

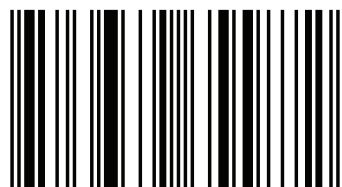
Paesaggio e ambiente negli strumenti di pianificazione

Con alla base la riflessione circa le sempre attuali “disfunzioni” nell’ordinamento giuridico italiano tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica, consolidate da una semplicistica considerazione storico-estetica del paesaggio, è stata sviluppata un’indagine fondata sui seguenti interrogativi: come integrare la pianificazione del paesaggio nella pianificazione territoriale alle diverse scale di azione del piano e, 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? In tal maniera, è stata elaborata una linea di ricerca che si inserisce nel contesto scientifico della pianificazione urbanistica, dell’ecologia del paesaggio e in quello politico-gestionale dello sviluppo sostenibile, tracciando le direttrici per una definitiva convergenza disciplinare.



Fabio Cutaia

Formatosi principalmente presso l’Università degli Studi di Palermo, nell’attività di ricerca, intende ricondurre a unità operativa discipline urbanistiche e tutela ambientale. I suoi interessi scientifici includono l’analisi delle trasformazioni del paesaggio, il fenomeno dello sviluppo urbano e l’innovazione negli strumenti di pianificazione.



978-3-639-65587-2

Paesaggio, ambiente, pianificazione

Cutaia



Fabio Cutaia

Paesaggio e ambiente negli strumenti di pianificazione

Una possibile integrazione attraverso la VAS

Fabio Cutaia

Paesaggio e ambiente negli strumenti di pianificazione

Fabio Cutaia

**Paesaggio e ambiente negli strumenti
di pianificazione**

Una possibile integrazione attraverso la VAS

Edizioni Accademiche Italiane

Impressum / Stampa

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Informazione bibliografica pubblicata da Deutsche Nationalbibliothek (Biblioteca Nazionale Tedesca): la Deutsche Nationalbibliothek novera questa pubblicazione su Deutsche Nationalbibliografie. Dati bibliografici più dettagliati sono disponibili in internet al sito web <http://dnb.d-nb.de>.

Tutti i nomi di marchi e di prodotti riportati in questo libro sono protetti dalla normativa sul diritto d'Autore e dalla normativa a tutela dei marchi. Questi appartengono esclusivamente ai legittimi proprietari. L'uso di nomi di marchi, di nomi di prodotti, di nomi famosi, di nomi commerciali, di descrizioni dei prodotti, ecc. anche se trovati senza un particolare contrassegno in queste pubblicazioni, sono considerati violazione del diritto d'autore e pertanto non possono essere utilizzati da chiunque.

Coverbild / Immagine di copertina: www.ingimage.com

Verlag / Editore:

Edizioni Accademiche Italiane

ist ein Imprint der / è un marchio di

OmniScriptum GmbH & Co. KG

Heinrich-Böcking-Str. 6-8, 66121 Saarbrücken, Deutschland / Germania

Email / Posta Elettronica: info@edizioni-ai.com

Herstellung: siehe letzte Seite /

Pubblicato: vedi ultima pagina

ISBN: 978-3-639-65587-2

Zugl. / Approved by: Palermo, Università degli Studi di Palermo, 2014

Copyright © 2014 OmniScriptum GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten. / Tutti i diritti riservati. Saarbrücken 2014

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

Indice

<i>Prefazione</i>	<i>I</i>
<i>Introduzione</i>	<i>VII</i>
<i>Parte prima. La valutazione ambientale nei processi di pianificazione urbanistica</i>	
1. Origini della valutazione ambientale	3
2. L'attuale quadro normativo	11
2.1. Il contesto europeo	11
2.1.1. La Direttiva 2001/42/CE	11
2.1.1.1. Il recepimento della Direttiva, prima e dopo l'adozione	17
2.1.2. La Convenzione Europea del Paesaggio	23
2.1.2.1. Il recepimento in Italia	29
2.1.3. La Convenzione europea di Arhus e la Direttiva 2003/4/CE	30
2.2. Il contesto italiano	35
2.2.1. Il recepimento della Direttiva 42/2001/CE	35
2.2.2. La regolamentazione regionale	43
3. Metodologie valutative: affinità e divergenze	53
4. L'uso di indicatori nella valutazione ambientale	59
4.1. Costruzione e implementazione	59
4.2. Gli indicatori paesaggistici	67
<i>Parte seconda. L'interpretazione del paesaggio: considerazioni a partire da esperienze di pianificazione territoriale</i>	
5. La "sensibilità" del paesaggio	87
5.1. Riferimenti normativi del Piano Paesistico Comunale in Lombardia	87
5.1.1. La determinazione della sensibilità paesistica	89
5.2. La carta della sensibilità paesaggistica del Comune di Gavardo	93
5.3. Alcune considerazioni	96

6. L'utilità di un approccio estetico-percettivo	97
6.1. Il paesaggio nella politica della <i>Comunitat Valenciana</i>	100
6.2. Il "Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia"	102
6.2.1. La valutazione del paesaggio	103
6.3. Alcune considerazioni	109
7. Partecipazione sociale e complessità paesaggistica	111
7.1. L'esperienza dell'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna	111
7.1.1. Partecipazione pubblica e governance	113
7.1.2. La lettura simbolica del paesaggio	116
7.2. Alcune considerazioni	118
 <i>Parte terza. L'integrazione del paesaggio nella pianificazione urbana e territoriale attraverso la comparazione di casi studio</i>	
8. Veneto (Italia)	123
8.1. La politica territoriale in Veneto	123
8.1.1. La Legge Urbanistica Regionale	124
8.2. L'Osservatorio Regionale per il paesaggio	131
8.3. La Valutazione ambientale strategica nella Regione Veneto	135
8.4. La Vas del PRG di Schio	136
8.4.1. Analisi dei coni ottici	140
8.4.2. Lettura strutturale	145
8.5. Alcune considerazioni	148
9. Catalogna (Spagna)	151
9.1. Introduzione al caso di studio	151
9.2. La politica territoriale in Catalogna	155
9.2.1. La Legge Urbanistica Regionale	155
9.2.2. La legge di protezione, gestione e assetto del paesaggio	158
9.3. L'Osservatorio del paesaggio della Catalogna	164
9.3.1. I Cataloghi del paesaggio	166

9.3.2. Le Direttrici del paesaggio	184
9.3.3. Gli indicatori del paesaggio	190
9.4. La “Avaluación ambiental estrategica” in Catalogna	194
9.4.1. Il modello procedurale per la valutazione dei piani urbanistici	198
9.4.2. Pregi e criticità della procedura di valutazione ambientale	205
9.5. Il “Plan de Ordenación Urbanistica Municipal” di Calonge	210
9.5.1. La pianificazione sovraordinata: il “PTP de las Comarcas de Girona”	210
9.5.2. L’ <i>iter</i> di formazione del Piano	213
9.5.3. Obiettivi e indicatori	216
9.5.4. Partecipazione	220
9.6. Alcune considerazioni	221
<i>Parte quarta. Proposta di un “metodo” per la valutazione degli effetti sul paesaggio</i>	
10. Ricomposizione unitaria delle conoscenze	227
10.1. Unità di paesaggio	227
10.2. Processi di partecipazione	231
10.3. Indicatori	236
<i>Considerazioni conclusive</i>	267
<i>Postfazione</i>	XVII
<i>Indici</i>	XXV
Tabelle	XXV
Tavole e figure	XXV
Acronimi	XXVI
<i>Bibliografia</i>	XXIX

Prefazione

di Giuseppe Trombino

Tra le questioni ancora aperte nella applicazione della Valutazione Ambientale Strategica ai piani urbanistici, una delle più complesse è certamente costituita dalla valutazione degli effetti dei piani sul paesaggio.

La questione presenta profili di particolare complessità per un doppio ordine di ragioni: la prima è riconducibile alla storica dicotomia che da sempre ha caratterizzato in Italia la pianificazione paesaggistica e quella urbanistica; la seconda è connessa invece all'approccio prevalentemente estetico percettivo con il quale è stato generalmente studiato il paesaggio, che rende oggettivamente problematica la applicazione dei metodi quantitativi ai quali si fa spesso ricorso nella VAS.

Il lavoro di Fabio Cutaia, partendo da queste considerazioni, perviene, attraverso una approfondita disamina delle questioni aperte e attraverso lo studio di casi sperimentali, ad una prima sistematizzazione della materia, che, se non consente di rispondere compiutamente ai tanti interrogativi di partenza, costituisce certamente un contributo importante per la costruzione di quei protocolli applicativi ai quali la VAS, entrando finalmente nella fase a regime, dovrà attenersi.

Il ragionamento di Cutaia muove da un assunto, ovvero che la introduzione della dimensione paesaggistica nel processo di valutazione strategica, possa rappresentare, una volta chiarite alcune ambiguità procedurali indotte dalla legislazione vigente, l'occasione per la definitiva convergenza dell'urbanistica con il paesaggio, anzi, per usare una espressione utilizzata in nostre precedenti ricerche, per raggiungere un "armistizio nella guerra di posizione tra urbanistica e paesaggio".

In realtà infatti, ancora oggi, malgrado i numerosi tentativi di adesione dell'Urbanistica e più in generale della Pianificazione ai temi del paesaggio e

della sua interpretazione e modificazione, non può certo dirsi che si sia realizzata una piena integrazione tra le due discipline. Permangono infatti in Italia norme legislative rigidamente settoriali (a cominciare dalla legge urbanistica del 1942, nella quale non si fa alcun cenno alla legge sulla tutela delle bellezze panoramiche approvata appena qualche anno prima, nel 1939, per finire con il vigente Codice dei Beni culturali, che tratta le problematiche urbanistiche in termini di meri rapporti gerarchici) e, quel che è peggio, permane una netta separazione delle competenze istituzionali tra i Ministeri rispettivamente preposti alla tutela del paesaggio ed alla pianificazione urbanistica, ed anche una diversa formazione tecnica e culturale dei soggetti che operano nelle due aree tematiche.

Alla base di tale difficoltà di integrazione sta certamente una ragione di ordine prettamente concettuale e filosofica, che ha storicamente portato a guardare al Paesaggio in termini prettamente estetici e culturali e dunque di tutela e conservazione piuttosto che di progetto.

La VAS, nella misura in cui costringe gli urbanisti ad interrogarsi sugli effetti paesaggistici dei piani, può costituire dunque una importante occasione per una piena integrazione tra le due discipline: valutare gli effetti dei piani sul paesaggio, infatti, significa dover superare il tradizionale approccio dicotomico tra i metodi dell'urbanistica e della pianificazione paesaggistica, portando ad unità due momenti da sempre, anche amministrativamente, separati della gestione del territorio italiano con la conseguenza di poter finalmente attenuare la spesso inammissibile soggettività che caratterizza i giudizi di compatibilità paesaggistica monocraticamente espressi dagli organi preposti alla tutela.

La possibilità di integrare le conoscenze relative allo Stato del Paesaggio, così come sopra definite, all'interno di una conoscenza strutturata dello Stato dell'Ambiente è una sfida che la VAS può consentire di vincere.

Per far ciò è necessario, evidentemente, introdurre nella cassetta degli

attrezzi degli urbanisti e dei paesaggisti strumenti sinora poco o per nulla utilizzati; è necessario che gli urbanisti superino la visione rigidamente bidimensionale dei piani razionalisti e progettino strumenti che consentano di governare le trasformazioni territoriali con una piena consapevolezza delle loro ricadute sull'ambiente e sul paesaggio; è necessario che i paesaggisti superino la visione tendenzialmente vincolistica dei piani paesistici e si pongano invece il problema di come progettare il paesaggio.

Cutaia, nel suo lavoro, individua nella utilizzazione degli "indicatori paesaggistici" uno strumento che può consentire ad entrambi di rinnovare la propria attrezzatura conoscitiva e progettuale.

Gli indicatori paesaggisti, pur rientrando nel sistema degli indicatori ambientali, hanno una loro specifica complessità, che deriva dalla difficoltà di separare, come si fa con gli indicatori che si riferiscono agli altri fattori ambientali quali l'aria, l'acqua o il suolo, i diversi fenomeni che ne determinano le trasformazioni.

Lo studio del paesaggio richiede invece, come avverte Cutaia, un approccio olistico che consenta di considerare la complessità dell'insieme piuttosto che le singole componenti. Da qui la difficoltà di definire indicatori che abbiano la necessaria significatività e che siano facilmente implementabili.

Il tema non è nuovo e già molti autori negli anni più recenti si sono impegnati, guardando da diverse angolazioni, nel tentativo di costruire batterie di indicatori che potessero rendere conto di tutte le accezioni del termine paesaggio. Cutaia analizza con senso critico le più compiute proposte formulate dai diversi studiosi, sistematizzandole e ponendole a raffronto, pervenendo alla conclusione che si è ancora lontani dall'obiettivo di introdurre l'uso degli indicatori paesaggistici nella prassi valutativa dei piani urbanistici, codificandoli in precisi protocolli applicativi.

Per farlo occorre porre in essere un complesso lavoro di costruzione

teorico-metodologica dei modelli valutativi, le cui linee di sviluppo Cutaia tenta di tracciare a partire da alcune esperienze applicative sin qui maturate.

Tra quelle studiate è certamente l'esperienza catalana, conosciuta attraverso un lungo periodo di studio in Spagna, che ha segnato più significativamente il lavoro di Cutaia, aprendo nuove e promettenti prospettive di ricerca. Non già perché l'Osservatorio del Paesaggio della Catalogna, la cui attività Cutaia ha analizzato dall'interno, abbia risolto le complesse problematiche tecniche ed amministrative che, anche in Spagna, si frappongono ad una integrazione tra le procedure ed i metodi della pianificazione paesaggistica ed urbanistica. Ma perché l'Osservatorio catalano ha posto a base della sua attività la consapevolezza che soltanto un approccio sinergico e multidisciplinare che raccolga i diversi contributi di istituzioni, esperti e cittadini, può consentire di pervenire ad una compiuta analisi e classificazione del paesaggio e di definire i limiti della sua trasformabilità.

Nel rispetto di tale principio l'Osservatorio si è proposto, sin dalla sua costituzione, come spazio di incontro tra tutti i livelli dell'Amministrazione, delle Università, dei settori professionali e della società civile: un luogo al contempo di pensiero e azione sulle tematiche del paesaggio. Il centro, oltre a svolgere le attività proprie di un ufficio di studio e progettazione, si è posto altri importanti obiettivi, così sintetizzati dal suo Direttore, Joan Noguè: "promuovere campagne di sensibilizzazione sociale rispetto al paesaggio, la sua evoluzione, le sue funzioni e la sua trasformazione; diffondere studi e rapporti e stabilire le metodologie di lavoro in materia di paesaggio; stimolare la collaborazione scientifica ed accademica sul tema del paesaggio, così come gli scambi di lavori e esperienze fra specialisti ed esperti di Università ed altre istituzioni accademiche e culturali; seguire da vicino le iniziative europee rivolte al paesaggio; organizzare seminari, corsi, esposizioni e conferenze, così come pubblicazioni e programmi specifici di informazione e

formazione sul paesaggio; creare un centro di documentazione aperto a tutti i cittadini e, in generale, diventare il grande raccoglitore a cui chiunque, interessato al paesaggio, possa accedere.

Al di là dei risultati effettivamente raggiunti, quello dell'Osservatorio catalano è un insegnamento fondamentale che è necessario raccogliere se si vuole far assumere alla VAS il ruolo che si è prima dichiarato di volergli assegnare: la fase di interpretazione e valutazione del paesaggio, nel rispetto della sua stessa concezione e filosofia, non può prescindere dal ricorso a processi partecipativi.

La utilizzazione di sistemi partecipativi, nasconde, come è ovvio, numerose insidie, appare tuttavia come l'unica modalità in grado di ridurre il rischio di soggettivismi interpretativi propri della valutazione di un "parametro" così empirico come il paesaggio. L'integrazione dello strumento della partecipazione all'interno dei processi di valutazione ambientale strategica, se concepito diversamente da quello che l'attuale normativa italiana, caratterizzata da un inconcludente burocratismo, porta ad attuare, e se ben gestito da soggetti in grado di selezionare gli interlocutori, isolare e suddividere le problematiche, porre dei punti fissi, mediare le conflittualità locali e se associato a un approccio multidisciplinare di lettura delle componenti fisiche e ambientali, può realmente rappresentare un momento di svolta nella gestione dei processi di pianificazione del territorio, che da troppi anni il nostro Paese attende.