

Questioni di metodo. La Carta dei Luoghi e dei Paesaggi, ma il paesaggio dov'è?

➤ [Eddyburg](#) / [Città e territorio](#) / [Il paesaggio e noi](#)

Autore: [Ferretti, Piero](#)

Data di pubblicazione: 26.04.2011 20:02

Un'analisi dettagliata delle molte e gravi criticità presenti nel PPR dell'Abruzzo: una nuova occasione mancata per la tutela del territorio. Scritto per eddyburg. (m.p.g.)

Con la pubblicazione del Rapporto Preliminare e dell'Analisi preliminare (identificata con la Carta dei Luoghi e Paesaggi del Piano stesso) ha preso avvio la prima fase, attività di scoping, del processo di VAS relativo al PPR dell'Abruzzo. Italia Nostra, che alla pianificazione paesaggistica intende rivolgere particolare attenzione ed a tale scopo ha promosso uno specifico Osservatorio nazionale, ha organizzato a Pescara il convegno "Il nuovo Piano Paesaggistico della regione Abruzzo: cominciamo a discuterne". Di seguito si riporta una delle relazioni tenute nell'occasione.

La nostra particolare attenzione alla Carta dei Luoghi e dei Paesaggi (CdLeP) discende dal ruolo che tale strumento assume non solo rispetto al Piano Paesaggistico Regionale (PPR), di cui costituisce il corredo conoscitivo di base, ma anche e soprattutto, quale istituto previsto, dalla nuova Legge Urbanistica Regionale (LUR), con funzioni molto significative ed importanti nei nuovi processi di pianificazione.

L'art. 5 della LUR definisce, infatti, la CdLeP quale *sistema della conoscenza condivisa*, e pertanto riferimento analitico imprescindibile di tutti i piani regionali di qualsiasi livello; in coerenza con tale strumento saranno conseguentemente definiti i quadri conoscitivi dei piani di settore, provinciali, e comunali; non solo, l'art. 8 della legge, al comma 10, precisa che "La Carta dei Luoghi e dei Paesaggi " *costituisce strumento conoscitivo della pianificazione urbanistica e territoriale, anche ai fini delle verifiche di compatibilità di cui all'art. 19*", come confermato nel Rapporto Preliminare: "La Carta dei Luoghi e Paesaggi, quale Quadro conoscitivo del nuovo Piano Paesaggistico Regionale, è parte integrante del medesimo e ne rappresenta lo strumento di valutazione di piani e progetti in relazione ai temi **del paesaggio e dell'ambiente**."

Quindi ci pare pienamente legittima una lettura della Carta, quale quella che ci accingiamo a compiere, in termini autonomi, nei contenuti noti e alla luce della cartografia pubblicata; dalla lettura dei materiali ci sentiamo di affermare, non per amore del paradosso, che la Carta dei Luoghi e Paesaggi trascuri, dimentichi, nella sua complessiva configurazione, proprio i paesaggi.

La Carta, contraddittoriamente rispetto alla sua stessa denominazione, si occupa, degli aspetti fisici, storico-culturali e urbanistico-insediativi del territorio ed esclude dal proprio orizzonte di indagine gli aspetti percettivo-identitari, sociali e simbolici, propri della dimensione paesaggistica.

Per tale motivo, in considerazione del ruolo che la LUR assegna alla CdLeP, si può affermare, in particolare, che dal sistema conoscitivo di base del PRG viene espunta una lettura del territorio in termini di singolarità, specificità e differenze dei suoi componenti e cioè del riconoscimento dei paesaggi di valore, dell'ordinarietà o del degrado.

Recentemente sul sito web della Regione dedicato al PPR sono state pubblicate le 91 tavole di analisi ed è probabile che in esse siano rinvenibili aspetti conoscitivi significativi, non considerati rilevanti in sede di sintesi e che, invece, dovrebbero essere recuperati e opportunamente integrati nella CdLeP.

Ma i contenuti formulati sono pur sempre quelli che, nella generalità dei casi, vengono preliminarmente acquisiti dai comuni nella redazione degli strumenti urbanistici generali e che, nella maggior parte dei casi, richiedono la semplice assunzione e presa d'atto degli stessi, piuttosto che l'attivazione di percorsi partecipativi per la loro condivisione.

E' anche evidente, nella impostazione data, la contraddizione con la stessa definizione di CdLeP formulata nel Rapporto Preliminare: "La Carta dei Luoghi e dei Paesaggi, è un sistema di conoscenze istituzionali, conoscenza di progetto (intenzionali), e di conoscenze locali (identitarie), che descrivono il territorio secondo le categorie di Vincoli, Valori, Rischi, Degrado, Abbandono, Frattura, Conflittualità..."

Perché la Carta sia coerente a tale definizione, che ricalca il testo formulato nella LUR in itinere, è necessario che le analisi vengano integrate degli aspetti relativi alle **conoscenze di progetto**, (a partire dai programmi degli enti che si occupano di infrastrutturazione del territorio) e alle **conoscenze identitarie** condivise, presupponendo, quindi, un percorso di compartecipazione degli altri enti territoriali e delle comunità locali alla definizione del Piano.

D'altra parte è lo stesso Direttore generale, l'architetto Sorgi, a confermare questa considerazione quando afferma che: "gli elaborati del nuovo Piano paesaggistico regionale declinano dati territoriali ufficiali validati dagli Enti pubblici competenti ed in relazione ai quali codeste Associazioni possono solo segnalare eventuali carenze ed errori...".

Da ciò deriva la grave ed inaccettabile conseguenza che le analisi di base dei Piani Comunali e le verifiche di compatibilità previste dalla nuova LUR, non dovranno misurarsi, ex ante, con una componente essenziale della pianificazione territoriale quale quella derivante dai caratteri e dai valori paesaggistici del territorio. Aspetti, questi, che il PPR assume nelle successive analisi relative all'Approccio sintetico induttivo e che sviluppa progettualmente nell'Atlante del Paesaggio, in relazione ai 21 paesaggi identitari regionali.

Disattendendo l'esortazione del Direttore generale prima richiamata, entriamo nel merito delle differenti elaborazioni cartografiche presentate, ponendo in risalto i rapporti diretti e indiretti fra indagini svolte e contenuti paesaggistici inespressi, i limiti analitici presenti e formulando considerazioni che, per quanto indesiderate, ci auguriamo utili al prosieguo dell'elaborazione del Piano.

1 Carta dell'Armatura urbana.

Su tale elaborato si avanzano due osservazioni:

a) L'unificazione in un'unica categoria dei *Suoli Urbanizzati* e dei *Suoli urbani Programmati*, non permette di distinguere la differenza fra ambiti territoriali consolidati, aree in corso di trasformazione e ambiti non ancora trasformati e pertanto questa lettura non consente di cogliere, come necessario e come negli intendimenti dei pianificatori, gli effettivi livelli di trasformabilità del territorio.

Si tratta di un aspetto di rilievo, a nostro avviso determinante, se solo si tiene conto del frequente sovradimensionamento insediativo dei piani regolatori comunali, della consueta sovrastima e reiterazione delle aree produttive, e quindi della possibilità/necessità di ripensare scelte compiute dalla pianificazione comunale, là dove queste si interferiscano con preesistenti valori paesaggistici.

In rapporto a queste situazioni problematiche, pur se il Codice sancisce la prevalenza normativa del PPR sugli strumenti urbanistici di scala inferiore, è auspicabile che, per il successo della stessa pianificazione paesaggistica, si percorra la via del confronto, del convincimento e della condivisione, utili alla crescita culturale e alle sensibilità diffuse dei cittadini. Sono queste le circostanze più opportune in cui promuovere iniziative di copianificazione, in modo da verificare e sciogliere, in termini compatibili per l'ambiente e per il paesaggio, i conflitti rilevati.

Questa attenzione alle sensibilità locali, nello spirito della Carta Europea del Paesaggio – quando, ovviamente, siano in gioco interessi della comunità insediata e non il tornaconto dei singoli e delle lobby - va comunque posta in relazione con l'assunto che il patrimonio paesaggistico locale "appartiene", spesso, anche a comunità più ampie che trovano in esso l'espressione della propria identità (dai paesaggi di valenza regionale sino a quelli considerati patrimonio dell'intera umanità).

Si corrono, altrimenti, due rischi: il primo, quello di chiudersi in un localismo di corto respiro e di inaccettabili conseguenze e il secondo, di configurare una sostanziale e diffusa legittimazione, senza alcuna verifica, della pianificazione in atto, ripetendo quanto verificatosi in occasione della redazione del precedente Piano paesistico regionale, alla cui stesura, per lo meno, si era pervenuti attraverso un ampio coinvolgimento della società regionale.

b) La lettura dei caratteri insediativi è effettuata con un approccio unicamente "funzionale", con l'utilizzazione delle categorie di: *areeurb anizzate*, *servizi* e *aree produttive*.

Qualche considerazione critica nel merito:

La mancata indagine sulla morfologia insediativa, quindi sulle forme specifiche degli assetti territoriali, non consente di conoscere i caratteri fisionomici del costruito e, conseguentemente, di individuare gli ambiti di degrado, gli ambiti di particolare problematicità o i tessuti di qualità all'interno delle strutture urbane.

Non si evincono le dinamiche in atto, in particolare, rispetto alle più evidenti pressioni insediative: dalle risorse territoriali sottoutilizzate, alle aree a intenso consumo di suolo;

Una lettura sommaria che non articola sufficientemente le tipologie insediative, può indurre a gravi equivoci interpretativi (un esempio per tutti sulle infrastrutture del turismo: uno stesso simbolo indica i camping, di scarso impatto paesaggistico e attrezzature alberghiere di enorme evidenza insediativa).

In definitiva, non emergono nelle analisi i caratteri qualitativi dell'urbanizzazione (la periferia ed i margini urbani anonimi, ambiti di degrado, la città diffusa, la qualità insediativa delle aree produttive e il peso delle infrastrutture, ecc) elementi conoscitivi importanti sia per l'individuazione dei beni da tutelare, sia per la riqualificazione dei paesaggi dell'ordinarietà e del degrado e sia, infine, per la costruzione di nuovi paesaggi che consentano il riscatto dall'anomia dei processi di omologazione diffusi.

2 Carta dei rischi

La carta dei rischi riporta sostanzialmente dati mutuati dal PAI, con l'individuazione delle aree di instabilità e quelle di esondazione. Dati particolarmente significativi ai fini della valutazione di rischi per l'edificazione e per l'individuazione delle più consone direzioni di espansione dell'abitato, piuttosto che per l'integrità dell'ambiente e del paesaggio. In questa ottica, e in riscontro con altri aspetti dell'analisi, si manifesta una singolare e preoccupante distorsione di immagine:

i fiumi sono riguardati principalmente quale elemento di pericolo esondativo piuttosto che nella loro importante funzione ambientale e paesaggistica, emergenze geologiche quali, ad esempio, i calanchi, risultano solo rischio e non elementi identitari del paesaggio collinare,

Si tratta di un evidente ridimensionamento di significato rispetto alla definizione che la nuova LUR formula per tali ambiti: "Aree di rischio: quali parti del territorio caratterizzate dalla presenza di fattori di instabilità, fragilità e **perdita di qualità riconosciute**, che ne compromettono una o più caratteristiche costitutive, rilevanti ai fini della definizione delle Unità GPA e/o del Valore". La norma, come si legge, sottende una visione di rischio più ampia e articolata rispetto alla sola dimensione del pericolo per le costruzioni.

A nostro avviso i rischi da indagare, in relazione alla componente del paesaggio, sono altri, quali ad esempio: il numero dei permessi di costruire in zona agricola, gli accordi di programma in deroga che coinvolgono suoli agricoli, interventi per la realizzazione di strutture produttive ai sensi della L. 447/98, le ricadute della deriva petrolifera, l'eolico selvaggio, il fotovoltaico rurale, ecc.

Rischi, questi, concreti e tangibili per la perdita di qualità riconosciute del territorio e del paesaggio che derivano dai processi che in modo sempre più invasivo interessano lo sviluppo del territorio: l'inarrestabile consumo di suolo soprattutto agricolo, la saturazione della fascia costiera e la progressiva occupazione delle aree golenali, la crescente infrastrutturazione viaria con l'aumento della frammentarietà dei suoli, le deroghe ai vincoli del piano paesistico vigente, ecc.

Si tratta di materia di grande importanza per la costruzione del piano; si consideri che l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio è uno dei contenuti essenziali dell'elaborazione del piano paesaggistico ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

3 Carta del degrado e dell'abbandono

Oggetto dell'indagine sono i suoli produttivi abbandonati, le cave (di cui però sarebbe opportuno introdurre la distinzione fra quelle dismesse e quelle in esercizio) e le discariche.

Anche per tale problematica si rileva una contrazione di significato rispetto alla definizione della nuova LUR: "...parti del territorio caratterizzato da fenomeni di abbandono (degli usi antropici) e dal conseguente degrado dei fattori costitutivi".

Per cogliere a pieno i fenomeni di abbandono e di sottoutilizzazione delle risorse territoriali, gli oggetti dell'indagine dovrebbero comprendere anche i centri storici, gli antichi insediamenti, o le aree produttive o marginali.

Rispetto ai fenomeni di degrado una lettura inclusiva della dimensione ambientale e paesaggistica dovrebbe prendere in considerazione, ulteriori detrattori rispetto a quelli richiamati quali i paesaggi dell'abbandono e del disordine, i siti inquinati, ecc.

La Carta, infine, non restituisce elementi conoscitivi relativi agli areali di frattura (*Carta del Degrado, Abbandono e Fratture*) un aspetto, questo, che riteniamo molto importante dal punto di vista ambientale, oltre che paesaggistico, ed essenziale per la progettazione della rete ecologica regionale, infrastruttura ambientale strategica per la conservazione della biodiversità e la specificità dei paesaggi, di cui non si fa mai menzione, ma che ci auguriamo assuma l'importanza che le compete nelle analisi del Piano.

4 Carta dei vincoli

Tale carta, che attiene alla trasposizione degli immobili e delle aree soggetti a vari tipi di vincolo, va sottoposta ad attenta verifica poiché sono omesse numerose aree protette regionali (non sono riportati, ad esempio, i perimetri di quasi tutte le riserve naturali regionali costiere: il Borsacchio a Roseto degli Abruzzi, Santa Filomena a Montesilvano, oltre a diverse riserve naturali nel chietino).

5 Carta dei Valori

E' questa la carta di maggiore importanza in quanto, in una certa misura, anticipa le linee di azione del Piano, almeno sul versante della conservazione e della tutela del paesaggio.

Sono oggetto di studio i valori geobotanico e vegetazionale, storico, monumentale, archeologico e i valori agronomici, ovvero le qualità naturalistico ambientali, storico insediative e di produttività dei suoli.

Non sono invece indagati i caratteri precipi dell'identità del territorio: i sistemi delle specificità e le differenze, le dimensioni percettive e simboliche, non si individuano, in definitiva, i valori propri del patrimonio paesaggistico. Ma è proprio questa la materia che, a nostro avviso, assume maggiore importanza nel processo di riconoscimento e condivisione dei valori.

Una lettura che porta a risultati paradossali in cui le colline non ancora aggredite dallo sprawl invadente, le aree golenali, singolarità locali, tipologie insediative tradizionali, sono ritenuti di nessun valore.

Sfuggono all'analisi ambiti territoriali che per il loro ruolo, specificità o rarità assumono un valore strategico non solo per la tutela ma anche per la riqualificazione dei paesaggi, come accade nelle rare discontinuità della conurbazione lineare costiera, rispetto alla quale, indipendentemente dai valori intrinseci che pure sono presenti, tutte andrebbero gelosamente salvaguardate in quanto potenziali nodi di rigenerazione urbana. La classificazione delle sole qualità produttive dei suoli agrari senza alcun riferimento alle morfotipologie rurali lascia fuori dal riconoscimento di valore paesaggistico tutto il territorio agricolo (aree di origine protetta, aree rurali di valenza storica, ecc.).

Si disattende con evidenza alla definizione che la LUR in itinere formula per gli areali di valore ovvero *“quali parti del territorio caratterizzate da particolari e specifiche qualità naturalistico ambientali, paesaggistiche, storico artistiche, archeologiche ed agronomiche che singolarmente o nel loro insieme contribuiscono alla definizione dell'identità regionale”*. Gli areali di valore sono, cioè, quelli in cui si esprime l'identità dei luoghi e paesaggi locali e il cui riconoscimento richiede processi di condivisione con le istituzioni e le comunità locali.

D'altra parte il processo di condivisione delle conoscenze non ha alcun significato se si esercita di fatto su dati pressochè indiscutibili (il mosaico dei PRG, il PAI, i vincoli di legge, le analisi specialistiche disciplinari); il terreno della condivisione riguarda invece proprio la lettura degli elementi qualitativi legati alla percezione e alle sensibilità delle comunità locali, nel confronto del significato e della valenza dei beni.

A nostro avviso la carta dovrebbe mirare alla individuazione dei luoghi dell'identità regionale, del paesaggio, della natura, della storia, della cultura nel rapporto con l'ambiente e restituire la sintesi dei valori dei patrimoni del territorio, riconosciuti e condivisi dalla comunità regionale, e pertanto *“non negoziabili”*.

Beni e risorse non disponibili allo scambio impari, ad un mercanteggiamento che vede quasi sempre prevalente gli interessi particolari, che caratterizzano, sempre più frequentemente, modalità di trasformazione del territorio affidate agli strumenti propri dell'urbanistica contrattata.

6 Carta della conflittualità

La carta non è agli atti ma, alla luce di quanto prima argomentato sulle carenze di analisi dei caratteri dei paesaggi, è difficile possa contenere riscontri significativi rispetto ai valori paesaggistici. Ma si tratta di una carta importante perchè è da questo elaborato che vengono *“estrapolate le conflittualità alle quali corrisponde un maggior livello di criticità ambientale;...”*

Un elaborato che, se ridefinito con l'inclusione dei contenuti propri derivanti dalla componente paesaggistica, assume una importante valenza per le successive fasi di elaborazione del Piano poiché consente di individuare le aree sensibili, gli elementi di criticità e le dinamiche che costituiscono minacce tangibili al patrimonio paesaggistico.

In conclusione, a nostro avviso, la CdLeP dovrebbe essere adeguata sia sotto il profilo delle molteplici carenze analitiche prima richiamate e sia ricomprendendo in essa il riconoscimento dei differenti paesaggi regionali ed i relativi valori identitari.

Che tale revisione dei contenuti della Carta sia necessaria è implicitamente riconosciuta nella stessa Relazione Preliminare là dove, a proposito degli obiettivi di qualità dei paesaggi identitari, si afferma (come essi) *“.....definiscono la cornice di riferimento per la definizione degli obiettivi prestazionali alla scala di maggior dettaglio dei piani urbanistici, chiamati a coniugare i valori identitari affermati dal piano paesistico con le valenze di sviluppo locale e di tutela delle risorse territoriali proprie dello strumento urbanistico”* ed ancora, alla pagina successiva, *“La definizione degli obiettivi di qualità associata ai singoli paesaggi diventa il momento di culmine della **fase di ricognizione e interpretazione dei beni paesaggistici** e di snodo verso le scelte di tutela valorizzazione che dovranno essere operate in sede di pianificazione del paesaggio e più complessivamente di pianificazione del territorio”*.

Pertanto il quadro conoscitivo (CdLeP) nella sua completezza, dovrebbe inscindibilmente comprendere, se si vogliono includere i valori paesaggistici del territorio, ambedue gli approcci analitici: deduttivo ed induttivo come peraltro emerge dalla stessa elaborazione di Piano: *“ A) quadri conoscitivi – Carta dei Luoghi e Paesaggi /Regole:l'avvio di un processo di condivisione del quadro conoscitivo, sia nella sua dimensione istituzionale (vedi art. 143 C.U.) che in quella **identitaria locale**”*.

In tal modo è possibile far sì che tutti gli strumenti di pianificazione, a partire dai piani regolatori comunali, si misurino, sin dalle fasi preliminari della loro impostazione, con la dimensione del paesaggio quale elemento cardine della progettazione e con gli obiettivi di tutela in coerenza con il dettato costituzionale.

Il testo riprende la relazione svolta dall'autore in occasione del convegno: “IL NUOVO PIANO PAESAGGISTICO DELLA REGIONE ABRUZZO: COMINCIAMO A DISCUTERNE”, organizzata dalla sezione di Pescara di Italia Nostra “LUCIA GORGONI”, 15 aprile 2011.

L'autore è Responsabile regionale di Italia Nostra per la pianificazione territoriale.

[Piero Ferretti -PPR Abruzzo](#)

File allegati

[Piero Ferretti -PPR Abruzzo](#)

([FerrettiAbruzzo.pdf 44.71 KB](#))

| [Spedisci questo articolo ad un amico](#) |