'articolo 6b della Convenzione Europea del Paesaggio. La valutazione dell'efficienza del sistema istituzionale nei tre campi è compiuta mettendo a confronto le iniziative effettivamente intraprese con il campo delle iniziative possibili. Il risultato è espresso da un indicatore con formula:

$$I = \frac{E}{N}$$

dove N esprime il numero complessivo delle iniziative possibili, E esprime il numero delle iniziative effettivamente intraprese ai livelli regionale, provinciale e comunale. Il valore dell'indicatore varia tra 0 e 1; quanto più si avvicina a 1 tanto più intensa e ampia è l'attività dispiegata a proposito del paesaggio nei tre campi di intervento.

L'indicatore "Posizione del paesaggio nella didattica universitaria**"** valuta l'ampiezza con cui, nel campo dell'istruzione universitaria, sono attivati corsi che riguardano precisamente il paesaggio. L'indicatore prende in considerazione il numero di corsi relativi al paesaggio attivati in un determinato contesto territoriale e ha formula:

$$I = \frac{N}{T} \bullet 100$$

dove N esprime il numero complessivo dei corsi universitari dedicati al paesaggio, T esprime il numero dei corsi universitari attivi in un numero di Facoltà che, per interessi tematici, potrebbero far posto a corsi sul Paesaggio. L'indicatore ha una funzione valutativa, funzionale a ottimizzare il campo dell'istruzione della formazione dei quadri di specialisti che potrebbero contribuire alla protezione, pianificazione e gestione del paesaggio, secondo i criteri delineati dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

Infine, l'indicatore "Posizione del paesaggio nella scuola d'obbligo" valuta l'ampiezza con cui, nel campo dell'istruzione dell'obbligo, viene impartita educazione in rapporto alle finalità della Convenzione Europea del Paesaggio, in particolare alle prescrizioni contenute nell'articolo 6b. L'indicatore prende in considerazione la misura con cui è trattato tema del paesaggio, utilizzando appropriati strumenti informativi e didattici. L'indicatore, espresso da un valore millesimale, ha formula:

$$I = \frac{C_p}{C_t} \bullet 1000$$

dove C_p esprime il numero delle classi pertinenti la scuola dell'obbligo attivi nel territorio considerato, nel cui ambito sono usati materiali didattici e formativi pertinenti il paesaggio, C_t esprime il numero delle classi pertinenti la scuola dell'obbligo attivi nel territorio considerato. L'indicatore ha una funzione valutativa, funzionale a ottimizzare il campo delle iniziative che dovrebbero essere intraprese per la formazione e l'educazione di base in materia di paesaggio, in conformità agli obiettivi delineati dalla CEP e specificati nell'articolo 6b.

Un'altra macrocategoria del contesto in esame è quella denominata "Comunicazione". A questa appartengono tre indicatori elaborati da A. Vallega e riuniti nella sottocategoria "Iniziative pubbliche".

Il primo, l'indicatore "Efficienza della comunicazione sociale", valuta l'ampiezza con cui, nel campo dell'educazione sociale, sono attivate iniziative per corrispondere alle prescrizioni contenute nell'articolo 6° della CEP. La valutazione dell'efficienza del sistema istituzionale nel campo è compiuta comparando la quantità di iniziative effettivamente intraprese con il campo delle iniziative possibili. L'indicatore è espresso dalla formula:

$$I = \frac{E}{N}$$

dove N esprime il numero complessivo delle iniziative possibili, E il numero delle iniziative realmente realizzate. Il valore dell'indicatore varia tra 0 e 1; quanto più si avvicina a 1 tanto più intensa e ampia è l'attività dispiegata a proposito del paesaggio nel campo della comunicazione.

Il secondo, denominato "Posizione del paesaggio nei media cartacei**",** valuta l'ampiezza con cui, nel campo della comunicazione affidata ai media convenzionali viene dato posto ai temi del paesaggio, in modo da diffondere comunicazione sociale coerente con le finalità della CEP. L'indicatore è espresso dalla formula:

$$I = \frac{M_p}{M_t} \bullet 1000$$

dove M_p esprime il numero complessivo dei media specializzati in materia di paesaggio e delle sezioni dei media dedicate al paesaggio, M_t esprime il numero dei media gestiti nel territorio in esame e tenuti in considerazione agli effetti del calcolo dell'indicatore. La stima potrebbe essere anche eseguita in termini ponderati, tenendo non soltanto conto dei media, ma anche della loro tiratura.

Infine, l'indicatore "Posizione del paesaggio in internet" valuta l'ampiezza con cui, nel campo della comunicazione affidata a Internet, è dato posto ai temi del paesaggio, in modo

da diffondere comunicazione sociale coerente con le finalità della CEP. L'indicatore è espresso dalla formula:

$$I = \frac{S_p}{S_t} \bullet 1000$$

dove S_p esprime il numero complessivo dei sitiweb, gestiti nel territorio considerato, che sono specializzati sul paesaggio o includono sezioni permanenti sul paesaggio, S_t esprime il numero dei media, delle pagine web gestite nel territorio considerato.

La Macrocategoria **"**Percezione" si articola nelle sottocategorie "Fruizione" e "Trasformazione". La pertinenza di questa macrocategoria nei riguardi della CEP è da identificarsi nella circostanza che costituisce una misura di valutazione utile ad avviare un'esplorazione dei termini con cui il paesaggio è percepito dalla comunità locale. A ciascuna sottocategoria appartengono due indicatori.

Per quanto riguarda la "Fruizione", l'indicatore "Punti panoramici" (A. Vallega) si propone di monitorare e valutare la rilevanza dei punti panoramici nella percezione del paesaggio e nella salvaguardia della sua qualità. L'indicatore esegue la rassegna dei punti panoramici che concorrono a produrre la percezione e l'apprezzamento del paesaggio e valuta il livello con cui queste proprietà sono salvaguardate. L'indicatore si riferisce a due categorie di punti panoramici: naturali, come la sommità di un promontorio, o artificiali, costituiti da manufatti, e ha formula generale:

$$I = \frac{P_d}{P_b + P_d} \bullet 100$$

dove P_b indica il numero dei punti panoramici in condizioni tali da offrire buone visioni del paesaggio circostante, P_d indica il numero dei punti panoramici deteriorati per effetto di impropri interventi sul territorio. L'autore suggerisce di calcolare l'indicatore distintamente per i punti panoramici naturali e per quelli costruiti. L'indicatore ha essenzialmente una funzione valutativa, preliminare a migliorare la congruenza dei piani rispetto al mantenimento di appropriati livelli di visibilità e di percezione del paesaggio. L'indicatore possiede un elevato livello di significatività, perché riguarda la qualità del paesaggio nei termini in cui è percepita dal fruitore.

L' indicatore "Qualità percettiva del paesaggio agricolo" (C. Socco) consente di valutare il grado di disturbo percettivo prodotto in una determinata area dalla presenza di manufatti estranei al paesaggio agricolo e tali da inferire con il contesto stesso. Considerando la qualità percettiva complessiva come il prodotto del grado di qualità percettiva per l'area caratterizzata dal suddetto grado di qualità, l'indicatore ha formula:

$$I = \sum_{i}^{n} p_i A_i$$

dove p_i esprime il grado di qualità percettiva ($0 \leq p_i \leq 1$), A_i l'area caratterizzata dal grado di qualità percettiva p_i. Questo genere di indicatore è indirettamente correlato ai valori riguardanti l'identità locale, infatti, lo si potrebbe leggere come il livello di conservazione del *genius loci*.

Considerato che un numero piuttosto ampio di forme di gestione ecologica del territorio non corrette comporta danni al paesaggio, contribuendo a ridurne la qualità, la sottocategoria "Trasformazione" è rappresentata da due indicatori che permettono, rispettivamente, di valutare i cambiamenti lungo un preciso arco temporale di un dato territorio e di valutare le "ferite" inferte a esso provocate.

L'indicatore "Evoluzione dello Skyline", per la cui costruzione si fa riferimento al lavoro sviluppato da G. Campeol e trattato al cap. n.11, ha l'obiettivo di valutare come la presenza umana, e l'atteggiamento nei riguardi della natura, abbiano modificato la fisionomia visuale del paesaggio. La valutazione è compiuta considerando la trasformazione dello skyline in un arco temporale definito. Il calcolo, di complessa difficoltà, prevede la comparazione di immagini storiche e il rilevamento percentuale delle alterazioni avvenute nel tempo, mediante l'impiego di una griglia quadricolare sovrapposta (fig. 7).

L'indicatore "Paesaggi Feriti", elaborato da A. Vallega, misura l'estensione dell'impatto umano sul paesaggio, espresso da forme altamente degradative. L'indicatore concentra l'attenzione su forme di intervento sul territorio che producono cambiamenti fortemente degradativi del paesaggio, come possono essere quelli provocati da cave e da frane, e ne valuta l'impatto. L'indicatore è espresso dalla formula:

$$I = \frac{A_f}{A_t} \bullet 100$$

dove: A_f rappresenta la sommatoria della superficie delle arre occupate da discariche e da cave, oltre che dalle aree degradate per effetto di dissesti idrogeologici, e A_t rappresenta la superficie extraurbana complessiva del territorio considerato. L'indicatore possiede un carattere essenzialmente valutativo e costituisce una base utile per determinare le modalità con cui intervenire sul territorio in sede di pianificazione. L'indicatore possiede un elevato livello di significatività perché riguarda la qualità del paesaggio nei termini in cui è percepita dal fruitore.

Il quarto contesto di cui si compone il *Dashboard* è rappresentato dal "Contesto economico-istituzionale, a sua volta articolato in tre macrocategorie: risorse produttive, politiche pubbliche, azione dei privati. Di queste si pone qui attenzione a quella denominata "politiche pubbliche" e articolata in due sottocategorie: pianificazione e gestione. Gli indicatori proposti sono stati elaborati da A. Vallega.

Alla sottocategoria "Pianificazione" appartengono gli indicatori "Efficienza delle misure pregiudiziali alla pianificazione del paesaggio", "Efficacia della panificazione in rapporto al paesaggio" e "Efficienza della panificazione in rapporto al paesaggio".

Il primo ha l'obiettivo di valutare se negli strumenti di pianificazione siano incluse misure che affrontano la pressione del cambiamento climatico e la pressione umana sul territorio in termini appropriati per la valorizzazione, pianificazione gestione del paesaggio. L'indicatore ha formula:

$$I = \frac{M_p}{M_n}$$

dove M_n indica il numero di misure relative alla pianificazione territoriale che sarebbe necessario includere negli strumenti di piano affinché questi producano condizioni

appropriate a intervenire sul paesaggio in termini coerenti con la CEP, M_p indica il numero di misure dell'insieme M_n che sono state effettivamente introdotte nella pianificazione. La pertinenza dell'indicatore nei riguardi della Convenzione Europea del Paesaggio è dovuta al fatto che viene richiamato il contesto della pianificazione e si valuta se costituisca un terreno appropriato per mettere in atto le misure pertinenti il paesaggio.

Il secondo indicatore misura il livello in cui, negli strumenti fondamentali della pianificazione territoriale, sono incluse misure idonee a intervenire sul paesaggio in termini congruenti con la CEP. L'indicatore ha formula:

$$I = \frac{M_i}{M_c}$$

dove M_c indica il numero complessivo dei tipi di interventi contemplati negli strumenti di pianificazione e completamente aderenti agli obiettivi della CEP, M_i indica il numero complessivo degli interventi contemplati negli strumenti di pianificazione. L'indicatore ha una funzione valutativa, non in rapporto alle condizioni del paesaggio, ma piuttosto in relazione al modo con cui il paesaggio è contemplato negli strumenti di intervento. Di conseguenza, la sua funzione riguarda soprattutto la sensibilità del sistema istituzionale nei riguardi dell'applicazione della CEP.

Il terzo misura il livello in cui le misure relative al paesaggio, contenute negli strumenti della pianificazione territoriale, sono effettivamente applicate. L'indicatore ha formula:

$$I = \frac{M_i}{M_c}$$

dove M_c indica il numero complessivo nelle misure pertinenti il paesaggio, incluse negli strumenti di pianificazione, che sono state effettivamente applicate, M_i indica il numero complessivo delle misure contemplate negli strumenti della pianificazione. Il valore dell'indicatore varia all'interno di un campo di valori compreso tra 0 e 1, due limiti che denotano rispettivamente la mancanza totale di applicazione e l'applicazione completa.

Alla sottocategoria "Gestione" appartengono gli indicatori "Efficacia della gestione del paesaggio" e "Efficienza della gestione del paesaggio".

Il primo misura il livello in cui, nell'apparato normativo e nell'azione amministrativa che accompagnano e integrano gli strumenti di pianificazione, sono incluse misure idonee a gestire il territorio in termini congruenti con la CEP. L'indicatore ha formula:

$$I = \frac{M_i}{M_c}$$

dove • M_c indica il numero complessivo delle azioni necessarie affinché la gestione del territorio sia coerente con gli obiettivi della CEP, M_i indica il numero complessivo degli interventi contemplati nelle azioni in cui si articola la gestione. La pertinenza dell'indicatore alla CEP è elevata, sia nei riguardi dell'articolo n. 3, che contempla esplicitamente l'inclusione di misure pertinenti il paesaggio nella gestione del territorio, sia nei riguardi dell'articolo n. 6, che fa riferimento all'applicazione della Convenzione negli strumenti di intervento.

Il secondo misura il livello in cui le misure normative e amministrative, adottate a proposito del paesaggio con carattere di complemento e di integrazione degli strumenti di piano, siano state effettivamente rese operative. L'efficienza è valutata considerando quanta parte delle misure, normative e amministrative, adottate a favore del paesaggio e coerenti con la Convenzione siano state effettivamente tradotte in termini operativi. L'indicatore ha formula:

$$I = \frac{M_i}{M_c}$$

dove M_c indica il numero complessivo nelle misure pertinenti la gestione del paesaggio che sono state effettivamente applicate, M_i indica il numero complessivo delle misure pertinenti la gestione del paesaggio contemplate negli strumenti normativi e amministrativi. Il valore dell'indicatore varia all'interno di un campo di valori compreso tra O e 1, i due limiti che denotano rispettivamente il caso in cui nessuna misura sia stata applicata e il caso in cui la totalità delle misure sia stata tradotta operativamente.

Così come sopra illustrato, i quattro contesti in cui si articola il modello *Dashboard* proposto sono costituiti da un totale di 78 indicatori, di cui il 26,9% rappresenta le caratteristiche ambientali propriamente dette, il 21,8% rappresenta le condizioni della società locale, il 28,2% rappresenta le questioni paesaggistiche e il 23,1% le iniziative economico-istituzionali. I vari contesti risultano, quindi, mediamente equilibrati fra loro, pur evidenziando il prevalere dei contesti paesaggistico e ambientale sugli altri due. Questo dato è dovuto al fatto che al contesto paesaggistico, il quale contiene 22 indicatori, fanno riferimento differenti tematiche, proprio perché si mira a riconoscere al concetto di paesaggio un'accezione olistica del termine, badando, però, che non tutto venga identificato con esso. Il contesto ambientale è il secondo per numero indicatori – 21 suddivisi nelle macrocategorie fattori abiotici, fattori biotici e fattori merobiotici – a motivo di quanto richiesto dalla Direttiva Vas, la quale, prima ancora di riferirsi ai beni materiali e alla loro reciproca interazione, indica quali ambiti di valutazione l'uomo, la fauna e la flora, il suolo, l'acqua, l'aria e il clima.

Comparando questo dato con quelli delle batterie di indicatori esaminate al capitolo 5 della presente trattazione, emerge che l'intento perseguito nella realizzazione del modello *Dashboard* sia stato quello di non privilegiare alcuni aspetti a discapito di altri, ma di considerare le diverse variabili che insistono su di un medesimo territorio.

Considerazioni Conclusive

La ricerca ha preso avvio dalla riflessione circa le sempre attuali "disfunzioni" nell'ordinamento giuridico italiano tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica, quindi nell'attività pratica, consolidate da una semplicistica considerazione storico-estetica del paesaggio o in termini di prevaricazione vicendevole delle due questioni, perdendo di vista temi quali la qualità del progetto e della vita, il ruolo dell'uomo e il ritorno al rispetto per i luoghi e le sue identità, l'approccio etico alle trasformazioni, etc. (Schilleci, 2012). L'interrogativo da qui si è partiti è stato il seguente: come ricondurre a unità operativa i differenti approcci con i quali la disciplina urbanistica, la pianificazione paesaggistica e la tutela ambientale hanno sin qui affrontato il tema del governo del territorio?

La definitiva accettazione della dimensione complessa e polisemica del concetto di paesaggio e la conseguente e necessaria interazione tra i diversi saperi che devono stare alla base di una sua corretta interpretazione comportano, oggi, un'efficace formulazione dei paradigmi istitutivi la disciplina di governo del territorio. Lo studio del processo di acquisizione di consapevolezza critica nei confronti delle tematiche ambientali e paesaggistiche, ha rilevato un filo conduttore: la ricerca di un significato condiviso del termine "paesaggio" in grado di attribuirgli un'identità compiuta, seppure eterogenea.

Già varando il VI programma di azione («Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta», 24 gennaio 2001), la Commissione Europea richiedeva un approccio strategico per perseguire lo sviluppo sostenibile, secondo cinque indirizzi: migliorare l'applicazione della normativa vigente; integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche; indurre il mercato a lavorare per l'ambiente; incentivare la partecipazione dei cittadini e incidere su comportamenti e stili di vita; pianificare e gestire il territorio in un'ottica di massima sostenibilità. La Direttiva 2001/42/CE, la quale istituisce la Valutazione ambientale strategica, ne ha rappresentato una risposta istituzionale, non solo al VI programma di azione, ma anche a quanto sottolineato dalla Commissione Weber già negli anni Ottanta, ovvero alla necessità di sottoporre a valutazione ambientale non solo i progetti, ma anche i piani, in modo tale da intervenire efficacemente già a monte del processo di trasformazione territoriale, nella cornice della partecipazione e condivisione pubblica. Obiettivo principe, enunciato all'articolo n. 1, è quello «[...] di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi [...]». Altri fini della Vas sono il miglioramento dell'informazione dei cittadini e la promozione della partecipazione pubblica nei processi di pianificazione-programmazione.

In questo quadro, la piena integrazione della Vas negli strumenti di pianificazione urbana e territoriale rappresenta una possibile "cerniera" tra le politiche di promozione dello sviluppo, di tutela e valorizzazione del territorio e quelle che puntano, invece, a un diverso ordine urbano. Un altro significativo apporto che la Vas può offrire è relativo all'introduzione di metodi partecipativi nelle scelte e al monitoraggio delle varie fasi di formazione di un piano. Le ragioni dell'opzione partecipativa come guida e supporto alle dinamiche di modificazione

del territorio perseguono i principi ratificati nella Convenzione di Aarhus (1998) e nella CEP, che impegnano i Paesi membri a promuovere la partecipazione ai processi decisionali.

Da tali riflessioni è emerso il fine principale della ricerca condotta nell'ambito del percorso formativo del dottorato di ricerca in "Pianificazione territoriale e urbana": rilevare le potenzialità insite nello strumento della Vas per garantire la sincronica integrazione dell'ambiente e del paesaggio negli strumenti di pianificazione.

Congiuntamente alle potenzialità insite nella Vas sono state, però, rilevate una sostanziale gamma di problematiche relative alla modalità attraverso cui tale procedura debba produrre delle valutazioni in termini prettamente "percettivi" e "culturali", così come indicato dal vigente "Codice dei beni culturali e del paesaggio" e dalla stessa CEP. Dal punto di vista operativo, quindi, durante lo studio della disciplina, sono emerse alcune perplessità relative, soprattutto, alle procedure di valutazione del paesaggio e a quelle di partecipazione pubblica. Come integrare, in un contesto quale quello della Vas in cui si procede principalmente mediante indicatori, una valutazione il più possibile oggettiva, condivisa, partecipata e trasmissibile della dimensione culturale e percettiva del paesaggio? Questo secondo interrogativo ha animato il percorso di ricerca e ha condotto allo studio di alcuni casi in cui la valutazione del paesaggio ha offerto importanti contributi e ha trovato piena integrazione negli strumenti di pianificazione. Da quanto detto è sorta, infine, la necessità di individuare un metodo per il rilevamento degli effetti discendenti dalla pianificazione sulle diverse componenti che costituiscono il paesaggio.

Il tema di ricerca sviluppato nella tesi dottorale ha aperto diverse questioni meritevoli di attenzione scientifica, alcune già risolte nella parte quarta della trattazione, atre bisognose di ulteriori indagini e riflessioni. Per quanto riguarda le unità di paesaggio, infatti, la loro definizione e il loro uso sono ormai consolidati nello studio geofisico del territorio; differenti discipline si avvalgono del loro impiego, sia per la descrizione di una determinata porzione di territorio, sia per l'individuazione di precise linee di azione. Per quanto riguarda gli indicatori, come già detto, lo studio non propone ulteriori batterie, né intende dichiarare quale tra quelle presenti in letteratura sia la migliore, bensì mira a fornire un metodo per la lettura sincronica delle diverse variabili territoriali. La questione degli indicatori, pur essendo stata esplorata da diversi studiosi, non è ancora da considerare esaurita, anche se si è già teorizzato molto e sono stati raccolti molti frutti, non soltanto quelli di prima generazione. Il passo che tale tema richiede di compiere è la declinazione di tali strumenti, soprattutto degli indicatori detti paesaggistici, nella prassi professionale. Con molta resistenza e difficoltà i tecnici hanno accolto l'uso degli indicatori ecologici, con altrettanta resistenza e difficoltà stanno, adesso, stentano a utilizzare quelli paesaggistici, effettivamente di impiego maggiormente difficoltoso.

Il tema che rimane aperto e sul quale bisogna ancora riflettere e compiere osservazioni, invece, è quello della partecipazione sociale, in termini di coinvolgimento nelle prassi valutative, sia nel momento della scelta degli indicatori, giacché la comunità locale è quella che meglio conosce la realtà da indagare, sia per la "compilazione" di alcuni di questi, soprattutto quelli riferiti alla percezione e identità dei luoghi. Abitualmente, l'analisi del paesaggio viene svolta da esperti, ma la CEP insiste sull'importanza della partecipazione dei cittadini e degli attori economici nella valutazione e pianificazione del paesaggio, già dalle

prime fasi. Senza la pretesa di esaurire la complessità delle riflessioni e dei punti di vista in merito a tale argomento, il capitolo dedicato alla partecipazione pubblica ha individuato un quadro di riferimento circa la relazione popolazione-paesaggio, in funzione di quanto emerso nel corso della trattazione, e traccia il percorso di un futuro approfondimento scientifico.

La cornice istituzionale della Vas e il suo recepimento nella legislazione nazionale costituiscono un'occasione di notevole importanza per una sperimentazione efficace di metodologie e pratiche innovative per la pianificazione del territorio, orientate al riconoscimento della partecipazione delle comunità locali ai processi di pianificazione. Secondo quanto stabilito dall'art. n. 2 della Direttiva, la Vas deve prevedere momenti in cui le comunità si esprimano e si confrontino, la raccolta e la disanima delle loro richieste e, infine, l'integrazione nel piano. Dalla lettura della Direttiva 42/2001/CE risulta evidente la riduzione del coinvolgimento del pubblico al processo valutativo alla sola fase della pubblicità e delle consultazioni, alla quale segue l'espressione dei pareri. Se da un lato si lamenta la discontinua integrazione della comunità al processo, dall'altro non vanno sottovalutati gli effetti che ulteriori momenti di coinvolgimento del pubblico riverserebbero sull'*iter* di pianificazione che, allungandone i tempi, potrebbero esaurirne l'adeguatezza e l'efficacia.

Le esperienze esaminate nel percorso di ricerca del dottorato evidenziano la necessità di coinvolgere la popolazione finanche nella presa di decisioni e l'opportunità che tale coinvolgimento rappresenta in seno ai processi e alle procedure che interessano il paesaggio. In seguito alla presa di coscienza di quanto appena detto e costatata la crisi di fiducia nei confronti delle amministrazioni, sono nate strutture amministrative dedicate alla promozione della partecipazione cittadina in diversi settori, tra cui quello del paesaggio, in piena sintonia con quanto espresso all'art. n. 1 della CEP, il quale mette in risalto la dimensione sociale del paesaggio quale principio fondativo della sua definizione e caratteristica intrinseca. Si può sottolineare anche un altro aspetto di grande rilevanza: l'acquisizione esplicita del ruolo rivestito dalle percezioni e dalle rappresentazioni sociali come dato di partenza, per cui il paesaggio non è se non attraverso lo sguardo delle "popolazioni" (Castiglioni, 2009).

Secondo quanto rilevabile dalla tesi dottorale, tra le numerose esperienze di istituzionalizzazione della partecipazione, quella dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna è la più matura nel panorama europeo. L'istituzione, che ha il compito di far dialogare i diversi attori e portatori di interessi sulle questioni relative al paesaggio, si colloca a metà distanza tra l'Amministrazione Pubblica e la società civile, favorendone un elevato grado di inclusione e di possibilità di intervento nel processo decisionale. Per quanto già riferito in merito al buon esito del lavoro condotto dall'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna, andrebbe compiuto un ulteriore approfondimento di detto caso studio al fine di rilevare le dinamiche innescate dall'Osservatorio e i loro effetti sulle comunità locali. Per quanto riguarda la valutazione degli effetti della pianificazione sul paesaggio, tema centrale della ricerca, la partecipazione pubblica alla formazione dei cataloghi del paesaggio della Catalogna ha dovuto affrontare due importanti sfide: da un lato il riconoscimento dei valori intangibili, simbolici e identitari del paesaggio, dall'altro ottenere risultati rappresentativi della realtà della zona di studio. Non esistendo una metodologia partecipativa specifica, ne è stata

delineata una propria per l'elaborazione dei cataloghi del paesaggio. Detta esperienza mostra la validità e utilità dei processi di partecipazione pubblica in contesti di complessità e incertezza, come nel caso del paesaggio, per cui l'individuazione dei valori simbolici e identitari ne rappresenta il più evidente risultato.

Alla luce delle osservazioni proposte da diversi studiosi (Castiglioni, 2009; De Marchi, 2009; Nogué, 2009; Pedroli, Van Mansvelt, 2006; Prieur, Durousseau, 2006; Zoppi, 2006), dei riferimenti contenuti nella CEP e dell'attuale dibattito disciplinare, si ritiene utile esaminare il rapporto popolazione-paesaggio per dare precise indicazioni in merito a tre diversi momenti:

1. la rilevazione delle "aspirazioni" e dei valori attribuiti dalla popolazione al proprio territorio;
2. la sensibilizzazione, l'educazione e la formazione delle diverse fasce della popolazione relativamente ai significati e ai valori del paesaggio;
3. la partecipazione della popolazione stessa alla definizione degli obiettivi nei processi di decisionali e valutativi.

Per quanto riguarda il primo momento, la rilevazione dei valori attribuiti si presenta come un'attività essenzialmente di ricerca: utile, nella pratica, alla valutazione dei piani e alla definizione di scelte meglio aderenti alla realtà del paesaggio. Le attività di sensibilizzazione e di educazione, così come le pratiche di partecipazione diretta, si sostanziano, invece, come prospettive prevalentemente applicative. Inoltre, nei contesti in cui la formazione e la comunicazione risultano essere efficaci, queste esauriscono le procedure partecipative, riducendo le possibilità offerte dai più complessi approcci di inclusione nel processo decisionale. Il fine da perseguire, dunque, è da una parte la messa a punto di precisi protocolli applicativi nelle procedure di Vas per la partecipazione pubblica al processo di pianificazione, dall'altra l'inclusione della comunità locale e dei diversi soggetti fruitori del territorio nella valutazione della componente paesaggistica, soprattutto per gli aspetti riferiti alla percezione e identità dei luoghi. Risulta, allora, urgente individuare una cornice teorica e pratica cui riferire la discussione sui processi partecipativi e sulla Vas, caratterizzata da un approccio orientato alla condivisione, alla partecipazione e all'inclusione della comunità. Vas che si sviluppa, quindi, attraverso processi di apprendimento collettivo e che contribuisce all'efficacia del processo di piano, *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*. Quanto ambito risiede nella stessa natura della Vas, la quale propone al campo disciplinare della pianificazione territoriale l'impostazione plurale e partecipativa del processo valutativo, che si pone non come esogeno rispetto al processo stesso, ma come parte qualificante e fondante (Zoppi, 2006). Nonostante ciò, il Decreto di recepimento, su questo argomento, rimane approssimato e indefinito, sia nei termini, sia nelle procedure. Per quest'ultima ragione, tra gli obiettivi funzionali al raggiungimento del fine atteso vanno annoverate:

- la definizione del concetto di "pubblico", lasciata volontariamente vaga dalla Convenzione di Aarhus e dalla Direttiva Vas per essere declinata a livello nazionale, prima, e regionale, dopo.
- la definizione delle procedure attraverso cui le consultazioni dovranno attuarsi;

- la valutazione delle dinamiche attivate dagli enti che, a diverso titolo, hanno promosso processi di partecipazione pubblica;
- la descrizione delle pratiche, partecipative e non, volte all'identificazione dei valori intangibili del paesaggio;
- la costruzione di contesti di collaborazione tra ambiti e competenze trasversali alla didattica e al paesaggio.

In quest'ottica, con riferimento alle problematiche partecipative sollevate dalla Direttiva Vas, ci si trova, oggi, in un momento in cui risulta indispensabile la creazione di un chiaro quadro di riferimento, sul piano della teoria e su quello della prassi, sul fronte normativo e su quello operativo, per integrare la partecipazione pubblica nei processi di pianificazione.

Indici

Tabelle e grafici

Tabella 1 Il processo di Vas (Fidanza A., Karrer F., 2010), p. 42

Tabella 2 Stato del recepimento regionale della normativa in materia di Valutazione ambientale, p. 46

Tabella 3 Quadro sinottico dei principali strumenti di valutazione, p. 54

Tabella 4 Quadro sinottico degli indicatori paesaggistici utilizzati in Italia per categorie di esperienze, p. 70

Tabella 5 Configurazione delle filiere di indicatori (fonte Vallega, 2008), p. 75

Tabella 6 Modi e chiavi di lettura per la valutazione della sensibilità paesistica dei luoghi ai sensi del D.G.R. n. 7/11045 – 8 novembre 2002, p. 85

Tabella 7 Articolazione degli indicatori secondo quattro livelli di analisi, p. 227

Tavole e figure

Tavola 1 Unità di paesaggio, p. 109

Tavola 2 Elementi di interesse visivo, p. 111

Tavola 3 Aree visibili dalle principali vie di accesso alla città, p. 112

Tavola 4 Aree visibili dalle vie secondarie, p. 113

Tavola 5 Aree visibili dalla linea ferrata, p. 113

Tavola 6 Aree visibili dai percorsi del AVE, p. 114

Tavola 7 Sovrapposizione delle aree di visibilità, p. 114

Tavola 8 Valore paesaggistico, p. 115

Figura 1 Modello DPSIR, p. 61

Figura 2 Carta della sensibilità paesistica del Comune di Gavardo, p. 87

Figura 3 Metodologia di analisi del paesaggio visivo della Comunità Valenziana, p. 108

Figura 4 Conca visiva e fulcro paesaggistico, p. 121

Figura 5 Individuazione dei piani di osservazione in tre differenti momenti storici, p. 147

Figura 6 Particolare della Scheda di analisi del cono ottico numero 5, p. 148

Figura 7 Particolare della Tavola strutturale di valutazione del cono ottico numero 5, p. 150

Figura 8 Rappresentazione tridimensionale di un ambito territoriale oggetto della pianificazionee simulazione di un possibile scenario di sviluppo, p.151
Figura 9 Stato di approvazione dei Cataloghi del Paesaggio nei sette ambiti territoriali della Catalogna, p. 169
Figura 10 Schema sintetico del processo di realizzazione dei Cataloghi del Paesaggio della Catalogna, p. 178
Figura 11 Il processo di valutazione ambientale di un *POUM*, p. 195
Figura 12 Struttura dell'*Informe de Sostenibilidad Ambiental*, p. 198
Figura 13 Schema di rappresentazione dei dati mediante Dashboard of Sustainability, p. 226

Acronimi

AAA	Associazione Analisti Ambientali
BOE	Boletín Oficial del Estado
CADS	Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya
CEQ	Council for Environmental Quality
CTD	Comitato Tecnico di Direzione
DMAH	Departament de Medi Ambient i Habitatge
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DPSIR	Determinanti, Pressioni, Stato, Impatti, Risposte
EA	Environmental Assessment
EEA	European Environment Agency
EIA	Environmental Impact Assessment
EIS	Environmental Impact Statement
EPA	Environmental Protetcion Agency
IPPC	Autorizzazione ambientale integrata
ISA	Informe de Sostenibilidad Ambiental
LUR	Legge Urbanistica Regionale
NEPA	National Environmental Policy Act
NTA	Norme Tecniche di Atuazione
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OTAAs	Oficines Tècniques d'Avaluació ambiental

PAT	Piano di Assetto del Territorio
PATI	Piano di Assetto del Territorio Intercomunale
PDT	Planes Directores Territoriales
PDU	Planes Directores Urbanísticos
PGT	Piano di Governo del Territorio
PI	Piano degli Interventi
POUM	Planes de Ordenación Urbanística Municipal
PPC	Piano Paesistico Comunale
PPP	Politiche, Piani e Programmi
PPR	Piano Paesaggistico Regionale
PRC	Piano Regolatore Comunale
PRET	Plan Regional de Estrategia Territorial
PSR	Pressioni, Stato, Risposte
PTCP	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale
PTGC	Plan Territorial General de Cataluña
PTP	Planes Territoriales Parciales
PTPR	Piano Territoriale Paesistico Regionale
PTR	Piano Territoriale Regionale
PTS	Planes Territoriales Sectoriales
SIC	Sito di Interesse Comunitario
UNCSD	United Nations Conference on Sustainable Development
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
ValSAT	Valutazione Strategica Ambientale Territoriale
Vas	Valutazione Ambientale Strategica
Via	Valutazione di Impatto Ambientale
VIncA	Valutazione di Incidenza Ambientale
ZPS	Zona di Protezione Speciale

Bibliografia e riferimenti normativi

Bibliografia generale

Alexander E.R. (1997), *Introduzione alla pianificazione. Teorie, concetti e problemi attuali*, Clean, Napoli.

Canevari A., Palazzo D. (2001), *Paesaggio e territorio: strumenti di pianificazione e modi di governo*, Franco Angeli, Milano.

Castiglioni B., De Marchi M. (2009) (a cura di), *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, Cleup, Padova.

Cataldo A., Petroncelli E., Stanganelli M. (2011), *Assetto del territorio: dalle norme al processo di piano*, Liguori, Napoli.

Clément G. (2005), *Manifesto del Terzo paesaggio*, Quodlibet, Macerata.

Ferrara G. (1976) (a cura di), *Risorse del territorio e politica di* piano, Marsilio, Venezia.

Finke L. (1993), *Introduzione all'ecologia del paesaggio*", Franco Angeli, Milano, 1993.

Forman R.T.T., Godron M. (1986), *Landscape ecology*, John Wiley & Sons, New York.

Jakob M. (2005), *Paesaggio e letteratura*, Olschki, Firenze.

La Camera F. (2005), *Sviluppo Sostenibile: origini, teoria e pratica*, Editori Riuniti, Roma.

Marangon F., Tempesta T. (2001), *La valutazione dei beni ambientali come supporto alle decisioni pubbliche. Una riflessione alla luce della normativa comunitaria e nazionale*, Forum, Udine.

Mumford L. (2001), *In difesa della città*, Testo & Immagine, Torino.

Nel·lo O. (2012), *Ordenar el territorio*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

Oneto G. (2001), *Manuale di pianificazione del paesaggio*, Alinea, Firenze, 2001.

Poli G. (2008), "Il rapporto tra ambiente e paesaggio a seguito del D.lgs. n. 63 del 26 marzo 2008", *Valutazione Ambientale*, n. 14, Edicom, Monfalcone, pp. 32-37.

Roger A. (2009), *Breve trattato sul paesaggio*, Sellerio, Palermo.

Romani V. (1994), *Il paesaggio teoria e pianificazione*, Franco Angeli, Milano.

Romero González J., Farinós Dasí J. (a cura di) (2004), *Ordenación Del Territorio Y Desarrollo Territorial*, Trea, Gijón.

Salzano E. (2003), *Fondamenti di urbanistica* (Nuova edizione accresciuta), Laterza, Bari.

Samonà G. (1959, *L'urbanistica e l'avvenire della città*, Laterza, Roma-Bari.

Scaramellini G., Tinacci Mosello M., Zerbi M.C. (1993), *Paesaggi della geografia*, Giappichelli Editore, Torino.

Treu M.C. (2012), “L’approccio ambientale alla pianificazione”, in Schilleci F. (a cura di), *Ambiente ed ecologia. Per una nuova Visione del Progetto Territoriale*, Franco Angeli, Milano, pp. 23-47.

Troitiño Vinuesa M.A. (2011), “Territorio, patrimonio y paisaje: desafíos de una ordenación y gestión inteligentes”, *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, n. 169-170, Ministerio de Vivienda, Madrid, pp. 561-570.

Trombino G. (2010), “Una rassegna per ri-cominciare”, *Urbanistica Informazioni*, INU, Roma, pp. 8-9.

Trombino G. (2009a), “Verso la riforma?”, in Servizio1 - Pianificazione Territoriale Regionale (a cura di) *Argomenti di pianificazione 2009: Contributi per la riforma urbanistica in Sicilia*, Fondazione Federico II, Palermo, pp. 5-9.

Trombino G., Provenzano S. (2009), *Valutazione Ambientale Strategica: come e quale paesaggio valutare?*, XII Conferenza Nazionale della Società degli Urbanisti, Bari.

Turri E. (1974), *Antropologia del paesaggio*, Edizioni di Comunità, Milano.

Urbani L. (2013), *Le quattro Geografie. Habitat 2*, Sellerio, Palermo.

Introduzione

Assunto R. (2005), *Il paesaggio e l’estetica*, Novecento, Palermo.

Barba R. (2006), “Urbanismo frente a paisajismo”, in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 673-681.

Campos Venuti G., Oliva F. (1993), *Cinquant’anni di urbanistica in Italia: 1942-1992*, Laterza, Bari.

Croce B. (25 settembre 1920), *Introduzione di Benedetto Croce al DDL 204/1920, poi Legge 778/1922 (d.v.).*

De Martino U. (2008), “Appunti per una storia della pianificazione territoriale in Italia”, in AA.VV., *Lezioni di dottorato 2005-2007. Temi e metodi di ricerca*, Aracne, Roma, pp. 21-34.

Farina A. (2006), *Il paesaggio cognitivo: una nuova entità ecologica*, Franco Angeli, Milano.

Farinelli F. (1991), “L’arguzia del Paesaggio”, *Casabella*, n. 575-576, Mondadori, Milano.

Fusco Girard L. (1989) (a cura di), *Conservazione e sviluppo: la valutazione nella pianificazione*, Franco Angeli, Milano.

Harvey D. (1990), *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*, Blackwell, Oxford.

Nogué J. (2008) (a cura di), *El paisaje en la cultura contemporánea*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Olivieri M. (2008), “Il paesaggio: un quadro e alcune definizioni utili”, in AA.VV., *Lezioni di dottorato 2005-2007. Temi e metodi di ricerca*, Aracne, Roma, pp. 85-104.

Paolinelli G. (2011) (a cura di), *Habitare: il paesaggio nei piani territoriali*, Franco Angeli, Milano.

Schilleci F. (2012), “Innovazione e pianificazione. Una nuova visione per il progetto del territorio provinciale”, in Schilleci F. (a cura di), *Ambiente ed ecologia. Per una nuova Visione del Progetto Territoriale*, Franco Angeli, Milano, pp. 61-85.

Spaziante A. (2011), “Prefazione”, in Cataldo A., Petroncelli E., Stanganelli M., *Assetto del territorio: dalle norme al processo di piano*, Liguori, Napoli, pp. 3-6.

Viviani S. (2011), “Piano e paesaggio”, *Urbanistica Informazioni*, n. 235, INU, Roma, pp. 50-51.

Capitolo 1

Bianchi G. (2008), “Ragionando ‘intorno’ alla tesi di dottorato: questioni di metodo e indicazioni operative”, in AA.VV., *Lezioni di dottorato 2005-2007. Temi e metodi di ricerca*, Aracne, Roma, pp. 7-20.

Bini G., Giampino A., Gueci D., Lino B., Schifani C., Todaro V. (2008) (a cura di), *Fare Ricerca*. *Atti del VII Convegno Nazionale della Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale*, Alinea, Firenze.

Blaxter L., Hughes C., Tight M. (1996), *How To Research*, Open University Press, Maidenhead.

Bonelli R. (1958), “Cultura e azione politica nella difesa del paesaggio”, in AA.VV., *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale, Atti del VI Convegno Nazionale dell’INU*, INU, Roma, pp. 223-230.

Carta M., Lo Piccolo F., Schilleci F., Trapani F. (2000) (a cura di), *Linee di ricerca*, Dedalo, Roma.

Donadieu P., Küster H., Milani R. (2008) (a cura di), *La cultura del paesaggio in Europa tra storia, arte, natura: manuale di teoria e pratica*, Olschki, Firenze.

Farina A. (2006), *Il paesaggio cognitivo: una nuova entità ecologica*, Franco Angeli, Milano.

Fidanza A. (2011a), “La Vas: raccordo tra sviluppo e ambiente”, *Urbanistica Informazioni*, n. 236, INU, Roma, pp. 24-26.

Fidanza A. (2011b) (a cura di), *Sviluppo ed ambiente: una integrazione possibile attraverso la VAS*, INU, Roma.

Gambino R. (2006), *Il ruolo della pianificazione territoriale nell’attuazione della Convenzione*, Convegno “La Convenzione europea del paesaggio: itinerari interpretativi e applicazioni”, Università di Firenze, Firenze.

Garano S. (2008), “Pianificazione urbanistica o pianificazione paesistica. Integrazione o contrapposizione?”, in AA.VV., *Lezioni di dottorato 2005-2007. Temi e metodi di ricerca*, Aracne, Roma, pp. 41-46.

Napoli G. (2012), “La valutazione ambientale: l’evoluzione e l’integrazione dei processi di valutazione Vas, Via e Vinca”, in Schilleci F. (a cura di), *Ambiente ed ecologia. Per una nuova Visione del Progetto Territoriale*, Franco Angeli, Milano, pp. 141-165.

Nogué J. (2005), “Paisatge, identitat i globalització”, *Espais*, n. 50, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, pp. 18-25.

Nogué J. (2005), “Las geografías de la invisibilidad”, *Conferencia inaugural pronunciada en el marco del III Seminario Internacional sobre Paisaje acontecido en Olot (Girona),* in http://catpaisatge.net/fitxers/2005_joan_nogue.pdf.

Paolinelli G. (2012), “La concezione paesaggistica del piano territoriale comunale”, in Schilleci F. (a cura di), *Ambiente ed ecologia. Per una nuova Visione del Progetto Territoriale*, Franco Angeli, Milano, pp. 87-100.

Peano A. (2011), “Ancora lontani dalla Convenzione europea”, *Urbanistica Informazioni*, n. 235, INU, Roma, pp. 43-45.

Pinzello I. (2008), “La ricerca nei dottorati in pianificazione urbana e territoriale. Alcune considerazioni conclusive”, in Bini G., Giampino A., Gueci D., Lino B., Schifani C., Todaro V. (a cura di), *Fare Ricerca. Atti del VII Convegno Nazionale Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale*, vol. II, Alinea Editrice, Firenze, pp. 359-363.

Ricolfi L. (1997), “La ricerca empirica nelle scienze sociali: una tassonomia”, in Ricolfi L. (a cura di), *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma, pp. 19-43.

Romero González J. (2011), “¿Territorios inteligentes, sostenibles e inclusivos? Enseñanzas de la experiencia española”, *Hábitat y Sociedad*, n. 2, Universidad de Sevilla, Siviglia, pp. 13-32.

Therivel R. (2006), “La Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes Urbanísticos en Inglaterra”, *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, n. 149-150, Ministerio de Vivienda, Madrid, pp. 635-650.

Turri E. (2000), *La megalopoli padana*, Marsilio, Venezia.

Prima parte

AA.VV. (2006), *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, Bruxelles.

Angrilli M., Baricchi W., Boschi F. (2011) (a cura di), *Progetto e paesaggio: guida pratica per l’autorizzazione e la relazione paesaggistica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Arcari S., Cerioli R., Laniado E. (2004), “Gli indicatori per la Valutazione Ambientale Strategica”, Valutazione Ambientale, n. 5, Edicom, Monfalcone, pp. 42-47.

Bauler T. (1998), “Concept, application and validation/efficiency of an environmental information system: Indicators for sustainable development in an inter-regional context. First issues”, in Loiselle S., Rossi C. (a cura di), *Environmental change, valuation methods and sustainable indicators*, Office for Official Publications of the European Communities, San Miniato.

Bina O. (2003), *Re-conceptualising Strategic Environmental Assessment: theoretical overview and case study from Chile,* tesi di dottorato, Geography Department, University of Cambridge, Cambridge.

Bollini G. (2004), “Gli indicatori per la Valutazione di Impatto Ambientale”, Valutazione Ambientale, n. 5, Edicom, Monfalcone, pp. 36-41.

Bottero M., Cassatella C., Finotto F., Voghera A., Volpiano M. (2011), “Un set di indicatori di paesaggio: una sperimentazione per la Regione Piemonte”, *URBANISTICA*, n. 148, INU, Roma, pp. 71-74.

Busca A., Campeol G. (2002) (a cura di), *La Valutazione ambientale strategica e la nuova direttiva comunitaria*, Palombi, Roma.

Cammelli M. (2007), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna.

Camolet A., Berlin N. (200), “Questions to be answered by a state-of-the-environement report”, *Technical Report*, n. 47, European Environemnt Agency, Copenhagen.

Campeol G. (2006), *VAS: Valutazioni tecniche o pratiche di partecipazione?*, Seminario INU, Palermo.

Campeol G. (1996), “La valutazione ambientale nella pianificazione territoriale e urbanistica”, in Stanghellini S. (a cura di), *Valutazione e processi di piano*, INU-DAEST, Alinea Editrice, Campi.

Campeol G. (1995), “Pianificazione ambientale”, in Gamba G., Martignetti G. (a cura di), *Dizionario dell’ambiente*, ISEDI, Torino.

Caratti P., Dalkman H., Jiliberto J. (2002) (a cura di), *Analysing strategic environmental assessment: towards better decision-making*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Carollo S. (2008), *Aspetti metodologici e modelli per la valutazione ambientale dei piani urbanistici*, tesi di dottorato, Corso di dottorato in Estimo ed Economia, sede amministrativa Università degli Studi di Padova, XIX ciclo, discussa nell’a.a. 2007/20088, rel. Campeolo G.

Casini C., Santini L. (2009), “La Valutazione Ambientale Strategica nella legislazione regionale”, in Borri D., Ferlaino F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale:strumenti, sistemi, azioni*, Franco Angeli, Milano, pp. 308-340.

Cassatella C. (2011b), “La valutazione del paesaggio tramite indicatori, lavori in corso in Europa”, *URBANISTICA*, n. 148, INU, Roma, pp. 68-71.

Cassatella C. (2008), “La Relazione Paesaggistica”, in Properzi P., *Rapporto dal territorio 2007*, INU, Roma. p. 127.

Cassatella C., Peano A. (2011), Landscape Indicators: Assessing and Monitoring Landscape, Springer, Dordrecht – Heidelberg – London – New York.

Castiglioni B., Varotto M. (2013), *Paesaggio e Osservatori locali. L'esperienza del Canale di Brenta*, Franco Angeli, Milano.

Cirillo M.C. (2011), "La normativa tecnica in materia di valutazione abientale", *Valutazione Ambientale*, n. 19, Edicom, Monfalcone, pp. 78-81.

Cirillo M.C. (2010), "L'elusione amministrativa delle scelte ambientali", *Gazzetta Ambiente*, n. 4, p. 4.

Clementi A. (2006), "Paisaje i gestión del territorio en Italia", in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 375-389.

Clementi A. (2004), "Paesaggio, Territorio, Codice Urbani", in *Atti del Convegno Regioni e ragioni nel nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio*, Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia Romagna, Bologna.

Colombo A.G., Malcevschi S. (1996) (a cura di), "Indicatori del paesaggio", in *Manuali AAA degli indicatori per la valutazione di impatto ambientale*, vol. V, AAA, Milano.

Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (2001), *Els reptes de l'aplicació de la Directiva sobre avaluació ambiental estratègica: les regions europees davant de la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes sobre el medi ambient*, Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya, Barcellona.

Cordara P. (2012), "Indicatori del paesaggio e pianificazione territoriale. Seconda parte: pianificazione provinciale – Italia settentrionale", *Valutazione Ambientale*, n. 21, Edicom, Monfalcone, pp. 34-41.

Cordara P. (2011), "Indicatori del paesaggio e pianificazione territoriale. Prima parte: metodoogia generale e raccolta dati per regione", *Valutazione Ambientale*, n. 20, Edicom, Monfalcone, pp. 9-21.

Council of Europe (2008), *Guidelines for the implementation of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, Bruxelles.

Crepaldi, G., Togni, P. (2007), *Ecologia ambientale ed ecologia umana,* Cantagalli, Siena.

Daclon C. (1996), *La VIA in Italia e in Europa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Dalal-Clayton B., Sadler B. (2005), *Strategie Environmental Assessment, a sourcebook and reference guide to international experience*, Earthecan, London.

Déjeant-Pons M. (2006), "La Convención Europea del Paisaje", in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 345-355.

Devoto G., Oli G.C. (2011), *Il Devoto-Oli 2011: vocabolario della lingua italiana*, Le Monnier, Milano.

Di Bene A., Scazzosi L. (2006) (a cura di), *La Relazione Paesaggistica: finalità e contenuti*, Gangemi, Roma.

Di Stefano A.M. (2008), "Vas e Via: le novità del Dlgs 4/2008 correttivo del dlgs 152/2006", in Albertazzi B. (a cura di), *Guida commentata alla normativa ambientale*, EPC Libri, Roma.

Español Echaniz I. (2006), "Procedimientos, técnicas y métodos de evaluación ambiental estratégica: una revisión de planteamientos metodologicos", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 149-150, Ministerio de Vivienda, Madrid, p. 651-670.

European Commission (2009), *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC). Final report*, COWI, Kongens Lyngby.

Fabbri P. (1984), *Introduzione al paesaggio come categoria quantificabile*, CELID, Torino.

Feldmann H., Ebel A., Jakobs H.J., Memmesheimer M., Kerschgens M. (2002), *Simulation of Intercontinental Transport of Atmospheric Trace Constituents with an Eulerian Mesoscale Model*, Export-E2, Final report, pp. 67-69.

Ferrara R. (2000), La valutazione di impatto ambientale, Cedam, Padova.

Ficco P. (17 agosto 2010), "Parere motivato per la Vas", *Il Sole 24ore*, Milano.

Fidanza A. (2005), "Alcune questioni sulla valutazione ambientale di piani e programmi", *Urbanistica Informazioni*, n. 200, pp. 77-84.

Fidanza A., Karrer, F. (2010) (a cura di), *La valutazione ambientale strategica: tecniche e procedure*, Le Penseur, Brienza.

Fioravanti S., Martinoja D. (2010), *Guida all'informazione ambientale*, Irnerio, Piacenza.

Forman R.T.T. (1995), *Land Mosaics*, Cambridge University Press, Cambridge.

Fusco Girard L., Nijcamp P. (1997), *Le valutazione per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano.

Gambino R. (2004), *I paesaggi dell'identità europea*, Prolusione a.a. 2004-2005, Politecnico di Torino, Torino.

Garano M. (2005) (a cura di), *La valutazione ambientale strategica: la decisione strategica nelle politiche, nei piani e nei programmi urbanistici*, Gangemi, Roma.

García-Bellido García de Diego J. (2002), "Hacia un nuevo control democrático de la planificación territorial: la evaluación ambiental estratégica de planes y programas", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 132, Ministerio de Vivienda, Madrid, p. 219-226.

Gómez Orea D. (2006), *Evaluación ambiental estratégica: un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas*, Mundi-Prensa, Madrid.

Gómez Piñeiro F.J. (2009), "Aproximación al sistema de indicadores de calidad de la vida urbana" in *Lurralde: investigación y espacio*, n. 39, pp. 281-299.

Gibelli G. (2008), "Indicatori ambientali e paesaggistici", *Valutazione Ambientale*, n. 14, Edicom, Monfalcone, pp. 34-40.

Glasson, Goslini (2001),

Jiliberto R.H., Álvarez-Arenas M. (a cura di) (2000), *Evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas: una aproximación analítica*, TAU, Madrid.

Jones C., Baker M., Crater J., Jay S., Short M., Wood C. (2005), Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: an international evaluation, Earthsean, London.

Jones M., Stenseke M. (a cura di) (2011), *The European Landscape Convention: challenges of participation*, Springer, Dordrecht – Heidelberg – London – New York.

La Camera F. (2008), "Il Decreto legislativo n. 4/2008: il rapporto con le norme comunitarie e le prospettive della valutazione ambientale", *Valutazione Ambientale*, n. 13, Edicom, Monfalcone, pp. 15-19.

Lazo Vitoria X. (2008), "La evaluación ambiental estratégica de planes y programas en el Reino Unido y su aplicación al planeamiento urbanístico", *Revista de Administración Pública*, n. 175, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 489- 513.

Leoni S. (2010), "Premesse", in Fioravanti S., Martinoja D., *Guida all'informazione ambientale*, Irnerio, Piacenza.

Lombroso P. (2004), "La valutazione complessiva nella gestione del territorio. I principi e gli strumenti per valutare gli effetti di piani e progetti in campo ambientale", *Rete Natura 2000 Veneto*, n. 1, Regione Veneto, Venezia, pp. 3-8.

Maglia S. (2011), *Diritto ambientale. Alla luce del T.U. ambientale e delle novità 2011*, Ipsoa, Milano.

Malcevschi S. (2004), "Il tema dell'ecosistema nel governo del territorio", in A.A.A., S.It.E., S.G.I., S.I.G.E.A., S.I.E.P., *Indicatori di ecosistemi per il governo del territorio – Quaderni di Valutazione Ambientale*, vol. 7, Atti di seminario, Milano, pp. 1-8.

Malcevschi S. (1991), *Qualità ed impatto ambientale. Teoria e strumenti della valutazione di impatto*, ETAS libri, Milano.

Malcevschi S. (1987), "Lo studio del paesaggio naturale mediante indici ambientali sintetici", *Terra*, n. 1.

Malcevschi S., Belvisi M., Chitotti O., Garbelli P. (2008), *Impatto ambientale e valutazione strategica. Vas e Via per il governo del territorio e dell'ambiente*, Il Sole 24ore, Milano.

Mallarach i Carrera J.M. (a cura di) (2003), *La Introducció de l'avaluació estratègica en l'ordenació territorial: reptes i experiències. Segones Jornades d'avaluació d'impacte ambiental del planejament urbanístic i territorial*, Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, Girona.

Ministero dell'Ambiente (1999), "Linee guida per la valutazione ambientale strategica (VAS)", supplemento al mensile *L'ambiente informa*, n°9, 1999.

Miralles F. (2002), "Avaluació ambiental estratègica i ordenació del territori", *Perspectives Territorials*, n. 3, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcellona, pp. 143-155.

Moroni S., Patassini D. (2006) (a cura di), *Problemi valutativi nel governo del territorio e* dell'ambiente, Franco Angeli, Milano.

Mortensen L.F. (1997), “The Driving Force-State-Response Framework used by CSD”, in Moldan B., Billharz S., Matravers R. (a cura di), *Sustaianability Indicators: a report on the Project on Indicators of Sustainable Development*, Wiley, Chicester, pp. 47-53.

Nel·lo O. (2003), “El paisatge i la gestió del territori”, *Perspectives territorials*, n. 6, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcellona, pp. 3-5.

Oñate J.J. (2002), E*valuación ambiental estratégica: la evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas*, Mundi-Prensa, Madrid.

O’Riordan T., Turner R. (1983), *An annotated Reader in Environmental Planning and Management*, Pergamon Press, Oxford.

Pantaleo M. (2009), “Il processo di valutazione nella pianificazione territoriale e urbanistica”, in Servizio1 - Pianificazione Territoriale Regionale (a cura di) *Argomenti di pianificazione 2009: Contributi per la riforma urbanistica in Sicilia*, Fondazione Federico II, Palermo, pp. 51-57.

Partidário M.R. (2006), “La experiencia de la evaluación ambiental estratégica (EAE) en Europa”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 149-150, Ministerio de Vivienda, Madrid, p. 551-562.

Partidário M.R. (2005), “The contribution of Strategic Impact Assessment to Planning Evaluation”, in Miller D., Patassini D. (a cura di), *Beyond Benefit Cost Analysis*, Ashgate Publishing, Londra, pp. 151-162.

Partidário M.R., Clark R. (a cura di) (2001), *Perspectives on strategic environmental assessment: principles and potential*, Lewis Publishers, Washington.

Partidário M.R. (2000), “Elements of an SEA framework: improving the added-value of SEA”, *Environmental Impact Assessment Review*, n. 20, Elsevier, Amsterdam, pp. 647-663.

Partidário M.R. (1999). “Strategic environmental assessment: principles and potential”, in Petts J. (a cura di), *Handbook on Environmental Impact Assessment*, Blackwell, Londra.

Partidário M.R., Therivel R. (1996) (a cura di), *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London.

Partidário M.R. (1996), “SEA: Key Issues Emerging Irom Recent Practice. Environmental”, *Environmental Impact Assessment Review*, n. 16, Elsevier, Amsterdam, pp. 31-55.

Peano A., Cassatella C. (2011), “Indicatori per il paesaggio”, *URBANISTICA*, n. 148, INU, Roma, pp. 65-74.

Phillips A. (2002), *Management guidelines for IUCN category V protected landscapes/seascapes*, IUCN, Gland.

Pompilio M. (2007), “Le figure coinvolte nelle procedure di Valutazione Ambientale per il Governo del Territorio: modelli di integrazione fra esperti ambientali ed estensori del piano”, *Valutazione Ambientale*, n. 11, Edicom, Monfalcone, pp. 16-22.

Priore R. (2007), “La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi, in Cartei G.F. (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna.

Queralt A., Sala P., Torres P. (2001), *Challenges of the implementation by the European Regions of the Directive on strategic environmental assessment: technical report for ENCORE (Environmental Conference of the Regions of Europe) regarding the implementation by the regions of the Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, Barcellona.

Real Ynzenga C. (2004), “La evaluación ambiental estratégica y la directiva de evaluación ambiental de planes y programas: necesidad, problemas, perspectivas”, in *II Congreso Internacional de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente*, vol. II, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, p. 1325-1335.

Ronchi E. (2010), “Premesse”, in Fioravanti S., Martinoja D., *Guida all’informazione ambientale*, Irnerio, Piacenza.

Sadler B., Verheem R. (1996), *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of The Netherlands, La Haya.

Sala P. (2009), “Els indicadors de paisatge de Catalunya”, in Nogué J., Puigbert L., Bretcha G. (a cura di), *Indicadors de paisatge: reptes i perspectives*, Observatori del Paisatge de Catalunya, Olot, pp. 110-131.

Scazzosi L. (2002a), “Valutare i paesaggi”, in Clementi A. (a cura di), *Revisioni di paesaggio: studi metodologici per l’applicazione della Convenzione europea del paesaggio*, Meltemi, Roma, pp. 217-241.

Schmidt M., João E., Albrecht E. (2005), *Implementing strategic enviromental* assessment, Springer, Dordrecht – Heidelberg – London – New York.

Sheate W. (1994), *Making an Impact: A Guide to EIA Law and Policy*, Cameron May, Londra.

Smeets E., Weterings R. (1999), “Environmental Indicators: typology and overview”, *Technical Report*, n. 25, European Environemnt Agency, Copenhagen.

Socco C. (2005) (a cura di), *Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei PRGC*, Franco Angeli, Milano.

Therivel R. (2004), *Strategic environmental assessment in action*, Earthscan, Londra.

Trombino G. (2010), “L’esperienza della Vas in Sicilia”, in Fidanza A. (a cura di), *Sviluppo ed ambiente: una integrazione possibile attraverso la Vas*, INU, Roma.

Trombino G. (2009b), “Un punto sulla Vas, in Sicilia”, Urbanistica informazioni, n. 221-222, INU, Roma.

Trombino G., Provenzano S. (2009), *Valutazione Ambientale Strategica: come e quale paesaggio valutare?*, XII Conferenza Nazionale della Società degli Urbanisti, Bari.

Turri E. (1998), *Il paesaggio come teatro*, Marsilio, Venezia.

Urbani L. (1968), *L'opera dell'uomo e il rarefarsi della cornice naturale*, Ingrana, Palermo.

Urbani L. (1966), *Il momento naturalista e il suo ingresso nella città*, Ingrana, Palermo.

Ureña Francés, J., Español Echaniz I. (2006), "La evaluación ambiental estratégica en la planificación urbana y territorial", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 149-150, Ministerio de Vivienda, Madrid, p. 543-548.

Vallega A. (2008), *Gli indicatori per il paesaggio*, Franco Angeli, Milano.

Venturi Ferriolo M. (2009), *Percepire paesaggi. La potenza dello sguardo*, Bollati Boringhieri, Torino.

Vismara R. (1990), "Elaborazione numerica di indicatori e indici", in AA.VV., Corso di perfezionamento in valutazione di impatto ambientale, FAST-SitE, Milano.

Vittadini M.R. (2010), "Processo decisionale e Vas di filiera", *Valutazione Ambientale*, n. 17, Edicom, Monfalcone, pp. 47-52.

Voogd H. (1983), *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*, Pion, Londra.

Zoido F. (2006), "Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las politicas de ordenación del territorio en Europa", in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 359-374.

Zoppi C. (2008), *Governance, pianificazione e valutazione strategica: sviluppo sostenibile e governance nella pianificazione urbanistica*, Gangemi, Roma.

Seconda parte

Alonso Ibáñez M. (1994), *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, Madrid.

Altman I., Rogoff B. (1987), "World views in psychology: trait, interactional, organismic and transactional perspectives", in Stokols D., Altman I. (a cura di), *Handbook of environmental psychology*, Wiley, New York, pp. 7-40.

Aponte García G. (2003), "Paisaje e identidad cultural", *Tabula Rasa*, n. 1, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá, pp. 153-164.

Appleyard D., Lynch K., Myer J.R. (1965), *The View From the Road*, Massachusetts Institute of Tecnlology, Cambridge.

Arias Sierra P. (2003), *Periferias y nueva ciudad. El problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Siviglia.

Ballester-Olmos y Anguís J.F., Morata Carrasco A. (2001), *Normas para la clasificación de los espacios verdes*, Universitat Politècnica de València, Valencia.

Basso K.H. (1996), “Wisdom sits in places: notes on a Western Apache landscape”, in Feld S., Basso K.H. (a cura di), *Senses of place*, School of American Research Press, Santa Fe, pp. 53-90.

Bellmunt J. (2013), “Els mapes de valors estètics i simbòlics del paisatge: dels catàlegs de paisatge al projecte de paisatge”, in Nogué J., Puigbert L., Bretcha G., Losantos A. (a cura di), *Reptes en la cartografia del paisatge. Dinàmiques territorials i valors intangibles*, Observatori del Paisatge de Catalunya, Olot, pp. 42-57.

Bonil J., Pujol R.M. (2005), “La aventura de integrar la complejidad en la educación científica de la ciudadanía”, *Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias*, numero extra, Madrid, pp. 1-4 [disponibile in rete: http://www.webs.uvigo.es/reec].

Bottari A. (2009), “Il Gioco dell’Atlante del Paesaggio. Un esperimento di partecipazione, per una visione condivisa del territorio”, *URBANISTICA*, n. 138, INU, Roma, pp. 16.

Brunet-Vinck V. (2004), *Méthode pour les Atlas de paysages: enseignements méthodologiques de 10 ans de travaux*, Ministère de l’écologie et du développement durable, Parigi.

Bruun M. (1996), *Landskapsbildet i norsk naturforvaltning*, Institutt for landskapsplanlegging, Norges landbrukshøgskole, Oslo.

Campeol G., Carollo S. (2004), “Sviluppo sostenibile ed ecologia. Applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile alla pianificazione territoriale e urbanistica. Individuazione di modelli per il calcolo della sostenibilità tramite indicatori”, in *Atti del Convegno Semplificazioni procedurali e operatività locale della nuova legge urbanistica della Regione Emilia Romagna*, Federazione Ordini Architetti Emilia Romagna e Comune di Rimini, Rimini.

Campeol G., Carollo S. (2002), “Modelli di valutazione ambientale per gli strumenti di pianificazione urbanistica: dagli indicatori ecologici a quelli paesaggistici”, in Garano M., Zoppi C. (a cura di), *La valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale. Nuove prospettive per la gestione delle trasformazioni urbanistiche*, Gangemi, Roma.

Cañellas-Boltà S. et al. (2006), *La gestió pública del paisatge a Catalunya*, Norcat Research Project [disponibile in rete: http://www.catpaisatge.net/docs/INFORME%20FC.pdf].

Careri F. (2006), *Walkscapes: camminare come pratica estetica*, Einaudi, Torino.

Casey E.S. (1996), “How to get from space to place in a fairly short stretch of time”, in Feld S., Basso K.H. (a cura di) *Senses of place*, School of American Research Press, Santa Fe, pp. 13-52.

Casonato C., Salerno R. (2008), *Paesaggi culturali: rappresentazioni, esperienze, prospettive: cultural landscape*, Gangemi, Roma.

Cassatella C. (2011a), “Assessing Visual and Social Perceptions of Landscape”, in Cassatella C., Peano A., *Landscape Indicators. Assessing and Monitoring Landscape Quality*, Springer, Dordrecht – Heidelberg – London – New York, pp. 105-140.

Cassatella C. (2009), “La percezione sociale del paesaggio e l’Atlante”, *URBANISTICA*, n. 138, INU, Roma, pp. 13-17.

Cassatella C., Peano A. (2009a) (a cura di), “Atlanti del paesaggio in Europa”, *URBANISTICA*, vol. 138, INU, Roma, pp. 7-32.

Cassatella C., Peano A. (2009b), “La proposta metodologica dell’atlante per valorizzare il paesaggio piemontese”, *URBANISTICA*, n. 138, INU, Roma, pp. 9-13.

Cassatella C., Peano A. (2008), “Landscape Atlas: a tool for action, between expert knowledge and social perception”, in *Paisaje cultural*, Ministerio de Fomento, Universidad de Madrid (ESP), 4th European Symposium on Research in Architecture and Urban Design EURAU’08, Madrid, pp. 1-9.

Castelnovi P. (2004), “Società locali e senso del paesaggio”, in Clementi A. (a cura di) *Interpretazione di paesaggi. Convenzione europea e innovazioni di metodo*, Meltemi, Roma, pp. 179-197.

Castiglioni B, Ferrario V. (2013), “Cartografiar les percepcions socials: els paisatges tendencials”, in Nogué J., Puigbert L., Bretcha G., Losantos A. (a cura di), *Reptes en la cartografia del paisatge. Dinàmiques territorials i valors intangibles*, Observatori del Paisatge de Catalunya, Olot, pp. 148-167.

Cavazza S. (2004), “L’analisi diacronica del paesaggio”, *Valutazione Ambientale*, n. 6, Edicom, Monfalcone.

Churchman A. (2002) “Environmental psychology and urban planning: where can the twain meet?”, in Bechtel R.B., Churchman A. (a cura di), *Handbook of environmental psychology*, Wiley, New York, pp. 191-200.

Clark J, Darlington J., Fairclough G. (2004), *Using Historic Landscape Characterisation*, English Heritage & Lancashire County Council, Liverpool.

Clementi A. (2002) (a cura di), *Interpretazioni di paesaggi*, Maltemi, Roma.

Clemetsen M., Krogh E., Thorén K.A. (2011), “Landscape Perception Through Participation: Developing New Tools for Landscape Analysis in Local Planning Processes in Norway”, in Jones M., Stenseke M. (a cura di), *The European Landscape Convention: challenges of participation*, Springer, Dordrecht – Heidelberg – London – New York, pp. 219-237.

Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitage (2011), *La nueva política de paisaje de la Comunitat Valenciana*, Generalitat Valenciana, Valencia.

Cullen G. (1981), *El paisaje urbano, tratado de estética urbanística*, Blume, Barcelona.

Cullen G. (1976), *Il paesaggio urbano. Morfologia e progettazione*, Calderini, Bologna, 1976.

De la Fuente G., Atauri J.A., De Lucio J.V. (2004), “El aprecio por el paisaje y su utilidad en la conservación de los paisajes de Chile central”, *Revista Ecosistemas*, n. 2, Asociación Española de Ecología Terrestre, Madrid

[disponibile in rete: http://www.aeet.org/ecosistemas/investigacion2.htm].

Del Moral L., Pedregal B. (2002), “Nuevos planteamientos científicos y participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, n. 41, Barcellona, pp. 121-134.

De Marchi B., Funtowicz S. (2004), “La gobernabilidad del riesgo en la Unión Europea”, in Luján, J.L., Echeverría J. (a cura di), *Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Biblioteca Nueva, Madrid.

Dematteis G. (2002), *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, FrancoAngeli, Milano.

ECOVAST (2006), – *Landscape Identification: a guide to good practice*, European Council for the village and small town, Kent.

Escribano M., Frutos M., Iglesias E., Mataix C., Torrecilla I. (1987), *El paisaje*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.

Fariña Tojo J. (2012), “El patrimonio hisótrico como elemento del paisaje y del ambiente”, in Schilleci F. (a cura di), *Ambiente ed ecologia. Per una nuova Visione del Progetto Territoriale*, Franco Angeli, Milano, pp. 197-212.

Fariña Tojo J. (1998), *La ciudad y el medio natural*, Akal, Madrid.

Funtowicz S., Ravetz J. (1990) *Uncertainty and Quality in Science for Policy*, Springer, Dordrecht – Heidelberg – London – New York.

Gallagher S., Zahavi D. (2007), *The phenomenological mind: an introduction to philosophy of mind and cognitive science*, Routledge, London.

Gifford R. (2007*)*, *Environmental psychology: principles and practice*, Optimal Books, Washington.

Gutiérrez A. (2000), “Geoestrategia de la Ecoregión. Una mirada desde la competitividad”, in *Curso taller Internacional: Elaboración y gestión de planes de manejo para paisajes culturales*, Manizales.

Haines-Young R.H. (2007), *Tracking Change in the Character of the English Landscape, 199-2003*, Natural England, Sheffield.

Lambrick G., Hind J., Wain I. (2013), *Historic Landscape characterisation in Ireland: best practice guidance*, An Chomhairle Oidhreachta / The Heritage Council, Kilkenny.

Lynch K.A. (1972), *What Time is this Place?*, Massachusetts Institute of Tecnlology, Cambridge.

Lynch K.A., Appleyard D., Mye J.R. (1964), *The View from the Road*,

Lynch K.A. (1960), *The image of the city*, Massachusetts Institute of Tecnlology and the Presidente and Fellows of Harvard College (ed. it. a cura di Ceccarelli P., trad. it. Guarda G.C., Marsilio Editori, Venezia, 2009).

Magariños de Morentin J. (2001), *Hacia una semiótica indicial*, Instituto on-line de semiótica [disponibile in rete: in http://www.magarinos.com.ar/SEMIOTICAVIRTUAL-NV02.htm].

Malandrino T., Volpiano M. (2012), “Il patrimonio storico-culturale”, in Larcher F., *Prendere decisioni sul paesaggio. Sperimentazione interdisciplinare per la gestione del paesaggio viticolo*, Franco Angeli, Milano, pp. 45-65.

Martínez de Azagra et al (2004), *Global governance y participación ciudadana efectiva*, Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Mata Olmo R. (a cura di) (2009), “Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial”, *Urban*, n. 14, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, pp. 34-57.

Merleau-Ponty M. (1962), *Phenomenology of perception*, Routledge & Kegan, London.

Nardiz Ortiz C. (1991), *El viario de acceso en el paisaje de la ciudad*, I Jornadas internacionales sobre paisajismo, Santiago de Compostela.

Nogué J. (2010a), *Altri paesaggi*, Franco Angeli, Milano.

Nogué J. (2007), *La construcción social del paisaje*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Nogué J. (2006), “El tratamiento de la temática paisajística en Cataluña y en España”, in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 53-60.

Nogué J., Sala P. (2006), *Prototipus de catàleg de paisatge: bases conceptuals, metodològiques i procedimentals per elaborar els catàlegs de paisatge de Catalunya*, Observatori del Paisatge, Olot.

Nogué J., Puigbert L., Bretcha G. (2011) (a cura di), *Paistage i educació*, Observatori del Paisatge de Catalunya, Olot.

Nogué J., Puigbert L., Bretcha G., Losantos A. (2013) (a cura di), *Reptes en la cartografia del paisatge. Dinàmiques territorials i valors intangibles*, Observatori del Paisatge de Catalunya, Olot.

Nohl W. (2001), “Sustainable landscape use and aesthetic perception. Preliminary reflections on future landscape aesthetics”, *Landscape and Urban Planning*, n. 54, pp. 223- 237.

Oliveros Herrero M. (2011), “La evaluación ambiental estratégica en la Comunidad de Madrid”, *Foresta*, n. 52, Redforesta, Madrid, pp. 102-109.

Peano A. (2009), “Per l’operatività della pianificazione paesaggistica”, *Urbanistica Dossier*, n. 112, INU, Roma, pp. 2-3.

Peano A., Cassatella C. (2009), “Gli Osservatori del Paesaggio”, *Urbanistica Informazioni*, n. 225, INU, Roma, pp. 61-62.

Peano A., Cassatella C., Voghera A. (2009), *Atlante dei paesaggi piemontesi: conoscenza e valorizzazione*, XII Conferenza Nazionale della Società degli Urbanisti, Bari.

Rizzolatti G., Sinigaglia C. (2008), *Mirrors in the brain: how our minds share actions and emotions*, Oxford University Press, New York.

Romero González J., Francés M. (a cura di) (2012), *La Huerta de Valencia: un paisaje cultural con futuro incierto*, Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia.

Sabaté i Rotés X. (2008), “Participació ciutadana i ordenació del paisatge: el cas de Catalunya”, *Metode: Piastge/*s, n. 58, Universitat de València, Valencia, pp. 79-85.

Salerno R. (1995), *Architettura e rappresentazione del paesaggio*, Guerini, Milano.

San Eugenio J. (2006), “Propuestas para una aproximación al estudio comunicacional del paisaje”, *IV Encuentro Brasil-España de Ciencias de la Comunicación*, Málaga.

Scazzosi L. (2006), “«Valorar» los paisajes”, in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 267-301.

Scazzosi L. (2004), “Reading and Assessing the landscape as Cultural and Historical Heritage”, *Landscape Research*, vol. XXIX, Newcastle University, Newcastle upon Tyne, pp. 335-355.

Scazzosi L. (a cura di) (2002b), *Leggere il paesaggio. Confronti internazionali*, Gangemi, Roma.

Scazzosi L. (a cura di) (2001), *Politiche e culture del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto e Politiche e culture del paesaggio. Nuovi confronti*, Gangemi, Roma.

Sgura M. (2002), “Analisi di sensibilità e valutazione ambientale strategica: un caso di studio nel territorio di Ravenna”, *Valutazione Ambientale*, n. 2, Edicom, Monfalcone, pp. 47-52.

Steinitz C. (1979), “Simulating alternative policies for implementing the Massachusetts scenic and recreational rivers act: The North River demonstration project”, *Lanscape Planning*, vol. VI, n. 1, Elsevier, Amsterdam, pp. 51-89.

Strand R. (2002), “Complexity, Ideology and Governance”, *Emergence*, n. 4, Lawrence Erlbaum Associates Inc., Mahwah. pp. 164-183.

Tarroja A. (2004), *Paisaje y gestión del territorio: transformaciones territoriales y valoración social del paisaje*, Colegio de Geógrafos, Madrid, pp. 1-8.

Tosi M.C. (2009), *Osservatori del paesaggio come strumenti di conoscenza e accompagnamento delle trasformazioni. Il caso del delta del Po*, XII Conferenza Nazionale della Società degli Urbanisti, Bari.

Turri E. (1994), “La lettura del paesaggio”, in Zoppi M.C. (a cura di), *Il paesaggio tra ricerca e progetto*, Giappichelli, Torino, pp. 35-62.

Valenzuela Montes L.M., Matarán Ruiz A. (2008), “La elaboración del mapa de valores ambientales para la planificación territorial de la comarca litoral granadina”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 155 Ministerio de Vivienda, Madrid, pp. 93-108.

Villarino M.T. (1985), *Curso sobre evaluación de impacto ambiental*, Dirección General del Medio Ambiente M.O.P.U., Madrid.

Volpiano M. (2012), “Introduzione”, in *Territorio storico e paesaggio. Metodologie di analisi e interpretazione*, L’Artistica Editrice, Savigliano, p. 11.

Volpiano M. (2009), “L’atlante come metafora per la storia del territorio nel paesaggio”, *URBANISTICA*, vol. 138, INU, Roma, pp. 17-21.

Terza parte

Arias Pou M., Díaz Méndez E., Fernández García J.F., Fernández González F.J. (2006), *La evaluación ambiental de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio*, La Ley, Madrid.

Bellmunt J. (2003), "Estudi de les condicions paisatgístiques de les comarques Gironines", *Perspectives territorials*, n. 6, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcellona, pp. 7-11.

Campeol G. (2003), "Un modello applicativo di valutazione ambientale strategica per i piani urbanistici", *Valutazione Ambientale*, n. 3, Edicom, Monfalcone.

Campeol G., Carollo S. (2006), "La Vas del Psc di Ferrara", *Urbanistica Dossier*, n. 88, supplemento al n. 208 di "Urbanistica Informazioni", INU, Roma.

Campeol G., Carollo S., Pypaert P. (2002), "Les principes de la durabilité à la planification des villes e du territoire: évaluation des modèles de plan de masse pour le villes côtières de Jesolo (Italie) et Omišalj (l'Île de Krk, Croatie)", *Actes du Séminaire international Petites Villes Côtières Historiques: Développement urbain équilibré entre terre, mer et société*, UNESCO Paris.

Campeol G., Furlanis P.N., Pisani G.B. (2013), "La Vas nel Veneto: stato dell'arte e riflessioni", *Urbanistica Informazioni*, n. 245-246, INU, Roma, pp. 81-83.

Carceller X. (2010), "L'avaluació ambiental del planejament urbanístic a Catalunya: 2002-2009", in Miralles E., Romero-Lengua J. (a cura di), *L'avaluació ambiental del planejament urbanístic a debat. Jornada de reflexió sobre l'avaluació ambiental del planejament urbanístic: dificultats i oportunitats de la seva aplicació*, COAMB, Barcellona, pp. 14-18.

Carceller X. (2007), *PPU: plans parcials urbanístics. Guia per a l'elaboració de l'informe de sostenibilitat ambiental*, Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya, Barcellona.

Carceller X. (2007), *POUM: Pla d'ordenació urbanística municipal: avaluació ambiental en el planejament urbanístic*, Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya, Barcellona.

Castiglioni B., Varotto M. (2013), *Paesaggio e Osservatori locali. L'esperienza del Canale di Brenta*, Franco Angeli, Milano.

Clavell D. (2010), "La nova Llei d'avaluació ambiental de plans i programes", in Miralles E., Romero-Lengua J. (a cura di), *L'avaluació ambiental del planejament urbanístic a debat. Jornada de reflexió sobre l'avaluació ambiental del planejament urbanístic: dificultats i oportunitats de la seva aplicació*, COAMB, Barcellona, pp. 19-24.

Conta G. (2006), "La politica ambientale della Regione Veneto", in *Economia e Ambiente, Anno XXV*, n. 4-5, ANEAT, Pisa, pp. 9-12.

Cortina A. (2006), “La ley de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña”, in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 405-420.

Cuyàs Palazón M. (2007), *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica: adaptado a la Ley 8/2007 de suelo y a la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, Atelier, Barcellona.

Departament de Medi Ambient i Habitatge (2009), *Guia bàsica sobre l’avaluació ambiental del planejament urbanístic a Catalunya*, Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya, Barcellona.

Fantin M. (2010), “Il Veneto che pianifica”, *Urbanistica* Informazioni, INU, Roma, pp. 10-11.

Fantin M. (2004), *L’avvio della legge regionale veneta 11/2004*, *INU Veneto* [disponibile in rete: www.inuveneto.it/].

Farina A. (2009), “Indicadors ecològics per a la valoració del paisatge: una perspectiva ecosemiòtica”, in Nogué J., Puigbert L., Bretcha G. (a cura di), *Indicadors de paisatge: reptes i perspectives*, Observatori del Paisatge de Catalunya, Olot, pp. 36-47.

Figols Querol C., Trias Vilalta J., Miralles Sabadell F. (2006), “La evaluación ambiental de los planes territoriales en Cataluña”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 149-150, Ministerio de Vivienda, Madrid, p. 671-696.

Gamarra Rocandio I. (2006), “La Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes en el medio ambiente: transposición de la Directiva 2001/43/CE/”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 149-150, Ministerio de Vivienda, Madrid, p. 625-634.

Ganyet i Solé J., Cortina Ramos A. (2004), “Trobada Catalunya 2004 Paisatge”, *Perspectives territorials*, n. 6, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcellona, pp. 95-99.

Garano M., Zoppi C. (2002) (a cura di), *La valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale. Nuove prospettive per la gestione delle trasformazioni urbanistiche*, Gangemi, Roma.

Gattei A., Orlandin E. (2006), “Il processo di riforma urbanistica nel Veneto”, *INU Veneto* [disponibile in rete: www.inuveneto.it/].

Gelabert A. (2010), “El paper dels redactors del planejament i dels documents d’avaluació ambiental”, in Miralles E., Romero-Lengua J. (a cura di), *L’avaluació ambiental del planejament urbanístic a debat. Jornada de reflexió sobre l'avaluació ambiental del planejament urbanístic: dificultats i oportunitats de la seva aplicació*, COAMB, Barcellona, pp. 34-39.

Giampino A. (2012), “Territorio, ambiente e paesaggio: quale possibile integrazione?”, in Schilleci F. (a cura di), *Ambiente ed ecologia. Per una nuova Visione del Progetto Territoriale*, Franco Angeli, Milano, pp. 213-222.

Giné L. (2010), “El paper de l’òrgan ambiental”, in Miralles E., Romero-Lengua J. (a cura di), *L’avaluació ambiental del planejament urbanístic a debat. Jornada de reflexió sobre l’avaluació ambiental del planejament urbanístic: dificultats i oportunitats de la seva aplicació*, COAMB, Barcellona, pp. 25-28.

Laganà G. (2012), *Osservando il paesaggio. Il progetto come processo partecipato fra diagnosi e partecipazione*, Libria, Melfi.

Malcevschi S. (1991), *Qualità ed impatto ambientale. Teoria e strumenti della valutazione di impatto*, ETAS libri, Milano.

Mallarach i Carrera J.M. (2006), “La incorporacón del paisaje en el planeamiento urbanístico y la ordenación del paisaje”, in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 53-60.

Mallarach i Carrera J.M. (1999), *Criteris i mètodes d’avaluació del patrimoni natural*, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, Barcellona.

Mallarach i Carrera J.M., Marull J. (2006), “La conectividad ecológica en la planificación y la evaluación estratégica: aplicaciones en el área metropolitana de Barcelona”, *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, n. 147, Ministerio de Vivienda, Madrid, pp. 41-60.

Muraro R. (2002), “L’applicazione della Valutazione Ambientale Strategica al nuovo P.R.G. del Comune di Schio (VI)”, in Garano M., Zoppi C. (a cura di), *La valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale. Nuove prospettive per la gestione delle trasformazioni urbanistiche*, Gangemi, Roma.

Nel·lo O. (2006), “Paisaje, plan i política”, in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 397-404.

Nel·lo O. (2005), *La nova política territorial de Catalunya*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcelona [disponibile in rete: http://www10.gencat.net/ptop/binaris/Article_Nello_tcm32-30097.pdf].

Nel·lo O, (2003), *Lletres de batalla. Política i territori a Catalunya*, Pagès, Lleida.

Nogué J. (2010b), “El paisaje en la ordenación del territorio: la experiencia del Observatorio del Paisaje de Cataluña”, *Estudios Geográficos*, vol. LXXI, n. 269, Instituto de Economía, Geografía y Demografía del CSIC, Madrid, pp. 415-448.

Nogué J. (2006), “El tratamiento de la temática paisajística en Cataluña y en España”, in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació de Barcelona, Barcellona, pp. 53-60.

Nogué J., Sala P. (2010) (a cura di), *Catàleg de paisatge de les Comarques Gironines*, Observatori del Paisatge, Olot
[disponibile in rete: http://www.catpaisatge.net/esp/catalegs_presentats_G.php].

Nogué J., Sala P. (2008), “El paisaje en la ordenación del territorio: los catálogos de Paisaje de Cataluña”, in *Cuadernos Geográficos*, n. 43, Universidad de Granada, Granada, pp. 69-98.

Nogué J., Sala P. (2006), *Prototipus de catàleg de paisatge: bases conceptuals, metodològiques i procedimentals per elaborar els catàlegs de paisatge de Catalunya*, Observatori del Paisatge, Olot.

Operti I. (2013) “Presentazione”, in Castiglioni B., Varotto M., *Paesaggio e Osservatori locali. L’esperienza del Canale di Brenta*, Franco Angeli, Milano, pp. 7-8.

Pareja i Lozano C. (2006), “La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 225, Madrid, RDU, pp. 295-332.

Pareja i Lozano C. (2004), “Notas sobre la Ley de Urbanismo de Cataluña”, *Justicia administrativa: revista de derecho administrativo*, n. straordinario 1, Lex nova, Valladolid, pp. 61-80.

Queralt R. (2010), “La via Catalana”, in Miralles E., Romero-Lengua J. (a cura di), *L’avaluació ambiental del planejament urbanístic a debat. Jornada de reflexió sobre l'avaluació ambiental del planejament urbanístic: dificultats i oportunitats de la seva aplicació*, COAMB, Barcellona, pp. 9-13.

Romero González J. (2011), “¿Territorios inteligentes, sostenibles e inclusivos? Enseñanzas de la experiencia española”, *Hábitat y Sociedad*, n. 2, Universidad de Sevilla, Siviglia, pp. 13-32.

Romero González J. (2009), Geopolítica y gobierno del territorio en España, Tirant Lo Blanch, Valencia.

Sala P. (2009), “Els indicadors de paisatge de Catalunya”, in Nogué J., Puigbert L., Bretcha G. (a cura di), *Indicadors de paisatge: reptes i perspectives*, Observatori del Paisatge de Catalunya, Olot, pp. 110-131.

Soriano-Montagut L. (2010), “El paper dels Ajuntaments”, in Miralles E., Romero-Lengua J. (a cura di), *L’avaluació ambiental del planejament urbanístic a debat. Jornada de reflexió sobre l’avaluació ambiental del planejament urbanístic: dificultats i oportunitats de la seva aplicació*, COAMB, Barcellona, pp. 29-33.

Vilanova J.M., Pié R. (2006), “El medio y el paisaje. Los argumentos centrales del nuevo planeamiento urbanístico de la Costa Brava. La revisión del Plan General de Toroella de Montgrí”, in Mata R., Tarroja A., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo,* Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 549-568.

Visentin F. (2012), “Gli Osservatori del paesaggio tra istituzionalizzazione e azione dal basso. Esperienze italiane a confronto”, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, XIII, vol. 5, Società Geografica Italiana, Firenze, pp. 823-838.

Zoido F. (2003), “La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España”, in Folch R. (a cura di), *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*, Diputació Barcelona, Barcellona, pp. 243-261.

Quarta parte

Arnstein S. (1969), “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association*, n. 35, APA, Chicago-Washington, pp. 216-224.

Boggia, A. (2007), “Un modello di monitoraggio ambientale e socio-economico per la valutazione della sostenibilità”, *Rivista Micron,* n. 7, ARPA Umbria, Perugia, pp. 36-40.

Castiglioni B. (2009), “Aspetti sociali del paesaggio: schemi di riferimento”, in Castiglioni B., De Marchi M. (a cura di), *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, Cleup, Padova, pp. 73-86.

Castiglioni B., Celi M., Gamberoni E. (2007) (a cura di), *Il paesaggio vicino a noi. Educazione, consapevolezza, responsabilità*, Atti del Convegno, Padova 24/03/06, Museo Civico di Storia Naturale e Archeologia, Montebelluna.

Cinti D. (2008), *Progetto di paesaggio*, Alinea, Firenze.

De Marchi M. (2009), “Partecipazione e paesaggio”, in Castiglioni B., De Marchi M. (a cura di), *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, Cleup, Padova, pp. 123-141.

Ferrario V. (2009), “Paesaggio come strumento del piano: tracce, indizi, paesaggi tendenziali”, in Castiglioni B., De Marchi M. (a cura di), *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, Cleup, Padova, pp. 111-121.

Hermosilla Pla J. (2009) (a cura di), *Catálogo de los Paisajes de l’Horta Sud*, Universitat de València, Valencia.

Malcevschi S., Zerbi M.C. (2007), *Ecosistema, paesaggio e territorio. Tre prospettive complementari nel rapporto uomo-ambiente*, Società Geografica Italiana, Firenze.

Manzi E. (1999), *Paesaggi come? Geografie, geo-fiction e altro*, Loffredo, Napoli

Mata Olmo R. (2006), “Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de experiencias de planificación territorial”, in Mata Olmo R., Tarroja A. (a cura di), *El paisaje y la gestión del territorio*, Diputació de Barcelona, Barcellona, pp. 199-239.

McHarg J. (1989*), Progettare con la natura*, Muzzio Editore, Padova.

Mougiakakou S.G. *et al.* (2005), “Scapeviewer: preliminary results of a landscape perception classification system based on neural network technology”, *Ecological Engineering*, n. 24, Elsevier, Amsterdam, pp. 5–15.

Nogué J. (2009), “L’Osservatorio del paesaggio della Catalogna e i cataloghi del paesaggio: la partecipazione cittadina nella pianificazione del paesaggio”, in Castiglioni B., De Marchi

M. (a cura di), *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, Cleup, Padova, pp. 19-28.

Nogué J., Puigbert L., Bretcha G. (2009) (a cura di), *Indicadors de paisatge: reptes i perspectives*, Observatori del Paisatge de Catalunya, Olot.

Peano A., Bottero M., Cassatella C. (2011), "Proposal for a Set of Indicators", in Cassatella C., Peano A., *Landscape Indicators. Assessing and Monitoring Landscape Quality*, Springer, pp. 193-215.

Pedroli B., Van Mansvelt D.J. (2006), "Landscape and awarenessraising, training and education", in AA.VV., *Landscape and sustainable development. Challenges of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, Bruxelles, pp. 117-140.

Prieur M., Durousseau S. (2006), "Landscape and public participation", in AA.VV., *Landscape and sustainable development. Challenges of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, Bruxelles, pp. 163-207.

Recatalá L., Sánchez J. (1996), *Metodología de evaluación de la calidad del paisaje para planificación de los usos del territorio y evaluación de impacto ambiental en el ámbito mediterráneo*, Actas VI Congreso Nacional y Conferencia Internacional de Geología Ambiental y Ordenación de Territorio, pp. 137- 151.

Swanwick C. (2004), "The assessment of countryside and landscape character in England: an overview", in Bishop K., Phillips A. (a cura di), *Countryside planning: new approaches to management and conservatio,*. Earthscan, London, pp. 109-124.

Swanwick C. (a cura di) (2002), *Landscape character assessment: guidance for England and Scotland*, Countryside Agency & Scottish Natural Heritage, Cheltenham & Edinburgh.

Tenuta P. (2009), "L'analisi multicriteriale per la valutazione della sostenibilità", *Economia aziendale online*, n. 3, Pavia University Press, Pavia.

Vallega A. (2008), *Gli indicatori per il paesaggio*, Franco Angeli, Milano.

Zube E.H. (1987), "Perceived land use patterns and landscape values", *Landscape Ecology*, n. 1, SPB Academic Publishing, Amsterdam, pp. 37-45.

Zoppi C. (2006), *Attori locali e pianificazione del territorio. Metodologie e pratiche nel quadro concettuale della valutazione ambientale strategica*, Gangemi, Roma.

Riferimenti normativi

Disciplina comunitaria

Direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, pubblicata in GU. L 103 del 25 aprile 1979.

Direttiva 85/337/Cee del 27 giugno 1985, Valutazione dell'Impatto Ambientale di determinati progetti pubblici e privati, pubblicata in G.U.C.E. L 175 del 5 luglio 1985.

Direttiva 90/313/CEE del 7 giugno 1990 concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, pubblicata in GU L 158 del 23 giugno 1990.

Direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, pubblicata in GU L 206 del 22 luglio 1992.

Direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, pubblicata in GU L 257 del 10 ottobre 1996.

Direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997, che modifica la Direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, *pubblicata in* G.U. L 73 del 14 marzo 1997.

Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, pubblicata in G.U.C.E. L 197 del 21 luglio 2001.

Direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, pubblicata in G.U. L 41 del 14 febbraio 2003.

Disciplina Italiana di livello nazionale

Legge del 11 giugno 1922, n. 778, Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico, pubblicata in G.U. del 24 giugno 1922, n. 148.

Legge del 29 giugno 1939, n. 1497, Protezione delle bellezze naturali, pubblicata in G.U. del 14 ottobre 1939, n. 241.

Legge del 17 agosto 1942, n. 1150, Legge Urbanistica, pubblicata in supplemento ordinario alla G.U. del 16 ottobre 1942, n. 244.

Legge del 8 agosto 1985, n. 431, conversione in Legge, con modificazioni, del D.L. del 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, pubblicata in G.U. del 22 agosto 1985, n. 197.

Legge del 16 marzo 2001, n. 108, Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998, pubblicata nella G.U. del 11 aprile 2001, n. 85 – supplemento ordinario n. 80.

DPR del 12 marzo 2003, n. 120, Regolamento recante modifiche ed integrazioni al DPR del 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, pubblicato in G.U. del 30 maggio 2003, n.124.

D.lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della Legge 6 luglio 2002, n. 137, pubblicato in G.U. del 24 febbraio 2004, n. 45 – supplemento ordinario n. 28.

Legge del 15 dicembre 2004, n. 308, Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, pubblicata in G.U. del 27 dicembre 2004, n. 302 – supplemento ordinario n. 187.

D.lgs. del 19 agosto 2005, n. 195, Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, pubblicato in G.U. del 23 settembre 2005, n.222.

DPCM del 12 dicembre 2005, Individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell'articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42, pubblicato in G.U. del 31 gennaio 2006, n. 25.

Legge del 9 gennaio 2006, n. 14, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, pubblicata in G.U. del 20 gennaio 2006, n. 16 – Supplemento Ordinario n. 16.

D.M. del 15 marzo 2006, Istituzione e compiti dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio.

D.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, pubblicato in G.U. del 14 aprile 2006, n. 88 – supplemento ordinario n. 96.

D.lgs. 16 gennaio 2008 n. 4, "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale"

D.lgs. del 29 giugno 2010, n.128, Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69, Supplemento ordinario alla G.U. del 11 agosto 2010, n. 186.

D.M. del 19 novembre 2012, n. 17070, Relativo all'istituzione dell'osservatorio nazionale del paesaggio rurale, delle pratiche agricole e conoscenze tradizionali.

Disciplina italiana di livello regionale

Piemonte

Legge Regionale del 5 dicembre 1977, n. 56 (Testo coordinato), Tutela ed uso del suolo, pubblicata in B.U.R. Piemonte del 24 dicembre 1977, n. 53.

Lombardia

D.G.R. dell'8 novembre 2002, n. 7/11045, Linee guida per l'esame paesistico dei progetti, pubblicata in B.U.R. Lombardia del 21 novembre 2002, n. 278 – supplemento straordinario n. 2.

Legge Regionale del 11 marzo 2005, n. 12, Legge per il governo del territorio, pubblicata in B.U.R. Lombardia del 16 marzo 2005, n. 11 – supplemento ordinario n. 1.

Calabria

L.R. del 16 aprile 2002, n. 19, Norme per la tutela, governo ed uso del territorio, pubblicata in B.U.R. Calabria 16 aprile 2002, n. 7.

L.R. del 24 novembre 2006, n. 14, Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 16 aprile 2002, n. 19 recante: Norme per la tutela, governo e uso del territorio. Legge urbanistica della Calabria, pubblicata in B.U.R. Calabria del 1° dicembre 2006, n. 22 – supplemento straordinario del 4 dicembre 2006, n. 1.

Toscana

L.R. 17 febbraio 2012 n. 6, Disposizioni in materia di valutazioni ambientali. Modifiche alla l.r. 10/2010, alla l.r. 49/1999, alla l.r. 56/2000, alla l.r. 61/2003 e alla l.r. 1/2005, pubblicata in B.U.R. Toscana del 22 febbraio 2012, n. 7.

L.R. 12 febbraio 2010, n. 10, Norme in materia di valutazione ambientale strategica, di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza, pubblicata in B.U.R. Toscana del 17 febbraio 2010, n. 9.

L.R. del 3 gennaio 2005, n. 1, Norme per il governo del territorio, pubblicata in B.U.R. Toscana del 12 gennaio 2005, n. 2.

Regolamento di attuazione dell'art. n. 62 della L.R. 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) in materia di indagini geologiche – Pubblicato nel B.U.R. Toscana del 7 maggio 2007, n. 11, parte prima.

Regolamento di disciplina dei processi di valutazione integrata e di valutazione ambientale degli strumenti di programmazione di competenza della regione – Pubblicato nel B.U.R. Toscana del 7 novembre 2006, n. 33.

L.R. del 30 dicembre 2010, n. 69, Modifiche alla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA" e di valutazione di incidenza), pubblicata in B.U.R. Toscana del 31 dicembre 2010, n. 55.

Emilia Romagna

L.R. 18 maggio 1999, n. 9, Disciplina della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale, pubblicata in B.U.R. Emilia Romagna del 20 novembre 2000, n. 168.

L.R. del 24 marzo 2000, n. 20, Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio, pubblicata in B.U.R. Emilia Romagna del 27 marzo 2000, n. 52.

L.R. 13 giugno 2008, n. 9, Disposizioni transitorie in materia di Vas e norme urgenti per l'applicazione del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, pubblicata in B.U.R. Emilia Romagna del 13 giugno 2008, n. 100.

Veneto

L.R. del 27 giugno 1985, n. 61, Norme per l'assetto e l'uso del territorio, pubblicata in B.U.R. Veneto del 28 giugno 1985, n. 27.

L.R. del 1° giugno 1999, n. 23, Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione dell'articolo 16 della Legge 17 febbraio 1992, n. 179, pubblicata in B.U.R. Veneto del 1999, n. 49.

L.R. del 23 aprile 2004, n. 11, Norme per il governo del territorio, pubblicata in B.U.R. Veneto del 27 aprile 2004, n. 45.

L.R. del 26 maggio 2011, n. 10, Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "norme per il governo del territorio" in materia di paesaggio, pubblicata in B.U.R. Veneto del 31 maggio 2011, n. 38.

Disciplina spagnola di livello nazionale

Legge del 25 giugno 1985, n. 13, Ley de Patrimonio Histórico Español, pubblicata in B.O.E. del 29 giugno 1985, n. 155.

Legge del 27 marzo 1989, n. 4, Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, pubblicata in B.O.E. del 28 marzo 1989, n. 74.

Legge del 25 luglio 1990, n. 8, Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, pubblicata in B.O.E. del 27 luglio 1990, n. 179.

Legge del 13 aprile 1998, n. 6, Sobre regimen del suelo y valoraciones, pubblicata in B.O.E. del 14 aprile 1998, n. 89.

Legge del 19 giugno 2002, n. 2, Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, i B.O.E. del 24 luglio 2002, n. 176

Legge del 28 aprile 2006, n. 9, *Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*", pubblicata in B.O.E. del 29 aprile 2006, n. 102.

Disciplina spagnola di livello regionale

Comunidad Valenciana

Legge del 30 giugno 2004, n. 4, Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, pubblicata in B.O.E. del 20 luglio 2004, n. 174.

Cataluña

Legge del 21 novembre 1983, n. 23, Política territorial, pubblicata in D.O.G.C. del 30 novembre 1983, n. 385.

Legge del 13 giugno 1985, n. 12, Espacios naturales, pubblicata in D.O.G.C. del 13 giugno 1985, n. 556.

D.lgs. del 12 luglio 1990, n.1, por el que se aprueba el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, pubblicato in D.O.G.C. del 13 luglio 1990, n. 1317.

Legge del 14 marzo 2002, n. 2, Ley de Urbanismo, pubblicata in D.O.G.C. del 21 marzo del 2002, n. 3600, e in B.O.E. del 17 aprile 2002, n. 92.

Legge del 8 giugno 2005, n. 8, Protección, gestión y ordenación del paisaje, pubblicata in D.O.G.C. del 16 giugno 2005, n. 4407, e in B.O.E. del 8 luglio 2005, n. 162.

D.L. del 14 giugno 2005, n. 125, Reestructuración de los servicios territoriales del Departament de Medi Ambient i Habitatge, pubblicato in D.O.G.C. del 16 giugno 2005, n. 4407.

D.L. del 12 luglio 2005, n. 142, Reglamento por el que se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales, pubblicato in D.O.G.C. del 22 luglio 2005, n. 4432.

D.lgs. 26 luglio 2005, n. 1, *Texto refundido de la Ley de urbanismo*, pubblicato in *D.O.G.C.* del 28 luglio 2005, n. 4436.

D.L. del 18 luglio 2006, n. 305, *Reglamento de Ley de Urbanismo de 2006*, pubblicato in *D.O.G.C.* del 24 luglio 2006, n. 4682.

D.L del 16 ottobre 2007, n. 1, Medidas urgentes en materia urbanística, pubblicato in D.O.G.C. del 18 ottobre 2007, n. 4990.

D.lgs. del 15 aprile 2008, n. 2, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales, pubblicato in D.O.G.C. del 17 aprile 2008, n. 5113.

Legge del 28 aprile 2009, n. 6, *Evaluación ambiental de planes y programas*, pubblicata in D.O.G.C. del 07 maggio 2009, n. 5374, e in B.O.E. del 21 maggio 2009, n. 123.

D. del 17 maggio 2011, n. 342, Reestructuració del Departament de Territori i Sostenibilitat" pubblicato in D.O.G.C. del 19 maggio 2011, n. 5882.

Legge del 22 febbraio 2012, n. 3, Ley de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto", pubblicata in D.O.G.C. del 29 febbraio 2012, n. 6077, e in B.O.E. del 10 marzo 2012, n. 60.

Decreto del 24 aprile 2013, Sobre un acord de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Girona referent al municipi de Calonge, pubblicato in D.O.G.C. del 30 aprile 2013, n. 6366.

Allegato 1: Normativa e atti amministrativi regionali in materia di Vas

Regione	Legislazione regionale a luglio 2007	Legislazione regionale da luglio 2007 a gennaio 2008	Legislazione regionale da febbraio 2008 a febbraio 2009	Legislazione regionale da marzo 2009 a oggi
Abruzzo	• LR 12/4/1983, n. 18, Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo e s.m.i. • DGR 119/2002 Criteri ed indirizzi in materia di procedure ambientali • LR 9/8/2006, n. 27, Disposizioni in materia ambientale	• DGR 19/2/2007, n.148, Disposizioni concernenti la Valutazione Ambientale Strategica di Piani e Programmi regionali • DGR 13/8/2007, n. 842, Indirizzi concernenti la VaS di Piani di competenza degli Enti Locali ricadenti nel territorio regionale	• Circolare 31/7/2008 Competenze in materia di Vas - Chiarimenti interpretativi • Circolare 2/9/2008 Competenze in materia di Vas per i Piani di Assetto Naturalistico • Circolare 18/12/2008 Individuazione delle Autorità con competenza ambientale nella struttura regionale	• Circolare 17/12/2010 Chiarimenti interpretativi su alcuni aspetti del procedimento di Vas • Circolare 15/01/2011 Competenze in materia di valutazione ambientale strategica - Ulteriori chiarimenti interpretativi • Circolare 13/12/2011 Strumenti urbanistici e Varianti. Valutazione Ambientale Strategica e Verifica di assoggettabilità – procedimento
Basilicata	• LR 11/8/1999, n. 23, Tutela, governo ed uso del territorio • LR 24/6/1997, n. 30, Nuova disciplina degli strumenti e delle procedure della programmazione regionale e s.m.i. - in particolare LR 14/7/06 n. 11 • LR 26/4/2007, n. 9 Disposizioni in materia di energia			
Bolzano	• LP 11/8/1997, n. 13, Legge urbanistica provinciale • LP 24/7/1998, n. 7, Valutazione dell'impatto ambientale • LP 5/4/2007, n. 2, Valutazione ambientale per piani e progetti • LP 2/7/2007, n. 3 Modifiche della legge provinciale 11/8/1997, n. 13			

Calabria	• LR 19/2002 s.m.i. (in particolare LR 24 novembre 2006, n. 14) • Protocollo d'intesa -Un patto per il governo del territorio in Calabria tra Regione, Province ed ANCI • Linee guida della pianificazione regionale e schema base della carta regionale dei luoghi in attuazione della LU della Calabria n.19 del 16/04/2002		• DGR 4/8/2008 n.535 Regolamento regionale delle procedure di Via, di Vas e delle procedure di rilascio delle Autorizzazioni Integrate Ambientali	• DGR 31/03/2009 n.153 Modifica regolamento regionale delle procedure di Via, di Vas e delle procedure di rilascio delle Autorizzazioni Integrate Ambientali • DGR 23/12/2011 n.624 Approvazione del disciplinare operativo inerente la procedura di VAS applicata agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale - Integrazione R.R. n. 3 del 04/08/2008 approvato con D.G.R. 535/08.
Campania	• LR 22/12/2004 n.16 Norme sul governo del territorio • Deliberazione 12/3/2004 n. 421 Disciplinare delle procedure di VIA, Valutazione di incidenza, Screening, Vas		• Deliberazione 14/3/2008, n.426 Area Generale di Coordinamento n. 5 Ecologia, Tutela dell'Ambiente, disinquinamento, Protezione Civile n.16 Governo del Territorio, Tutela Beni, Paesistico-Ambientali e Culturali - Approvazione delle procedure di Via - Valutazione d'incidenza, Screening, Vas	• DGR 18/12/2009, n.17 Regolamento di attuazione della Vas in Regione Campania. • DGR 5/3/2010, n.203 Indirizzi Operativi e Procedurali per lo svolgimento della Vas in Regione Campania • Circolare 15/4/2010 Applicazione di alcune diposizioni dei regolamenti regionali in materia di valutazione ambientale • DGR 4/8/2011, n.406 Disciplinare organizzativo delle strutture regionali preposte alla Via e alla Valutazione di Incidenza di cui ai Regolamenti nn. 2/2010 e 1/2010 e della VaS di cui al Regolamento emanato con D.P.G.R. n. 17 del 18/12/2010. • Regolamento 5 4/8/2011 Regolamento di attuazione per il Governo del Territorio • Circolare 11/10/2011 Integrazione della Valutazione di incidenza nelle Vas di livello comunale alla luce delle disposizioni del Regolamento Regionale n. 5/2011

Emilia Romagna	• LR 24/3/2000, n. 20 Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio e s.m.i. • Progetto di Legge Regionale Governo e riqualificazione solidale del territorio • Delibera n. 173/2001 Atto di indirizzo e coordinamento tecnico sui contenuti conoscitivi e valutativi dei piani e sulla conferenza di pianificazione		• LR 13/6/2008, n.9 Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 3/4/2006, n. 152 • Prime indicazioni in merito all'entrata in vigore del D.lgs. 16/1/2008, n. 4 • Lettera di presentazione della circolare esplicativa sul D.lgs. 4/2008 a firma congiunta dell'assessore al territorio e dell'assessore all'ambiente.	
Friuli Venezia Giulia	• LR 23/2/2007, n. 5 Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio • LR 06/5/2005, n. 11 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE. • DGR 1961 DD. 3.8.2005 - LR11/2005 individuazione di piani e programmi di cui all'art. 13 , paragrafo 3 , della direttiva 2001/42/CE in materia di Vas			
Lazio	• LR 22/12/1999, n. 38 Norme sul governo del territorio • DGR 21/11/2002, n. 1516 Recepimento della direttiva 2001/42/CE del concernente la valutazione degli effetti di piani e programmi		• LR 11/08/2008, n.14 Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio	• DGR 15/5/2009, n.363 Disposizioni applicative in materia di Via e Vas al fine di semplificare i procedimenti di valutazione ambientale • DGR 5/3/2010 n.169 Disposizioni operative in merito alle procedure di Vas

Liguria	• LR 4/9/1997, n. 36 " Legge urbanistica regionale • LR 30/12/1998 n. 38 "Disciplina della valutazione di impatto ambientale • LR n. 20/2006 -Nuovo ordinamento dell'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale.		• LR n.10/2008 Disposizioni collegate alla Legge finanziaria 2008 • LR n.20/2008 Modifiche alla legge regionale 28 aprile 2008, n. 10	
Lombardia	• LR 5/8/1992, n. 34 Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio • LR 11/3/2005, n. 12 Legge per il governo del territorio	• DCR 13/3/2007, n.351 - Indirizzi generali per la Vas • DGR 27 dicembre 2007, n. 6420 Determinazione della procedura per la valutazione ambientale di piani e programmi	• DGR del 18/4/2008, n. 7110 Valutazione ambientale di piani e programmi, ulteriori adempimenti di disciplina	• DGR 11/27/2009, n.8950 Modalità per la valutazione ambientale dei piani comprensoriali di tutela del territorio rurale e di riordino irriguo • DGR 30/12/2009, n. 10971 Determinazione della procedura di valutazione ambientale di piani e programmi; Recepimento delle disposizioni di cui al d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 modifica, integrazione e inclusione di nuovi modelli • DGR 10/11/2010 n.761 Determinazione della procedura di Valutazione ambientale di piani e programmi; Recepimento delle disposizioni di cui al D.lgs. 128/2010, con modifica ed integrazione delle dd.g.r. 27 dicembre 2008, n. 8/6420 e 30 dicembre 2009, n. 8/10971 • Testo Coordinato DGR 761/2010, DGR 10971/2009 e DGR 6420/2007 – Modelli metodologici e altri allegati vigenti per la Vas • Circolare 14/12/2010 L'applicazione della Valutazione ambientale di piani e programmi nel contesto comunale • DGR 2789 22/2/2011 Determinazione della procedura di valutazione ambientale di piani e programmi

				LR 13/3/2012 n.4 Norme per la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e altre disposizioni in materia urbanistica
Marche	• D.G.R. 22/12/2005, n. 8/1563 Indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi • LR 12/6/2007, n. 6 Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 14/4/2004, n. 7; 5/8/1992, n. 34; 28/10/1999, n. 28; 23/2/2005, n. 16; 17/5/1999, n. 10. Disposizioni in materia ambientale e Rete Natura 2000	• DGR 561/08 Direttiva 2001/42/CE, D.Lgs. 152/2006, L.R. n.6/2007	• DGR 1400/08 - Linee guida regionali per la valutazione ambientale strategica	• DGR 1813/2010 – Aggiornamento delle linee guida regionali per la Vas di cui al DGR 1400/2008 e adeguamento al D.lgs. 152/2006 così come modificato dal D.lgs. 128/2010
Piemonte	• LR 5/12/977, n. 56 Tutela ed uso del suolo e s.m.i. • LR 14/12/1998, n. 40 Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione • Comunicato del PGR LR 14/12/1998, n. 40 Applicazione dell'art. 20 della LR 14/12/1998, n. 40 al processo formativo degli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica • Circolare del PGR del 13/1/2003, n.1/PET LR 14/12/1998, n. 40 Linee guida per l'analisi di compatibilità ambientale applicata agli strumenti urbanistici comunali ai sensi dell'articolo 20		• DGR 12-8931 del 9/06/2008 (D.lgs. 152/2006 e s.m.i. Norme in materia Ambientale, Primi indirizzi operativi per l'applicazione delle procedure in materia di Valutazione ambientale strategica di piani e programmi	• DCR n. 211-34747 del 30/7/2008 – Aggiornamento degli allegati alla legge regionale n. 40 14/12/1998 (Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione), a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 3/4/2006, come modificato dal D.lgs. n.4 16/1/2008. • Comunicato 18/12/2008 – Prime linee guida per l'applicazione della nuova procedura di formazione e approvazione delle varianti strutturali al PRG, art. 1, comma 3 della L.R n. 1 26/1/2007. • Comunicato 24 dicembre 2009 – Ulteriori linee guida per l'applicazione della procedura di formazione e approvazione delle varianti strutturali al P.R.G., art. 1, comma 3 della legge regionale n. 1 26/1/2007: integrazioni e modifiche al precedente Comunicato. • DCR n. 129-35527 del 20/9/2011 – Aggiornamento degli allegati A1 e B2 alla legge regionale n.40 14/12/1998 in conseguenza delle modifiche agli allegati III e IV alla parte seconda del

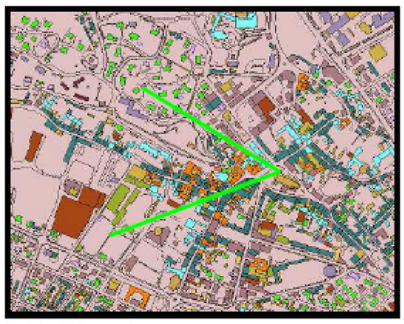
				decreto legislativo n. 152 3/4/2006, operate dalla legge n. 99 23/7/2009.
Puglia	• LR 12/4/2001, n. 11 Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale • DGR 6/5/2003, n. 701 LR n. 11/2001 Attuazione artt. 25 e 26. Disposizioni		• DDL 19/2/2008, n. 11/27 Istituzione del servizio integrato regionale di gestione dei rifiuti urbani e di riordino	• DGR, n. 981 13/6/2008 – Norme esplicative sulle procedure di valutazione ambientale strategica dopo l'entrata in vigore del D.lgs. n. 4 16/1/2008 correttivo della parte seconda del D.lgs. 152/2006. • DGR n. 2614 28/12/2009 – Circolare esplicativa delle procedure di Via e Vas ai fini dell'attuazione della Parte II del D.lgs. 152/2006 come modificato dal D.lgs. 4/2008.
Sardegna	• LR 22/12/1989, n. 45 Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale e s.m.i. • LR 25/11/2004, n. 8. Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale • Circolare esplicativa della L.R. 25/11/2004, n.8, Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale		• Delibera del 23/4/2008, n. 24/23 - Direttive per lo svolgimento delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica • DGR n. 981/08 Circolare esplicativa delle procedure di Vas	
Sicilia	• LR 27/12/1978, n. 71 Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della regione siciliana in materia urbanistica e s.m.i. • Decreto assessorato del territorio e dell'ambiente 7/7/2004 - Disposizioni relative alla Vas su strumenti di programmazione e di pianificazione inerenti le materie indicate nell'art. 3, paragrafo 2a), della dir. 42/2001/CE	• Avviso relativo all'applicazione del D.lgs. n. 152/2006. Pubblicato su GUR Sicilia del 30/11/ 2007, n. 56		• LR 9/5/2012 n.26 Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale • LR 14/5/2009, n.6 Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009

Toscana	• DGR 14/12/1998, n.1541 Circolare -Indicazioni per la prima applicazione delle disposizioni della LR 3/1/2005, n.1 in ordine ai procedimenti comunali • LR 3/1/2005, n. 1 Norme per il governo del territorio • DPGR 2/11/2006, n. 51 Regolamento di disciplina dei processi di valutazione integrata e di valutazione ambientale degli strumenti di programmazione di competenza della regione • DPGR 9/2/2007, n. 4/R Regolamento di attuazione dell'art. 11, comma 5, della LR 3/1/2005, n. 1 in materia di valutazione integrata	•	• Delibera di Giunta del 9/2/2009, n. 87, disposizioni transitorie in materia di Via e Vas, nelle more dell'approvazione della legge regionale attuativa del D.lgs.152/2006 • Documento preliminare sulla proposta di legge in materia di Vas e di Via (trasmesso il 21 luglio 2008)	• LR 12/2/2010 n. 10 Norme in materia di valutazione ambientale strategica, di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza • LR 30/12/2010 n. 69 (testo coordinato degli articoli modificati) e modificata dalla LR 17/2/2012 n. 6 Disposizioni in materia di valutazioni ambientali. Modifiche alla LR 10/2010, alla LR 49/1999, alla LR 56/2000, alla LR 61/2003 e alla LR 1/2005
Trento	• LP 5/9/1991, n. 22 Ordinamento urbanistico e tutela del territorio e s.m.i. • LP 15/12/2004, n. 10 Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia • DPP 14/9/2006, n. 1568/ Leg. Disposizioni regolamentari di applicazione della direttiva 2001/42/CE, ai sensi dell'articolo 11 della legge provinciale 15/12/2004, n. 10		• Legge provinciale 4/3/2008, n. 1 Legge urbanistica provinciale, Pianificazione urbanistica e governo del territorio	
Umbria	• LR 22/2/2005, n. 11 Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale			• LR 16/2/2010, n. 12 Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale, in attuazione dell'articolo 35 del D.lgs. n. 152 3/4/2006 e s.m.i.

Valle d'Aosta	• LR 6/4/1998, n. 11 Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta e s.m.i. • LR 18/6/1999, n. 14 Nuova disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale	• DGR 27/20/2008 Adozione dei criteri per l'individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale ai sensi del D.lgs. 16/1/2008, n. 4, recante Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3/4/2006, n. 152, recante norme in materia ambientale		• LR n. 12 26/5/2009, n. 12 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno e modificazioni di leggi regionali in adeguamento ad altri obblighi comunitari. Legge comunitaria 2009.
Veneto	• LR 23/4/2004, n. 11 Norme per il governo del territorio • DGR 8/10/2004 n. 3178 Atto di indirizzo Art. 46, comma 1, let. A) LR 23/4/2004, n. 11 Vas • DGR 1/10/2004 n.2988 Direttiva 2001/42/CE Primi indirizzi operativi per la Vas di piani e programmi della Regione del Veneto • DGR del 5/12/2006, n.3752 Procedure e indirizzi operativi per l'applicazione della Vas ai Programmi di cooperazione transfrontaliera relativi al periodo 2007-2013 ed altri piani. • DGR 24/10/2006, n.3262 Guida metodologica per la Vas. Procedure e modalità operative.	• DGR del 7/10/2007, n.2649 Entrata in vigore della Parte II del D.Lgs. 3/4/2006, n. 152 Procedure per la Vas, per la e per l'IPPC	• Art. 14 - Disposizioni transitorie in materia di Vas, LR 26/6/2008, n. 4 • DGR 31/3/2009, n . 791	

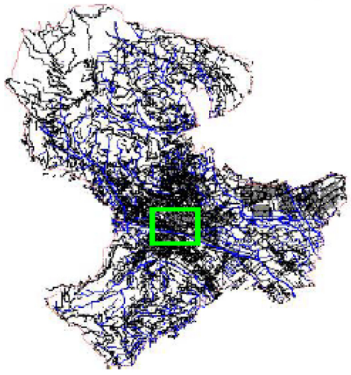
Allegato n. 2: Schede di analisi dei coni ottici inerenti la Vas al PRG di Schio

ASSE: Est-Ovest
CONO OTTICO N° 1
DESCRIZIONE: Dal Duomo verso il Castello.



Stralcio di planimetria.

Orientamento:



Planimetria generale.

2° Piano

1° Piano

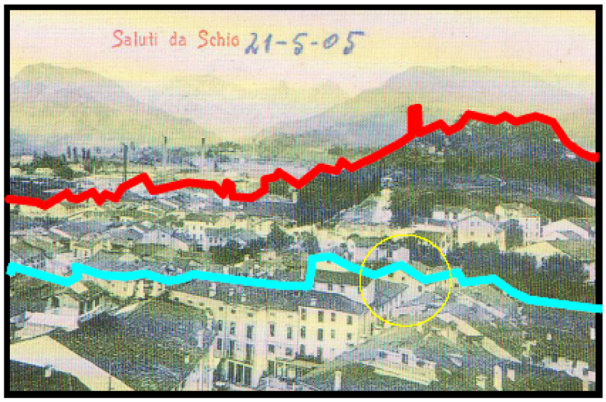


Immagine storica: Ediz. G. Tannini –1900 ca; tratta da "Saluti da Schio", Casa ed. Arti Grafiche –Torrebelvicino (VI).

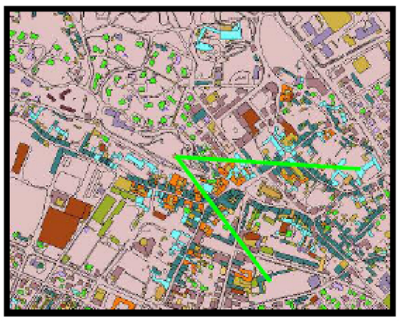
2° Piano

1° Piano



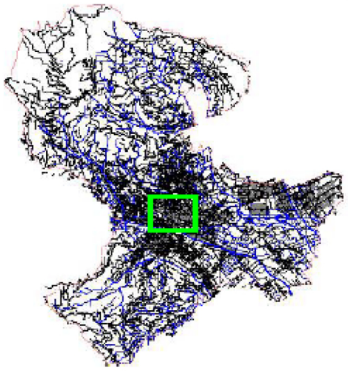
Immagine attuale: Ottobre 2001.

ASSE: Ovest-Est
CONO OTTICO N° 2
DESCRIZIONE: Dal Castello verso il Duomo.



Stralcio di planimetria.

Orientamento:



Planimetria generale.

2° Piano

1° Piano

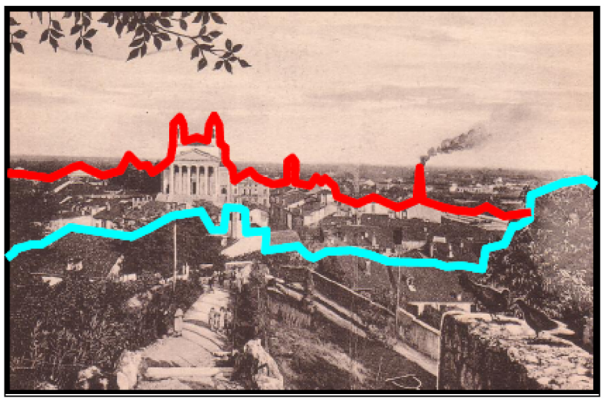


Immagine storica: tratta da "Schio: immagini del primo '900"; Archivio Fotografico P. Marzari. Comune di Schio, 1982. Stampato presso la SO.GE..MA: Marzari di Schio.

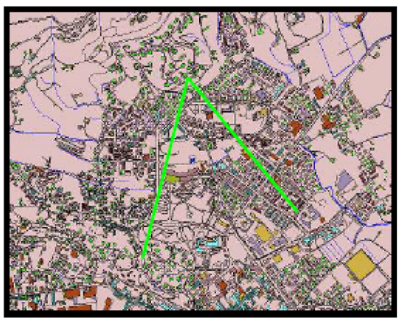
2° Piano

1° Piano



Immagine attuale: Ottobre 2001.

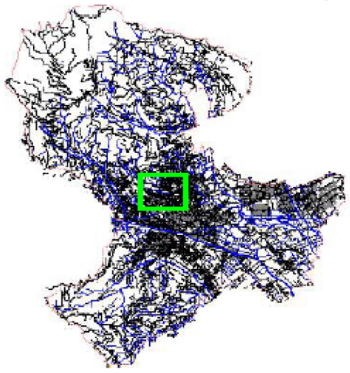
ASSE: Nord-Sud
CONO OTTICO N° 3
DESCRIZIONE: Da via dei Priuli verso il Duomo.



Stralcio di planimetria.

Orientamento:





Planimetria generale.

2° Piano

1° Piano

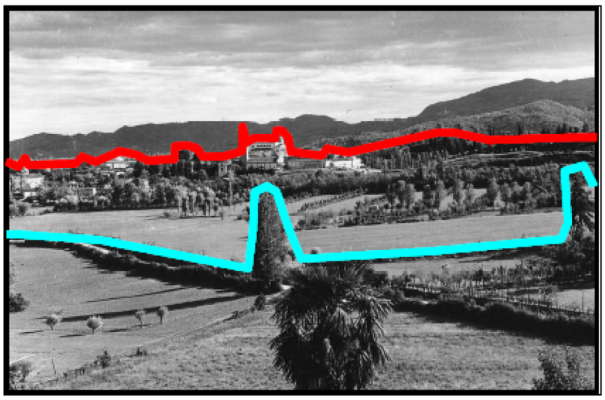


Immagine storica: recuperata presso l'archivio fotografico della Ditta Marzari (1900).

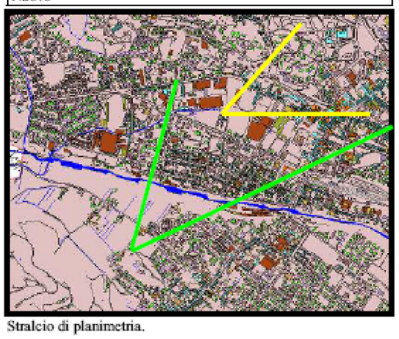
2° Piano

1° Piano



Immagine attuale: Ottobre 2001.

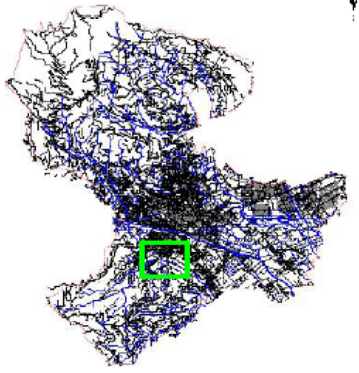
ASSE: Nord-Sud
CONO OTTICO N° 4
DESCRIZIONE: Da via Castello Magrè verso il "Quartiere Nuovo"



Stralcio di planimetria.

Orientamento:





Planimetria generale.

2° Piano

1° Piano



Immagine storica: "Schio:immagini del primo '900", dall'Archivio Fotografico P. Marzari. Comune di Schio, 1982. Stampato presso la SO.GE.MA Marzari di Schio.



Immagine storica: tratta da "Saluti da Schio", Casa ed. Arti Grafiche. (Ediz. G. Santacatterina – 1900 ca.).

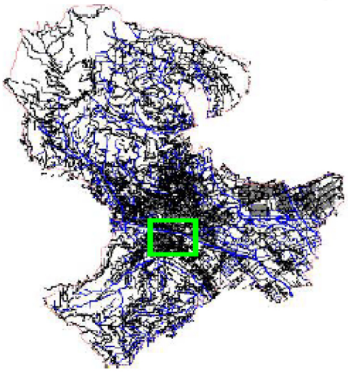
ASSE: Nord-Sud
CONO OTTICO N° 5
DESCRIZIONE: Dal Lèogra verso il centro storico.



Stralcio di planimetria.

Orientamento:





Planimetria generale.

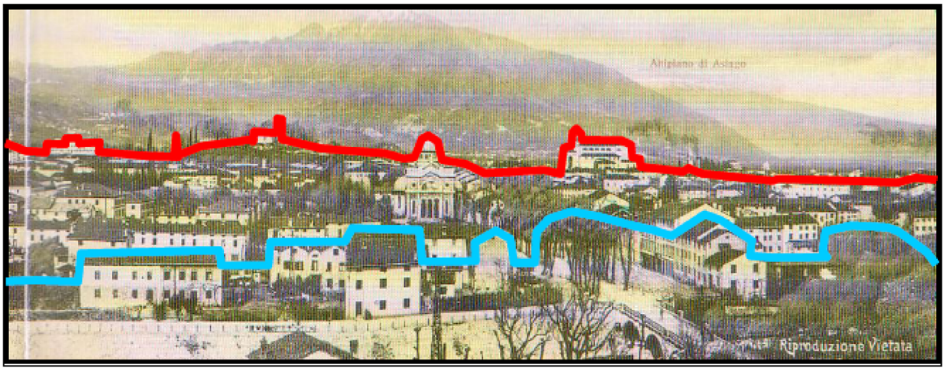


Immagine storica: Ediz. G. Miola – 1915 ca; tratta da "Saluti da Schio", Casa ed. Arti Grafiche – Torrebelvicino (VI);

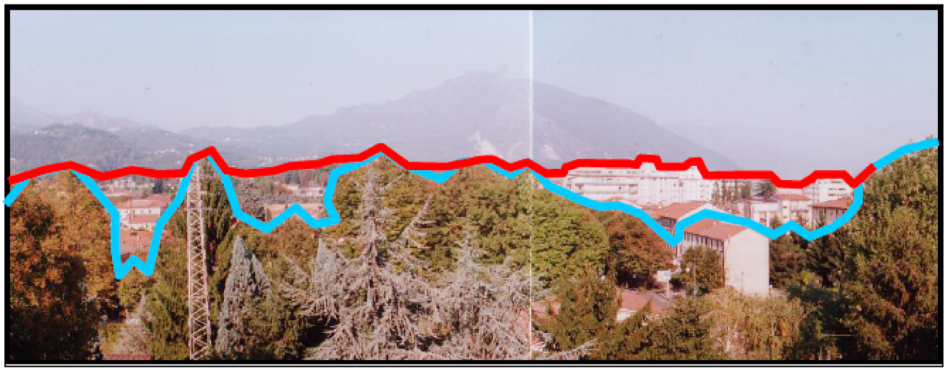
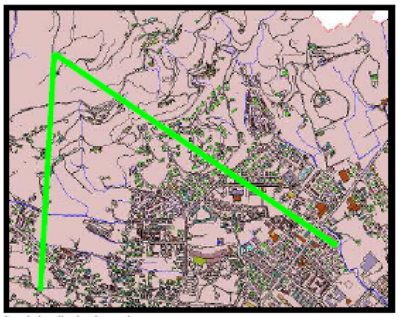


Immagine attuale: Ottobre 2001..

2° Piano
1° Piano

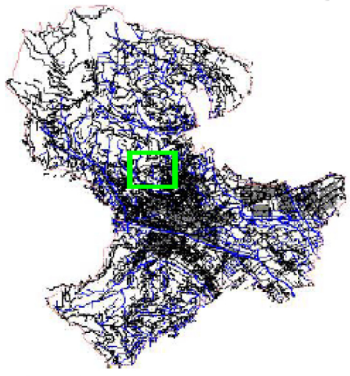
ASSE: Nord-Ovest, Sud-Est
CONO OTTICO N° 6
DESCRIZIONE: Dal Tombon verso il centro storico



Stralcio di planimetria.

Orientamento:





Planimetria generale.

2° Piano

1° Piano



Immagine storica: recuperata presso l'archivio fotografico della Ditta Marzari (1952).

2° Piano

1° Piano

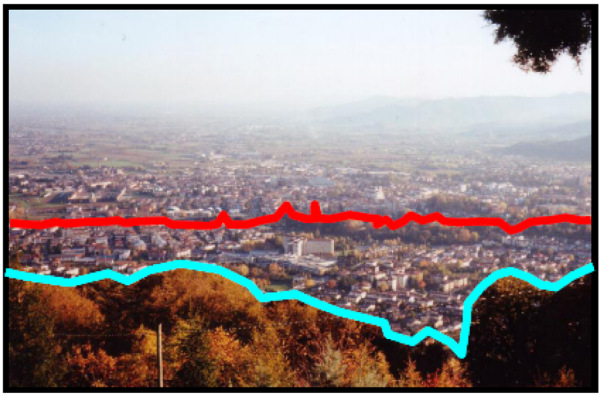
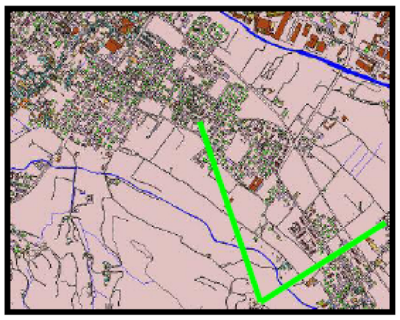


Immagine attuale: Ottobre 2001.

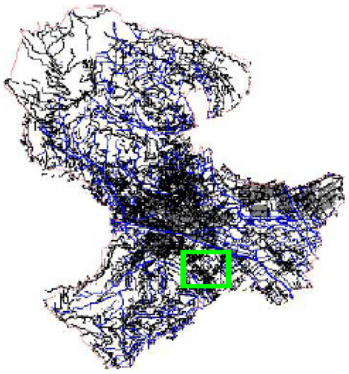
ASSE: Nord-Ovest, Sud-Est
CONO OTTICO N° 7
DESCRIZIONE: Da località S. Giustina verso il centro storico



Stralcio di planimetria.



Orientamento:



Planimetria generale.

2° Piano

1° Piano



Immagine storica: "Schio:immagini del primo '900" dall' Archivio Fotografico P. Marzari. Schio, 1982. Stampato presso la SO.GE.MA: Marzari di Schio.

2° Piano

1° Piano



Immagine attuale: Novembre 2001.

Objectius de qualitat paisatgística i proposta de mesures i accions

Els objectius de qualitat paisatgística (OQP) i la proposta de mesures (criteris) i accions que s'exposen a continuació són específics d'aquesta unitat de paisatge. Igualment, també són d'aplicació els definits per a tot l'àmbit territorial de les Comarques Gironines continguts en els capítols 13 i 14 de la present memòria (volum 1). Els poders públics i privats, així com els agents socials i la societat en general, han de vetllar pel compliment d'aquests objectius de qualitat paisatgística. El llistat de mesures (criteris) i accions són una proposta per assolir els OQP.

Objectius de qualitat paisatgística

7.1. Uns assentaments de Platja d'Aro, Calonge, Palamós, Palafrugell i Begur ordenats i que no comprometin els valors del paisatge que alberga, ni els valors dels espais circumdants, i amb unes entrades als nuclis de qualitat.

7.2. Unes urbanitzacions dels municipis de Castell-Platja-d'Aro, Palafrugell, Santa Cristina d'Aro, Palamós, Calonge, Vall-llobrega i Begur amb uns límits clars, ordenades i integrades en el paisatge, de manera que es minimitzi el seu impacte visual.

7.3. Una façana marítima de Begur, Palafrugell, Mont-ras, Palamós, Calonge i Castell-Platja d'Aro, amb penya-segats, platges, cales i dunes ben preservats i gestionats, que mantingui el seu valor escènic, històric i la identitat paisatgística de cada lloc i els valors i elements propis de caràcter natural, històric, cultural i etnològic (espais naturals, camins de ronda, fars, edificis d'estil modernista i colonial, passejos marítims, «tinglados» i instal·lacions portuàries).

7.4. Un paisatge de muntanya litoral amb extensos boscos de suros, alzines i pins productius i ben gestionats, lliure de transformacions i processos d'artificialització, que mantingui l'escenari de gran valor escènic que conforma.

7.5. Un sistema de restes arqueològiques, castells i torres de guaita ben preservats i gestionats dintre d'un context forestal, urbà o rural que permeti la seva accessibilitat, descobriment i gaudi per part dels seus usuaris.

7.6. Un paisatge agrícola de les planes i dels entorns de les Gavarres preservat i ben gestionat, que mantingui la diversitat d'elements que el caracteritzen i el doten d'identitat pròpia.

7.7. Un sistema d'itineraris i miradors que emfatitzin les panoràmiques més rellevants i permetin descobrir i interactuar amb la diversitat i els matisos dels paisatges de la Costa Brava.

Criteris i accions

Propostes de criteris i accions dirigits prioritàriament a la protecció

7.1. La morfologia litoral a la unitat Costa Brava es defineix per una costa escarpada i rocosa, que eventualment es retalla per generar el paisatge de cales i platges tan característic d'aquests indrets, i generadores d'una intensa activitat turística. Les formacions rocoses, derivades de zones d'interès geològic com les Muntanyes de Begur, Castell- Cap Roig i el Massís de les Gavarres, constitueixen també un important valor estètic afermat principalment pels contrastos amb el mar. Els grans penya-segats conformats fonamentalment per roques ígnies i metamòrfiques es perllonguen dintre del mar, generant el fons rocós que alberga una àmplia diversitat de fauna i flora marina. Aquest entorn arrelat en l'imaginari popular s'ha de potenciar i mantenir com a element fortament representatiu de la imatge del lloc. Cal recuperar els ecosistemes naturals associats als penya-segats marins, i a la resta de comunitats submarines relacionades amb la línea de costa.

7.2. Impulsar per mitjà dels POUMs mesures de protecció del sòl als espais d'interès natural i connector de les Gavarres - muntanyes de Begur; muntanyes de Quermany i dunes interiors de Pals i de Begur; salt de Sesegues i entorn; connector salt de Sesegues - muntanyes de Begur; corredor puig Roí - puig de les Pasteres; puig ses Forques, Ermedàs, puig Pelegrí, el Rodonell i puig Gallifa; connector puig del Migdia - puig d'en Gotes; riera de Canyelles, plans de Torre Mirona, platja del Castell i la Serra; cap Gros; el Pla - conca del Tinar - Sant Nazari; els Vilars; de la riera de Fenals a la riera de Can Carboner (el Treumal); el Ridaura; Bell·lloc- torrent de la Coma- torrent de Canyet; vall de Solius (veure mapa 5 de la cartografia general).

7.3. Mantenir i revaloritzar a través de les eines de desplegament dels POUM els elements arquitectònics singulars (fars, torres de defensa, casetes de pescadors, etc.) com a elements de referència històrica de la façana marítima, posant èmfasi en els municipis que concentren més exponents, com Palafrugell, Begur i Palamós.

7.4. Proposar la inclusió en el PEIN «Muntanyes de Begur» del sector de dunes continentals fixades per pins que pertany al municipi de Regencós, per tal de mantenir la integritat de tot el conjunt de la formació geomorfològica i paisatgística singular formada pel camp de dunes interior.

Propostes de criteris i accions dirigits prioritàriament a la gestió

7.5. Mantenir el Jardí de Cap Roig pel seu valor històric i patrimonial.

7.6. La densitat de la coberta forestal a la unitat, conformada fonamentalment per pinedes, alzinars i suredes que arriben pràcticament arran de mar, ocupa el 40% de la unitat. El seu valor productiu encapçalat per la generació històrica de suro, es troba en la actualitat en un procés d'abandó progressiu que es podria reduir amb la seva promoció com a indústria de qualitat. Cal promoure el paisatge productiu del suro, com a sistema de gestió de les masses forestals a més de la generació d'un element d'alta qualitat comercial.

7.7. Un dels principals valors generats pels boscos de la Costa Brava és de tipus estètic, a través dels patrons de contrast establerts entre els bosc i la seva relació amb el mar. Caldria estructurar i definir el desenvolupament de les masses boscoses, principalment als seus límits, on es produeix la trobada amb els fronts marítims, i potenciar la seva marca visual.

7.8. Les planes i i els entorns de les Gavarres han conformat històricament uns paisatges agrícoles que barregen cultius de secà i regadiu, situats al corredor de Palafrugell, la vall d'Aro, i la plana de Calonge fonamentalment, on és significatiu el cultiu de vinya. Es tracta d'un paisatge en franca regressió, accelerat per l'avanç de les masses forestals, la creixent urbanització i l'abandonament de moltes zones de cultiu, el que fa perillar la permanència d'aquest important mosaic paisatgístic.

Cal promoure i gestionar els paisatges agrícoles de les planes de Calonge, el corredor de Palafrugell, i la vall d'Aro.

7.9. Garantir la bona integració paisatgística i la permeabilitat de les infraestructures viàries de la Costa Brava, posant èmfasi en les ampliacions de carreteres ja existents, com és el cas de la C-31.

7.10. Preservar el valor patrimonial de les carreteres GIV-6542 (Palafrugell-Tamariu i el tram que es dirigeix cap al far de Sant Sebastià) i la GI-660 (Calonge-La Bisbal d'Empordà). Es tracta de carreteres històricament ben inserides al territori.

7.11. Promoure accions per tal de millorar la qualitat estètica i ambiental de les urbanitzacions de la Costa Brava (municipis de Castell-Platja d'Aro, Palafrugell, Santa Cristina d'Aro, Palamós, Calonge, Vall-llobrega i Begur). Les actuacions aniran encaminades a la millora dels accessos, perifèries, la regulació de les tipologies constructives i dels tipus de cobertes, i els codis cromàtics en les edificacions, així com a l'asfaltat de carrers, l'enllumenat públic, la recollida de residus, o la creació i rehabilitació dels espais públics.

7.12. Millorar els perímetres de les urbanitzacions, amb dues finalitats: estètica i de protecció davant els incendis forestals. Amb uns límits definits i identificables, i zones d'integració amb l'entorn natural ordenades i dissenyades per fer front als incendis forestals.

7.13. Promoure el control i definició de les masses forestals per tal de reduir el risc d'incendi forestal.

7.14. Històricament, les necessitats de protecció dels sectors costaners, van forçar l'aparició de certes tipologies arquitectòniques específiques per a la defensa. És el cas dels castells d'Esclanyà, Begur, i de Calonge, a més de nombroses torres de guaita i masos fortificats com la Torre Simona, la Torre de Sant Sebastià i Torre Valentina entre altres. Aquestes edificacions, per la seva necessitat de defensa i vigilància, es situaven en punts emblemàtics de control sobre la resta del territori, convertint-se així en fites significatives dintre del paisatge. La necessitat de rehabilitar aquestes peces i condicionar-les per l'aprofitament dels seus potencials com a elements de percepció del territori, podria afermar el seu caràcter simbòlic, educatiu i turístic. Fomentar el caràcter emblemàtic i emfàtic dels castells i les torres de guaita dintre de la totalitat del territori com a possibles peces de foment del turisme i la percepció del paisatge. En aquest sentit, generar estratègies de restauració i promoció de les torres de guaita com a patrimoni cultural específic de la regió.

7.15. Evitar la desfiguració de les fites paisatgístiques dels fars de Sant Sebastià i del cap de Begur i els nucli històrics de Llofriu, Sa Tuna, Tamariu i Calella de Palafrugell, amb construccions, infraestructures, i en general, amb barreres visuals que impedeixin o dificultin considerablement la percepció de les imatges més interessants, per causa de la seva dimensió, forma o color.

7.16. Impulsar iniciatives que promoguin les vinculacions dels punts de principal interès arqueològic amb els itineraris paisatgístics com a suplements pedagògics de la xarxa de recorreguts.

7.17. Vetllar perquè les restauracions ambientals de les activitats extractives també responguin a criteris d'integració paisatgística amb l'entorn, especialment en el cas d'aquelles que es localitzen en espais naturals protegits o a les seves immediacions, com és el cas de les sorreres establertes en les dunes interiors al municipi de Regencós.

Propostes de criteris i accions dirigits prioritàriament a l'ordenació

7.18. El paisatge litoral a la unitat de la costa Brava ha estat definit des de la segona meitat del segle XX per una vocació turística de masses impulsora de l'activitat econòmica. Castell-Platja d'Aro, Palamós, Palafrugell i Begur són alguns dels principals nuclis litorals que es van expandir o fundar per allotjar el creixement massiu de l'activitat a la línea costanera. El principal problema que ha estat associat a aquestes activitats, va a ser el creixement ràpid, sumat al descontrol urbanístic sense criteris d'ordenació territorial. Addicionalment, la sobrecàrrega que suposa l'activitat turística durant l'estiu tendeix a saturar i col·lapsar les infraestructures i els ecosistemes. Per tot això, cal afavorir unes límits clars i de qualitat entre els espais urbans i els espais agrícoles o naturals de les perifèries evitant la ubicació d'activitats o instal·lacions no aptes en sòl agrícola per tal de preservar-ne la seva qualitat.

7.19. Els principals casos de continus en la façana litoral de la unitat Costa Brava són: Platja d'Aro-S'Agaró, Sant Antoni de Calonge sud, Sant Antoni de Calonge-Palamós, La Fosca- Palamós, Calella sud, Llafranc, Tamariu i Cap de Begur, Sa Punta (cartografiats en el mapa 11, de la cartografia general, relacionat amb les dinàmiques paisatgístiques). Evitar l'aparició de teixits discontinus que fragmentin el paisatge i les extensions urbanes que modifiquin figures, perfils i escenaris urbans tradicionals, particularment en els casos en que puguin contribuir a l'aparició de fenòmens de conurbació, o carretera-aparador.

7.20. Establir pautes de control en l'ordenació i criteris d'edificació (volums, tipologies de construccions i materials, colors) per tal de minimitzar l'impacte de les edificacions disperses incloses en els àmbits visuals dels penya-segats i dels vessants boscosos que arriben fins al mar.

7.21. Incloure en les modificacions i revisions dels POUMS i en els plans derivats, aspectes paisatgístics en les seves determinacions per la via dels plànols d'ordenació i en la normativa, amb l'objectiu de millorar la percepció i la valoració del conjunt.

-Begur: sòl urbà zona entre Aiguafreda i sa Tuna
-Palamós: sòl urbà a l'est de la cala de la Fosca, a la cala s'Alguer.
-Calonge: sòl urbà de l'àrea del càmpings de Treumal.
-Castell-Platja d'Aro: sòl urbà del puig Pinell.

7.22. Impulsar en la revisió dels plans d'ordenació urbanística municipal de Castell-Platja d'Aro, Santa Cristina d'Aro, Palafrugell i Palamós un apartat específic sobre el tractament paisatgístic de les vies d'accés a aquestes poblacions amb l'objectiu de garantir uns accessos als nuclis urbans ordenats i que facilitin la transició entre els espais oberts i els paisatges urbans, a la vegada que reforcin el caràcter i la identitat dels nuclis urbans als quals estan vinculats.

7.23. Es consideren zones prioritàries d'actuació les franges costaneres amb continus urbans de Platja d'Aro-S'Agaró, Sant Antoni de Calonge sud, Sant Antoni de Calonge-Palamós, La Fosca- Palamós, Calella sud, Llafranc, Tamariu i Cap de Begur, Sa Punta (cartografiats en el mapa 11, de la cartografia general, relacionat amb les dinàmiques paisatgístiques). Els plans especials haurien d'incloure estudis de visibilitat en las vessants de les zones més exposades visualment, per tal de regular els processos d'edificació nous, a més de promoure la remoció d'elements no desitjats com antenes, i equipaments d'instal·lacions.

7.24. Impulsar l'elaboració d'un pla especial d'ordenació del paisatge de les activitats comercials associades als eixos viaris de les entrades als nuclis amb incidència visual (edificis, exposicions a l'aire lliure, instal·lacions adjacents, cromatismes, retolació). Aquesta actuació és prioritària a l'accés a Platja d'Aro per Castell d'Aro i per Sant Feliu de Guíxols, i a l'accés a Mont-ras.

7.25. Promoure una xarxa d'itineraris paisatgístics i de miradors accessibles a peu o amb vehicles, on la percepció i interacció amb el paisatge és més àmplia i suggerent. Aquesta xarxa, que comprèn miradors i camins existents, i d'altres a consolidar, hauria de rebre, allà on correspongui, les actuacions necessàries de condicionament, senyalització, manteniment i difusió per tal de potenciar la funció de facilitar la percepció dels valors del paisatge i el coneixement del territori. Són els miradors del far de Sant Sebastià i el castell de Begur; i els itineraris paisatgístics a peu o bicicleta de la ruta del Carrilet, la ruta del Tren Petit, el GR-92, Solius-Carcaixells i Palafrugell-Begur; i els motoritzats de Palafrugell-Cap de Begur i Llagostera-la Bisbal d'Empordà (veure mapa 7.2, al final de la fitxa). Integrar el conjunt de miradors i itineraris al Pla territorial parcial de les Comarques Gironines.

7.26. Promoure l'existència d'un recorregut continu al llarg de tota la façana marítima gironina relligant els trams de camins de ronda existents i utilitzant una senyalització adequada.

7.27. Prestar, en els POUMS d'aquesta unitat de paisatge, una especial atenció a aquells altres miradors i itineraris accessibles, a aquells que es troben en els espais periurbans i també als camins de ronda.

7.28. Garantir el compliment estricte a la façana litoral de la Costa Brava de les normes establertes per la Llei de Costes, tant pel que fa a l'ocupació del domini públic per instal·lacions privades no autoritzades, com pel control efectiu de les limitacions a la propietat privada (prohibició de les ampliacions de volum i superfície construïda) dins la zona de protecció que defineix la Llei.

Objectius de qualitat paisatgística i proposta de mesures i accions

Els objectius de qualitat paisatgística (OQP) i la proposta de mesures (criteris) i accions que s'exposen a continuació són específics d'aquesta unitat de paisatge. Igualment, també són d'aplicació els definits per a tot l'àmbit territorial de les Comarques Gironines continguts en els capítols 13 i 14 de la present memòria (volum 1). Els poders públics i privats, així com els agents socials i la societat en general, han de vetllar pel compliment d'aquests objectius de qualitat paisatgística. El llistat de mesures (criteris) i accions són una proposta per assolir els OQP.

Objectius de qualitat paisatgística

12.1. Un paisatge amb boscos de suredes, alzinars i pinedes preservats i gestionats, lliure de transformacions i processos d'artificialització, que mantingui l'escenari de gran valor escènic que conforma.

12.2. Un paisatge agrícola i agroforestal preservat i ben gestionat, que mantinguin els valors dels camps, la seva parcel·lació, i les construccions agrícoles tradicionals.

12.3. Uns creixements dels assentaments urbans de Girona, Cassà de la Selva, La Bisbal d'Empordà, Corçà, Palafrugell, Santa Cristina d'Aro, Castell-Platja d'Aro i Celrà ordenats i que no comprometin els valors del paisatge de les Gavarres, ni els valors dels espais circumdants, on es respectin els espais agraris d'amortiment i transició, i amb unes entrades als nuclis de qualitat.

12.4. Unes urbanitzacions de Santa Cristina d'Aro, Castell-Platja d'Aro i Calonge ordenades i integrades en el paisatge, de manera que es minimitzi el seu impacte visual.

12.5. Uns paisatges que mantinguin en bon estat el seu patrimoni arquitectònic, de dolmens i altres restes megalítiques, així com l'històric i simbòlic, i en permetin la seva promoció turística.

12.6. Un sistema d'itineraris i miradors que emfatitzin les panoràmiques més rellevants i permeti descobrir i interactuar amb la diversitat i els matisos dels paisatges de les Gavarres.

Criteris i accions

Propostes de criteris i accions dirigits prioritàriament a la protecció

12.1. Incorporar al PEIN–Xarxa Natura 2000, o figures de protecció superiors, les terreres de Vacamorta, espai actualment catalogat a l'Inventari de les zones humides de Catalunya.

12.2. Preservar i revaloritzar els dolmens i restes megalítiques (dolmen de la Cova d'en Daina, els dolmens dels Tres Peus i el de la serra d'en Calç, etc.).

12.3. Alguns paisatges agraris singulars de caràcter local, com les hortes de la Bisbal d'Empordà, pels seus valors productius i estètics extraordinaris, han d'ésser objecte d'una protecció estricta mitjançant el manteniment i la millora dels seus elements estructurals.

12.4. Preservar el caràcter visual dels fons escènics generats pel massís de les Gavarres en les planes adjacents.

12.5. Incloure als Catàlegs de Béns dels diferents POUM, o altres figures de protecció del planejament municipal, les fileres d'arbres de l'entrada sud a la Bisbal d'Empordà (GI-660).

12.6. Impulsar que els municipis de la unitat de paisatge Gavarres aplicaquin en el seu POUM mesures de protecció del sòl als espais d'interès natural i connector següents: muntanya dels Sants Metges; plans al·luvials del riu Ter; boscos de Foixà, Pedrinyà, Vacamorta i plans de Cruïlles i Sies; connector les Gavarres - muntanyes de Begur; el Pla - conca del Tinar - Sant Nazari; els Vilars; connector el Treumal - les Gavarres; de la riera de Fenals a la riera de Can Carboner (el Treumal); Bell·lloc - torrent de la Coma - torrent de Canyet; connector les Gavarres - Cadiretes (costa d'Alou-riera de Salenys); pla de Penedes (veure mapa 5 de la cartografia general).

Propostes de criteris i accions dirigits prioritàriament a la gestió

12.7. Vetllar pel manteniment de la vocació agrícola de les àrees que envolten els espais protegits de la unitat les Gavarres, atesa la seva funció d'àrees de transició. Això és especialment important als municipis de Celrà, Bordils, Sant Joan de Mollet, Flaçà, la Pera, Corçà, la Bisbal d'Empordà i Forallac.

12.8. Evitar la desfiguració de les fites paisatgístiques dels nuclis del patró d'assentaments de l'Empordanet (Corçà, Monells, la Pera, Púbol, Fonteta, Cruïlles, Sant Sadurní de l'Heura i Madremanya), alguns dels quals també són encimbellats, així com dels nuclis de fesomia singular de Sant Martí Vell, Juià i Romanyà de la Selva, amb construccions, infraestructures, i en general, amb barreres visuals que impedeixin o dificultin considerablement la percepció de les imatges més interessants, per causa de la seva dimensió, forma o color.

21.1. Preservar el valor patrimonial de les carreteres històricament ben inserides al territori, com la GIV-6703 de Girona a Madremanya, la GI-664 de la Bisbal d'Empordà a Cassà de la Selva, i la GI-660 de Calonge a la Bisbal d'Empordà, dotant-les de miradors, per tal que posin en valor els elements de més interès paisatgístics tot limitant-ne les seves dimensions i velocitat de circulació.

12.9. Garantir la connexió ecològica i paisatgística entre el massís de les Gavarres i els massís de l'Ardenya-Cadiretes a través de l'autovia C-31, en el seu tram entre Santa Cristina d'Aro i Llagostera, i amb els Terraprims a través de l'autovia C-66.

12.10. Impulsar l'elaboració d'informes d'impacte i integració paisatgística de totes les propostes de noves infraestructures viàries, que incloguin mesures d'integració paisatgística. Elaborar aquests estudis, en primer lloc, pels projectes d'infraestructura viària que afectin la C-66.

12.11. Evitar les afectacions, alteracions geomorfològiques o la instal·lació de telecomunicacions, parcs eòlics i fotovoltaics o altres elements potencialment distorsionadors sobre el fons escènic emblemàtic de les Gavarres.

12.12. Fomentar i mantenir el paisatge de les suredes com a valor històric, productiu i estètic. Cal alhora fomentar i promocionar les activitats productives associades a les explotacions forestals.

12.13. Promoure el control i definició de les masses forestals per tal de reduir el risc d'incendi forestal. En aquest sentit, impulsar programes de gestió forestal amb herbívors (ruc, cabres, etc.) per a la gestió del sotabosc.

12.14. Impulsar iniciatives que promoguin les vinculacions dels elements del patrimoni històric i arqueològic de principal interès i amb valor històric amb els itineraris paisatgístics com a suplements pedagògics de la xarxa de recorreguts.

Propostes de criteris i accions dirigits prioritàriament a l'ordenació

12.15. Els nuclis amb patrons d'assentament urbà tradicional de l'Empordanet com Corçà, Monells, la Pera, Púbol, Fonteta, Cruïlles, Sant Sadurní de l'Heura i Madremanya, o els nuclis amb fesomia singular, siguin els encimbellats de la Pera, Púbol, Fonteta, Cruïlles i Madremanya, o amb fesomia singular per la seva morfologia i integració en l'entorn com Sant Martí Vell, Juià i Romanyà de la Selva; mostren estructures i perfils característics, perceptibles des de determinades àrees i recorreguts els quals constitueixen fites paisatgístiques que tenen una relació directa amb els respectius fons escènics. En aquests casos el desenvolupament urbà tant de rehabilitació com de nova obra ha de respectar aquests perfils o imatges i impedir a través del planejament urbanístic l'aparició d'elements volumètrics que els desfigurin.

12.16. Evitar les extensions urbanes que modifiquin figures, perfils i escenaris urbans tradicionals, particularment en els casos en que puguin contribuir a l'aparició de fenòmens de conurbació, com és el cas del territori entre Celrà a Flaçà.

12.17. Cal considerar la presència del riu Daró com a factor important de l'ordenació del nucli de la Bisbal d'Empordà, en el sentit de justificar espais de transició de qualitat entre el front edificat i la ribera. En aquest espai de transició es localitzaran de manera preferent els sòls de cessió per a espais lliures, i es garantirà que el nou conjunt permeti la visibilitat entre el nucli urbà i el front fluvial. Per tant, caldrà tractar acuradament, en el marc del planejament urbanístic, els fronts urbans fluvials per tal de destacar el seu caràcter i potenciar el valor paisatgístic, així com establir mesures per recuperar la coherència formal en aquells fronts fluvials que l'hagin perduda a causa de la volumetria dels edificis o de la baixa qualitat de l'arquitectura.

12.18. Emprendre les iniciatives necessàries per anar eliminant gradualment els rètols publicitaris i les estructures de suport fora d'ús, sobretot als dos accessos al municipi de la Bisbal d'Empordà.

12.19. Per la seva vàlua paisatgística, els nous plans d'ordenació urbanística municipal o la revisió dels vigents dels municipis de Celrà, Bordils i Flaçà, protegiran i ordenaran el patrimoni dels sistema històric de canals i infraestructures de l'aigua de més interès paisatgístic, tot vetllant per la gestió i recuperació de les restants. Tot el sistema s'inclourà dins el Catàleg de Béns del POUM.

12.20. Els desenvolupaments urbans ja previstos en el planejament tindran un tractament específic en els municipis de Celrà, Bordils i Flaçà, amb presència de sistemes històrics de canals i infraestructures de l'aigua. En aquests casos, les possibles noves extensions s'incardinaran en les estructures preexistents de manera harmònica, respectant-ne la singularitat i/o les integraran com un element de vertebració de l'estructura urbana i els sistema d'espais lliures.

12.21. Evitar la construcció de noves àrees especialitzades en l'espai de singularitat agroforestal del mosaic de les Gavarres (veure mapa 12.1, al final de la fitxa).

12.22. Procurar perquè els horts de la Bisbal d'Empordà estiguin ben inserits al lloc, els materials que el conformen siguin respectuosos amb els elements del medi natural i coherents amb els valors paisatgístics del seu l'entorn, i que l'activitat productiva dirigida a l'autoconsum pugui coexistir amb les activitats de caràcter social, lúdic o educatiu.

12.23. Restituir els valors paisatgístics a la zona d'extracció d'àrids de l'extrem nord-est del municipi de Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura, zona d'extracció d'àrids entre Sant Sadurní de l'Heura i Calonge. Sobre aquests espais cal actuar-hi promovent-ne la seva gestió i/o transformació. En aquest sentit, s'establiran els mecanismes de gestió necessaris per recuperar la zona humida de les terreres de Vacamorta, degut a l'impacte que provoquen les activitats extractives i d'abocament de residus que s'hi desenvolupen.

12.24. Promoure una xarxa d'itineraris paisatgístics i de miradors accessibles a peu o amb vehicles, on la percepció i interacció amb el paisatge és més àmplia i suggerent. Aquesta xarxa, que comprèn miradors i camins existents, i d'altres a consolidar, hauria de rebre, allà on correspongui, les actuacions necessàries de condicionament, senyalització, manteniment i difusió per tal de potenciar la funció de facilitar la percepció dels valors del paisatge i el coneixement del territori. Són els miradors de Mare de Déu dels Àngels, castell de Sant Miquel, puig d'Arques i Romanyà de la Selva, i els itineraris paisatgístics a peu o bicicleta del GR-92, ruta del Carrilet, Cassà de la Selva-Cruïlles, Sant Mateu de Montnegre-Sant Cebrià de Lledó i Quart-Monells, i els motoritzats de Eix ferroviari Portbou-Hostalric, Girona - Madremanya, Sant Martí Vell - Madremanya, Madremanya - La Bisbal d'Empordà, Cassà de la Selva-La Bisbal d'Empordà i Llagostera-La Bisbal d'Empordà (veure mapa 12.2, al final de la fitxa). Integrar el conjunt de miradors i itineraris al Pla territorial parcial de les Comarques Gironines.

12.25. Procurar perquè les carreteres GIV-6701, GIV-6702, GIV-6703, GI-660, GI-664 i GIV-6612, definides com a itineraris paisatgístics, mantinguin obertes les perspectives al paisatge i evitar la construcció en les parcel·les agrícoles de tancaments, tanques, edificacions o elements opacs que limitin el camp visual o desfigurin les panoràmiques.