

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

FACOLTA' DI ECONOMIA

**DOTTORATO DI RICERCA IN ORGANIZZAZIONE
DEL TERRITORIO E SVILUPPO SOSTENIBILE IN EUROPA**

XXIV CICLO

anno accademico 2008/2011

IL PAESAGGIO NELLA RIDEFINIZIONE DELLO SPAZIO DELL'ABITARE

*Integrazione delle politiche ambientali e paesaggistiche
nei regolamenti edilizi*

Dottoranda: Cinzia Martelli

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Vittorio Ruggiero

Tutor: Chiar.mo Prof. Vittorio Ruggiero

Sommario

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO PRIMO	9
L'EVOLUZIONE DEL PENSIERO SUL PAESAGGIO.....	9
1.1 Il Paesaggio	9
1.2 Il Paesaggio negli strumenti legislativi.....	13
1.3 La Convenzione Europea del Paesaggio nell'ordinamento italiano	20
1.4 Paesaggio e Sostenibilità	24
1.5 Rilettura dei paesaggi: mappe concettuali.....	27
1.6 Paesaggio e Ruolo dei GIS	30
CAPITOLO SECONDO	36
IL PAESAGGIO NELLA PIANIFICAZIONE ORDINARIA.....	36
2.1 La Pianificazione Paesaggistica	36
2.2 Iter Pianificatorio.....	39
2.3 La pianificazione paesaggistica in Sicilia.....	44
2.4 Il livello di definizione paesaggistica negli atti di pianificazione territoriale	51
2.5 La disciplina urbanistica, valutazione ambientale ed esame paesistico	57
2.6 Uso e abuso nel governo del territorio: ruolo dei PRG	63
2.6.1 Strumenti e orientamenti comunitari	67
2.7 Le contraddizioni della pianificazione urbanistica in Sicilia.....	69
CAPITOLO TERZO	73

QUALITA' DEL PAESAGGIO VERSO UNA NUOVA QUALITA' DELL'ABITARE ...	73
1.1 La qualità del paesaggio e la qualità architettonica	73
1.2 Qualità dell'ambiente urbano	76
1.3 Regole e sistemi di rating per gli edifici	77
1.4 Green Building come occasione di rilancio economico	81
1.5 Green Economy	86
1.6 Bioedilizia e innovazione energetica nei comuni italiani: Rapporto ONRE 2011 e Construction 21	91
1.7 La chiave di volta: i Regolamenti edilizi sostenibili	95
1.7.1 L'inattività della Regione Sicilia	97
1.8 Best Practice : Puglia "eccezione del Sud"	99
RISULTATI E CONCLUSIONI	103
BIBLIOGRAFIA.....	113

Introduzione

“Il paesaggio è nello stesso tempo osservazione e azione degli uomini, espressione visibile dell’umanizzazione della Terra, ma soprattutto un bene collettivo da tutelare e valorizzare conformemente al principio della sostenibilità. Un’accezione che vede il territorio come immenso paesaggio da abitare all’interno del quale convivono pratiche edilizie, ecosistemi naturali e processi produttivi.”

Tutelare il paesaggio è una delle frasi classiche (e scontate) del nostro linguaggio. Un luogo comune come “difendere i deboli”, “rispettare le leggi” o “combattere l’ingiustizia”. Tutto si complica, ovviamente, quando si entra nel merito della questione. Già definire la parola paesaggio genera polemiche. È un concetto pittorico, legato al bello o qualcosa di più moderno e attualizzato? Riguarda solo l’opera della natura o anche quella dell’uomo? È qualcosa di concettuale oppure qualcosa di concreto e fattibile? Diciamo che per un Paese moderno come vuole essere l’Italia la difesa e la tutela del paesaggio è qualcosa di serio. Non a caso recentemente il nostro Paese si è sentito in dovere di recepire la Convenzione Europea del Paesaggio firmata a Firenze nel 2000, la quale introduce per la prima volta il principio del paesaggio come valore in sé, da tutelare e salvaguardare in quanto espressione di un popolo, della sua storia e della sua cultura. Il paesaggio non inteso come un monumento da tutelare, ma come la manifestazione, anche secolare, di uno sviluppo lento e complesso tra ambiente, risorse culturali e artistiche, bisogni sociali, attività economiche e continue trasformazioni ad opera di un’intera popolazione.

La Convenzione Europea del Paesaggio è la sintesi di un processo di maturazione e innovazione culturale che ha portato a intendere il paesaggio come un vero “progetto politico” che eleva il paesaggio stesso ad aspetto identificativo, unificante e distintivo dei paesi aderenti all’Unione, con il fine di migliorare la *qualità della vita* dell’intera popolazione europea. Approccio che risponde ad una necessità di appartenenza espressa da comunità sempre più

disorientate da un crescente sradicamento territoriale causato da processi di globalizzazione incontrollata.

La Convenzione di Firenze rappresenta anche il punto di partenza per una profonda riflessione sull'efficacia delle politiche di tutela e sviluppo e sugli strumenti fino ad oggi utilizzati per gestirle; prospetta una dimensione in cui il paesaggio, elemento catalizzatore per realizzare uno sviluppo durevole, diventa il quadro di riferimento per la definizione di scelte di governo capaci di migliorare la qualità dei territori e la competitività economica. Il paesaggio, dunque, come opportunità per mettere ordine e ridare competitività al territorio attraverso la rivalutazione dei suoi caratteri, dei suoi significati e delle sue molteplici diversità. Un'impostazione concettuale che colloca gli enti locali e regionali al centro di un processo democratico di vasta portata che implica la partecipazione delle popolazioni alla costruzione e al miglioramento dei paesaggi del quotidiano, dell'abitare e del tempo libero.

L'elemento di novità sta nel fatto che se prima ci si occupava solo di paesaggi con un particolare pregio, per esempio siti archeologici, fiumi, coste, etc., oggi si parte da un altro assunto: tutto il territorio è Paesaggio. Pertanto, se il paesaggio è il territorio in cui si esplica il rapporto tra uomo e ambiente circostante, è possibile intuire che il paesaggio influenzi in maniera decisiva la qualità della vita della popolazione.

Il progetto di ricerca muoverà seguendo le due principali linee di intervento su cui è necessario che, gli attori regionali e locali registi delle trasformazioni del territorio, sviluppino azioni concrete: una rivolta a *salvaguardare il paesaggio*, in quanto patrimonio comune e risorsa per lo sviluppo (la matrice identitaria, il carattere e l'immagine dei territori, le diversità locali), l'altra tesa a *migliorare la qualità diffusa dei paesaggi ordinari*, degli ambienti di vita quotidiani, di quelli del lavoro e del tempo libero.

L'obiettivo principale di questo lavoro è quello di suggerire una serie di azioni imperniate sulla tutela del paesaggio, che garantiscano che gli obiettivi fissati

dalla Convenzione Europea sulla *qualità dei luoghi* in cui vive la popolazione, fondamento per uno sviluppo sostenibile, si trasformino in una *nuova opportunità economica per il territorio*.

La ricerca permetterà di:

- analizzare l'evoluzione della nozione di paesaggio;
- analizzare la pianificazione del paesaggio integrata alla programmazione territoriale;
- valutare l'incidenza paesistica dei progetti edilizi come risposta necessaria all'esigenza di una nuova configurazione del territorio;
- valutare la capacità degli strumenti adottati di rispondere alle aspettative di una migliore qualità di vita legata allo spazio dell'abitare e alle strategie insediative;
- analizzare le relazioni tra l'urbanistica, l'edilizia e la materia paesaggio, i vantaggi e le modificazioni che l'ingresso di quest'ultima ha apportato alle pratiche e ai modelli cognitivi propri dell'urbanistica;
- fornire alcuni elementi di valutazione degli interventi, indicazioni e riferimenti che costituiscano una base comune su cui poter operare;
- accrescere l'attenzione e la sensibilità nei confronti delle problematiche ambientali e paesistiche;
- promuovere i possibili sviluppi economici di questa nuova impostazione concettuale.

Il lavoro si articolerà in tre capitoli.

Il primo, di natura introduttiva, affronterà l'evoluzione della nozione di paesaggio nella lettura scientifica e nel processo legislativo, la promozione e valorizzazione del paesaggio secondo i principi dello sviluppo sostenibile, la conseguente necessità di "ripensare" il paesaggio e di dotarsi di nuovi strumenti di diagnosi.

Il secondo capitolo esaminerà la governance nell'uso del territorio nel nostro Paese ed in Sicilia, l'analisi paesaggistica, il livello di definizione paesaggistica negli atti di pianificazione territoriale, le contraddizioni delle scelte politiche locali accompagnate dagli squilibri generati dalla pressione antropica e l'uso e abuso del territorio favorito dalle politiche della cementificazione.

Infine, il terzo capitolo, indagherà sull'affermarsi di una nuova coscienza che colloca un'attenzione maggiore allo sfruttamento sostenibile del pianeta e che, partendo dal legame tra qualità paesaggistica e qualità architettonica, tra benessere abitativo e bioedilizia, pone la sostenibilità e l'efficienza energetica come vincolo e strumento di rilancio economico, individuando strumenti, come ad esempio i Regolamenti Edilizi "sostenibili" per il miglioramento qualitativo del costruito. Nella trattazione, verranno inoltre analizzati i dati forniti dall'ONRE, presentate nuove iniziative come Construction 21 e infine, osservate le contraddizioni della politica territoriale siciliana e l'esperienza positiva della Regione Puglia in merito all'adozione dei regolamenti edilizi sostenibili. La Linea Guida per i Regolamenti edilizi sostenibili della Regione Puglia costituisce il primo esempio di elaborazione di un modello di Regolamento edilizio per una regione del sud Italia, in grado di coniugare le esigenze di sostenibilità energetica ed ambientale alle questioni paesaggistiche.

In definitiva, l'obiettivo del progetto di ricerca è quello di portare l'attenzione al paesaggio e alla qualità paesistica dei luoghi in modo più incisivo in tutti i piani, programmi e progetti che vanno ad agire sul territorio, vale a dire fare sì che si affermi una diffusa consapevolezza rispetto ai valori paesaggistici esistenti, che si vogliono tutelare e/o valorizzare, e rispetto a quelli nuovi che si vogliono costruire. Consapevolezza che deve essere assunta all'interno dei normali percorsi progettuali e pianificatori, che non possono ignorare il proprio insito ruolo di percorsi di costruzione di paesaggio, né possono ignorare che il paesaggio è un bene collettivo la cui gestione richiede confronto e condivisione. La nuova attenzione al paesaggio è quindi di cruciale importanza e di grande

attualità, perché capace di generare progetti sostenibili, integrati con il paesaggio urbano e non, al servizio della nuova domanda abitativa sempre più attenta alla qualità dei luoghi del vissuto, e perché in grado di divenire il motore di un nuovo sviluppo qualitativo e sostenibile, con ripercussioni sull'occupazione e sull'intero sistema economico.

CAPITOLO PRIMO

L'EVOLUZIONE DEL PENSIERO SUL PAESAGGIO

1.1 Il Paesaggio

Il paesaggio nella disciplina geografica costituisce un tema centrale e una primaria fonte di conoscenza, anche se la sua storia risulta caratterizzata da varie fasi evolutive che gli hanno attribuito, di volta in volta, importanza e significati diversi.

L'attuale forte attenzione nei confronti del paesaggio ha spinto a fare chiarezza tra i concetti di "ambiente", "territorio" e "paesaggio" usati negli ultimi anni in modo ambiguo e confuso. Questi concetti rappresentano oggetti non differenti tra loro, ma piuttosto un modo diverso di leggere un unico grande oggetto che è lo spazio in cui viviamo. Ambiente, territorio e paesaggio sono realtà che hanno acquisito negli ultimi anni una importanza sempre più crescente essendo divenute un punto di riferimento dell'opinione pubblica per valutare la qualità della vita. I motivi di questo interesse sono da ricercare nella preoccupazione verso i cambiamenti sempre più intensi e frequenti nella nostra vita e nel fatto che raramente risultano positivi.

Se il concetto di "ambiente" è legato ad una lettura ecologico-naturalistica, dove l'uomo è una componente di un sistema complesso, il concetto di "territorio" accentua una lettura degli aspetti funzionali dei luoghi secondo l'accezione delle discipline umanistiche (socioeconomiche-territoriali antropologiche). Il complesso concetto di "paesaggio" racchiude in sé molte letture, contenendo una forte connotazione culturale. Ma il termine paesaggio pur avendo una molteplicità di significati ha un denominatore comune individuato nell'indicare «una porzione di territorio, dotata di una sua omogeneità, i cui caratteri naturali

ed antropici, si combinano a formare un quadro visuale a cui si attribuisce un significato¹».

Analizzando, infatti, l'etimologia del termine paesaggio si osserva che il significato è legato al senso più antico di paese che indica una regione abitata o villaggio o parte di territorio naturale, colonizzato e abitato permanentemente dall'uomo e delimitato attraverso uno specifico atto di valore simbolico. Di conseguenza, si può affermare che il paesaggio rappresenta l'insieme dei caratteri di una regione, raggruppando diverse dimensioni, quali la fisionomia, l'eterogeneità, la percezione, le comunità viventi, i processi, etc..., applicati a diverse scale spazio-temporali. È evidente che la nozione di paesaggio presupponga la presenza dell'uomo in quanto soggetto che osserva, descrive e valuta un territorio per le sue caratteristiche.

Il concetto di paesaggio ha diviso in passato i geografi opponendo i sostenitori di una geografia come scienza del paesaggio, a coloro per i quali il paesaggio è una nozione vuota, estetico-percettiva, incastonata con la nozione soggettiva del bello ed imbrigliata alla percezione visiva del fenomenico. Nell'analisi del filosofo Kierkegaard *«l'estetizzazione del Paesaggio equivale all'estetizzazione dell'esistenza, alla svendita al mondo demoniaco dell'immagine patinata, immediatamente consumabile²»*.

Nel nostro Paese la concezione scientifica di paesaggio, nella prima metà del novecento, stenta a decollare, opposta al consenso della definizione estetica che nega un'esistenza reale al paesaggio, conseguenza dei sentimenti e delle suggestioni che l'arte del bello è in grado di suscitare. Nel 1892, il Porena, parla ad esempio di «Paesaggio come aspetto complesso di un Paese, in quanto commuove il nostro sentimento estetico»; il Ricci, nel 1905, di «Paesaggio come insieme di bellezze naturali connesse alla letteratura, all'arte, alla storia»; l'enciclopedia Treccani nell'edizione del 1900 di «Paesaggio come pittoresca ed

¹ Piano Paesaggistico della Collina di Pinerolo

² A. Amodei, "Filosofia del paesaggio e turismo sostenibile", in Psicolab.net - Magazine Online, 2008

estetica disposizione di linee, forme e colori»; Hellpach nel 1960 di «Paesaggio come l'espressione sensibile dettata nell'uomo da una parte della superficie terrestre, insieme alla porzione di cielo che la sovrasta...l'elemento principale del Paesaggio è l'immagine, non la sua natura fisico-chimica».

Naturalmente, la consuetudine a considerare il paesaggio sotto un profilo percettivo, trattandolo alla stregua di "immagine" o di "rapporto culturale", non può essere presa in considerazione, ai fini di uno studio sistemico, oltre il suo specifico, e quindi assai ristretto, ambito di capacità descrittiva ed interpretativa. Se il paesaggio come immagine può tornare utile alla contemplazione, alla creatività artistica, non può, al tempo stesso, essere oggetto di studi scientifici e tanto meno di interventi di programmazione e pianificazione.

A partire dagli anni 70 il ruolo del paesaggio viene tuttavia riabilitato grazie a nuove sensibilità e curiosità che coinvolgono nuovi attori. Si attesta l'interesse dei biogeografi, per i quali il paesaggio diviene la traduzione concreta e spaziale di un ecosistema; così l'interesse degli architetti ed urbanisti che cominciano a guardare con occhi nuovi i paesaggi di cui sono gli artefici.

In pochi anni esplose la letteratura sul paesaggio. Il paesaggio diviene un concetto "interdisciplinare" e assume nuove valenze:

- Il paesaggio come quadro di vita;
- Il paesaggio come patrimonio;
- Il paesaggio come risorsa;
- Il paesaggio come valore d'identità.

Si afferma la consapevolezza che il paesaggio è nello stesso tempo osservazione e azione degli uomini, espressione visibile dell'umanizzazione della Terra. Il paesaggio è infatti il territorio dove la storia umana si è esplicata ed ha lasciato le sue tracce, siano esse le città e le architetture, siano i segni delle attività produttive che l'uomo esercita per il proprio sostentamento. Le trasformazioni indotte sull'ambiente naturale dalle attività umane introducono degli elementi di disequilibrio rispetto allo stato iniziale, definendo un nuovo equilibrio diverso

da quello che l'ambiente avrebbe raggiunto naturalmente nel trascorrere del tempo.

L'ecologia del paesaggio, occupandosi dello studio della struttura delle terre e del paesaggio, della dinamica dei paesaggi e del monitoraggio attraverso indici, della gestione attraverso la conservazione della natura, della progettazione e del recupero dell'ambiente, diventa un importante strumento conoscitivo dell'integrazione uomo-natura. Si giunge così a considerare il paesaggio come l'insieme eterogeneo di tutti gli elementi, i processi e le interrelazioni che costituiscono l'ecosfera considerati nella loro struttura unitaria e differenziata, sistemica e dinamica.

La nuova concezione di paesaggio diviene il filo conduttore di tutta la metodologia e la base su cui impostare la pianificazione territoriale.

L'urbanistica e la pianificazione del territorio, in quanto manifestazioni complesse delle molteplici vicende e attività umane, vengono quindi ridefinite attraverso criteri di più vasta significazione e aderenza ad una nuova realtà più complessa. Le strategie tese ad eliminare le anomalie del tessuto territoriale vengono così sostituite da un approccio sistemico del paesaggio, che rigetta la concezione estetico-percettiva dello spazio per identificarsi nella corrente che identifica il paesaggio più in generale come l'insieme di tutte le cose che in qualche modo contribuiscono a costruire e definire l'ambiente in cui viviamo.

Nell'analisi geografica contemporanea, il paesaggio è definito come una fusione di elementi naturali e culturali, in un dato contesto spazio temporale, che trascina con se le scelte degli uomini, che si manifestano in forme architettoniche e decorative che testimoniano le culture passate e presenti.

In ultimo, la Convenzione Europa del Paesaggio (stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa) aperta alla firma a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dal nostro paese nel 2006, divenuta ormai un punto di riferimento essenziale, definisce all'art. 1 il paesaggio come “ una determinata parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori

naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”, confermando, ancora una volta, l’allargamento dei confini concettuali del paesaggio. Tale definizione pur con riconosciuti limiti e ambiguità, ha una notevole valenza, poiché permette oggi di creare una base comune di riferimento sia nel confronto tra discipline, sia nel confronto tra ricerca e percorsi applicativi di pianificazione.

1.2 Il Paesaggio negli strumenti legislativi

La storia della normativa italiana in materia di paesaggio ha origine negli Stati Preunitari e si caratterizza nel corso del tempo per la sua frammentarietà. Il concetto di paesaggio è stato oggetto di più strumenti legislativi già all’inizio del secolo. La legge n. 778 del 1922, e successivamente la n. 1497 del 1939, era stata improntata da una concezione estetizzante che identificava il paesaggio con la veduta d’insieme, il panorama, la "bellezza naturale".

La legge 29 giugno 1939, n. 1497 "Protezione delle bellezze naturali", voluta dall’allora ministro Bottai, è la prima legge organica in materia di bellezze paesaggistiche e viene ad ampliare il concetto di bene tutelabile. Il legislatore fonda la qualificazione delle bellezze naturali in termini di prevalenza del criterio estetico, individuando, nell’elencazione di cui all’art.1, come oggetto di tutela: immobili quali ville, giardini e parchi, che si distinguono per la loro non comune bellezza; complessi di cose immobili che compongono un caratteristico quadro avente valore estetico e tradizionale; ed in particolare, *“le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.”*

È chiaro che l’attenzione della legge è principalmente rivolta nei confronti di aspetti naturalistici, panoramici e storici puntualmente individuati, prevedendo una disciplina di tutela episodica e soggettiva riferita a particolari siti naturali e storici di pregio rilevanti dal punto di vista estetico.

Quindi, poiché il concetto di paesaggio viene accostato a quello di bellezza naturale, in un senso che mira a tutelare i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano, non si tutela ciò che è nel paesaggio, ma solo la mera conservazione del visibile e dello scenario naturale. Non si considera, inoltre, la dinamicità insita nel paesaggio che si concretizza principalmente nell'azione positiva o distruttiva dell'uomo.

La legge n. 1497/1939, all'art. 5, introduce però un'importante novità, la previsione per la prima volta del piano territoriale paesistico anche se previsto solo per le zone coperte da vincolo stabilito con decreto, che ha il fine di tutelare il patrimonio naturale e paesaggistico. La sua redazione è prevista di iniziativa delle Soprintendenze dei beni culturali ed i comuni sono tenuti ad uniformare i propri strumenti urbanistici ai contenuti del piano paesistico. Alla legge in questione, segue il regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357 "Regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali".

Il concetto di paesaggio trova poi spazio e tutela specifica nell'**art.9 della Costituzione Repubblicana** che recita: "la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". L'espressione "paesaggio" contenuta nell' 9 non deve essere riferita solo a ciò che attiene alla forma esteriore ed estetica del territorio, ma deve essere interpretata in una accezione più generale. La centralità riconosciuta dalla previsione costituzionale, viene riconfermata anche da un consolidato orientamento della Corte Costituzionale, secondo il quale la tutela del bene paesaggistico è elevata a valore primario dell'ordinamento, non è suscettibile di essere subordinata ad altri interessi e costituisce un interesse pubblico fondamentale, primario ed assoluto che va salvaguardato nella sua interezza. Recentemente, poi, tali principi sono stati riaffermati anche in una importante sentenza della sesta Sezione del Consiglio di Stato, secondo la quale l'articolo 9 della Costituzione erige il valore estetico-culturale del bene paesaggistico a valore primario dell'ordinamento; da ciò ne

discende che la tutela del paesaggio, che sovrintende a superiori interessi pubblici, deve realizzarsi a prescindere da ogni valutazione dei singoli interessi privati³. (Cerofolini, 2005).

Il processo normativo prosegue con il D.P.R. 8 del 1972, con il quale la pianificazione del paesaggio passa alla competenza delle Regioni; viene così trasferita la potestà legislativa in merito sia ai contenuti che alle caratteristiche dei piani, che agli aspetti procedurali inerenti la loro elaborazione, adozione, pubblicazione e approvazione come strumenti centrali della gestione del paesaggio.

Altro importante momento della storia della gestione del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico italiano è l'istituzione, nel 1975, da parte di Giovanni Spadolini del Ministero per i beni culturali e ambientali (che poi nel 1998 diverrà Ministero per i Beni e le Attività Culturali), con il compito di affidare a tale organo la gestione del patrimonio culturale e dell'ambiente per assicurarne la tutela come materia di interesse e di estrema rilevanza sul piano interno e nazionale.

In seguito, con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 - art. 82, commi 1 e 2, "Decentramento amministrativo", vengono inoltre delegate alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni, e per quanto riguarda gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali.

Una svolta cruciale si ha nel **1985**, anno in cui viene emanata la legge n.431, la cosiddetta "**Legge Galasso**", che dà attuazione al concetto di "tutela del paesaggio" già introdotto dalla legge 1497 sulle Bellezze Naturali del 1939 e sino ad allora di fatto inattuata, spostando il fulcro tematico sull'ambiente

³ A. Cerofolini, (2005), *Tutela del paesaggio: breve analisi della normative vigente*, SILVAE, Anno 1 – n. 2.

naturale da preservare. Tuttavia, così come la legge 1497/1939, nemmeno la successiva legge 431/1985 fornisce una definizione esplicita di "paesaggio", pur divenendo la legge più importante per la difesa del territorio nella sua totalità e per la tutela dell'ambiente. Agli elementi presi in considerazione, per lo più naturalistici, coste, corsi d'acqua, boschi, laghi, monti etc., la legge Galasso attribuisce una valenza paesaggistica di fondamentale importanza. Si considera una legge 'contenitore', che oltre alla tutela del territorio crea un percorso normativo di base per tutta la normativa ambientale. La legge Galasso impone su diversi territori individuati per morfologia il vincolo paesaggistico-ambientale e stabilisce che i territori vincolati siano soggetti ad un regime autorizzatorio più severo, integrando così in maniera sostanziale l'art. 82 del D.P.R. 616/1977 e definendo le aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 1497/1939. Il territorio viene considerato nel suo insieme ed in riferimento ad ogni sua componente.

In definitiva, riepilogando gli aspetti innovati e fondamentali introdotti, si può dire che la Legge 431/85 ha inserito l'interesse ambientale, ha allargato la griglia dei beni sottoposti a tutela, ha rafforzato la proiezione territoriale della disciplina, ha attribuito poteri importanti alle Regioni, obbligandole per la prima volta a dotarsi di una pianificazione che riconoscesse la specifica considerazione dei valori paesaggistici.

A riordinare e comprendere tutta la normativa precedente viene poi emanato il **D.Lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999**, in G. U. n. 302 del 27 dicembre 1999, recante "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352", che costituisce, appunto, l'unificazione di tutta la legislazione in materia di beni culturali e ambientali formulata fino al 1999. Ma il passaggio più importante si ha solo con la Convenzione Europea del Paesaggio.

La **Convenzione Europea del Paesaggio (CEP)** è il trattato internazionale interamente dedicato al paesaggio stipulato tra gli stati membri della Comunità

europea a **Firenze il 20 ottobre 2000** ed entrato in vigore in Italia il 1° Settembre 2006 con la legge n. 14 del 9 gennaio 2006. Gli obiettivi della Convenzione consistono nel far recepire alle amministrazioni locali, nazionali e internazionali, provvedimenti, atti e politiche che sostengano il paesaggio con operazioni di salvaguardia, gestione e pianificazione del paesaggio. Il primo articolo della Convenzione formula una definizione di "paesaggio" che amplia notevolmente l'accezione corrente, attribuendole non solo le tradizionali componenti naturali e umane in stretta reciproca relazione, ma, in più, stabilisce che debba essere ritenuto paesaggio tutto quanto viene recepito come tale dalle popolazioni locali, arricchendo questo concetto di una nuova dimensione: la "percezione sociale del paesaggio". Il campo di applicazione della Convenzione si riferisce a tutto il territorio degli Stati contraenti, con la conseguenza che tutto il territorio deve essere preso in considerazione nei piani e programmi di valorizzazione paesaggistica, la cui attenzione non è più rivolta soltanto ai paesaggi "eccezionali", ma anche ai "paesaggi della vita quotidiana e ai paesaggi degradati".

L'aspetto più importante è che con l'applicazione della Convenzione, vengono recepiti nell'ordinamento italiano essenziali principi e obiettivi da raggiungere:

- integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio;
- avviare procedure di partecipazione del pubblico nella realizzazione delle politiche paesaggistiche;
- accrescere la sensibilità della società civile al valore dei paesaggi;
- promuovere programmi di formazione ed educazione alla tematica paesaggistica, particolarmente destinati ai professionisti del settore pubblico e privato, ma estesi anche ai programmi scolastici e universitari;
- promuovere ricerche sistematiche e studi;
- conoscere e valutare i paesaggi del proprio territorio tenendo conto dei valori attribuiti dalle popolazioni interessate;

- stabilire obiettivi di qualità paesistica espressi in forma chiara e associati a politiche e strumenti specifici per il loro conseguimento.

Dal **2001**, a seguito delle variazioni introdotte con la modifiche del titolo V della Costituzione (legge costituzionale n.3/2001), si pone la distinzione tra attività di tutela (competenza esclusiva dello Stato) e attività di valorizzazione (competenza concorrente Stato e Regioni). Allo Stato afferiscono le competenze della tutela del paesaggio, assimilando tali competenze a quelle espressamente dichiarate per la tutela dell'ecosistema, dell'ambiente e del patrimonio culturale. Si conferma la volontà del legislatore di assegnare allo Stato una competenza di indirizzo e di coordinamento in materia di tutela del paesaggio, convalidando il ruolo fondamentale che il paesaggio svolge nell'ambito del rapporto tra territorio e società, quale espressione delle identità culturali della collettività, in accordo con il dettato costituzionale, laddove si dichiara nell'art.9 che "la Repubblica tutela il paesaggio, il patrimonio storico artistico della Nazione".

La tutela del paesaggio è attualmente normata dal **Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42**, Codice dei beni culturali e del paesaggio, il cosiddetto "**Codice Urbani**", modificato due volte nei successivi quattro anni: nel 2006 con i Decreti Legislativi 24 marzo 2006, n. 156 (in relazione ai beni culturali) e n. 157 (in relazione al paesaggio), nel 2008 con i Decreti Legislativi 26 marzo 2008, n. 62 (in relazione ai beni culturali) e n. 63 (in relazione al paesaggio).

Un riferimento fondamentale nell'elaborazione del testo di legge è stata, naturalmente, la Convenzione Europea del Paesaggio. Il Codice, all'art. 131, introduce, per la prima volta nella legislazione italiana, la definizione di paesaggio ritornando su quanto già presente nella Convenzione europea integrandola con il concetto di "identità nazionale", di cui il paesaggio sarebbe la "rappresentazione materiale e visibile". Il Codice fa propri gli orientamenti per quanto riguarda la definizione di paesaggio e la sua appartenenza a pieno titolo al patrimonio culturale.

La principale innovazione introdotta dal nuovo codice consiste, infatti, nel considerare il paesaggio come parte integrante del patrimonio culturale, a differenza del Testo unico, che accosta i beni paesaggistici ai beni ambientali.

L'art. 2 recita che il patrimonio culturale della Repubblica è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici. Quindi, all'interno del patrimonio culturale nazionale si inscrivono due tipologie di beni culturali: i beni culturali in senso stretto, coincidenti con le cose d'interesse storico, artistico, archeologico etc., di cui alla legge n. 1089 del 1939, e i beni culturali, in senso più ampio, costituiti dai paesaggi italiani (già retti dalla legge n. 1497 del 1939 e dalla legge Galasso del 1985) frutto della millenaria antropizzazione e stratificazione storica del nostro territorio.

Altra innovazione, del codice, è l'aver definito per la prima volta il significato giuridico sia di "tutela" e che di "valorizzazione" dei beni paesaggistici. *Tutela*, come esercizio delle funzioni e disciplina delle attività dirette ad individuare i beni paesaggistici e a garantirne la protezione e conservazione per fini di pubblica fruizione. *Valorizzazione*, come esercizio delle funzioni e disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza dei beni paesaggistici e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica dei beni medesimi.⁴

Il Codice Urbani rappresenta una tappa fondamentale nell'evoluzione normativa italiana; consente una semplificazione legislativa di quanto precedentemente esistente, fornisce uno strumento di promozione e difesa del patrimonio paesaggistico italiano, anche attraverso il coinvolgimento degli Enti Locali, definisce in maniera irrevocabile i limiti dell'alienazione del demanio pubblico, escludendo i beni di particolare pregio artistico, storico, archeologico e architettonico.

⁴ A. Cerofolini, *Op. Cit.*, pag. 13

1.3 La Convenzione Europea del Paesaggio nell'ordinamento italiano

Come già illustrato, la legislazione in materia di tutela del Paesaggio ed il concetto di Paesaggio, in tempi relativamente recenti, hanno subito una profonda e radicale innovazione che ha comportato significativi progressi nelle azioni indirizzate ad una nuova politica attiva della tutela. Sicuramente, la Convenzione Europea del Paesaggio unitamente ai documenti per la sua attuazione, preparati e discussi nei vari atelier con il Consiglio d'Europa, il dibattito culturale che si è acceso a seguito delle campagne di stampa sulla tutela del Paesaggio, hanno costituito e costituiscono il motore del processo innovativo.

Le nuove norme individuate per l'attuazione della Convenzione, che si costituiscono come *principi generali e misure speciali*, hanno influenzato in modo significativo, l'elaborazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, ed in particolare della sua parte terza.

Il primo principio della Convenzione afferente al nuovo concetto di paesaggio, si connota diversamente da quello sottinteso o postulato dagli atti normativi dell'ordinamento italiano che consideravano la concezione patrimoniale del paesaggio valutandolo come parte dello spazio fisico. Il nuovo concetto, al contrario, esprime la volontà di affrontare in modo globale e diretto il tema della qualità dei luoghi nei quali vivono le popolazioni, qualità riconosciuta come: condizione essenziale del benessere (inteso in senso fisico, psicologico ed intellettuale) individuale e collettivo; fondamento per uno sviluppo sostenibile; risorsa che favorisce le attività economiche. Si considera il territorio nel suo insieme, senza operare alcuna distinzione fra aree urbane, periurbane, rurali e naturali e neppure, fra le parti che possono essere considerate eccezionali, quotidiane o deteriorate; pertanto il paesaggio non si limita ad essere considerato per singoli elementi (culturali, artificiali, naturali), ma forma un

tutt'uno nel quale gli elementi costitutivi sono considerati sia singolarmente che nelle loro interrelazioni.

La svolta concettuale è già insita nella chiarezza con cui il paesaggio viene definito nella Convenzione: *“il paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”* (art. 1 comma a). In virtù di quest'affermazione, il campo di applicazione si estende agli ambiti naturali, rurali, urbani e periurbani comprendendo *“sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati”* (art. 2). Il paesaggio, dunque, non è solo un elenco di eccellenze estetiche dove il riconoscimento del valore storico-culturale si fonde con la stasi iconografica della “bella veduta”, ma è la risultante di un sistema complesso di relazioni che si stratifica e si evolve con i processi naturali e di vita delle popolazioni. Riconoscendolo come elemento chiave di interesse generale per il benessere degli individui, la Convenzione introduce un diritto al paesaggio e alla sua qualità come diritto essenziale del cittadino.

Tuttavia, il Codice dei beni culturali e del paesaggio, pur presentando importanti aspetti positivi, ripropone il tema di una tutela paesaggistica e di una definizione dei beni paesaggistici che ricalca le formulazioni adottate dalle leggi precedenti (L. 1089/39, L. 1497/39, L. 431/85, L. 490/99).

Il nuovo concetto di paesaggio viene espressamente citato dal Codice *all'art. 131*. La norma accentua ancora di più la dimensione culturale del paesaggio e i suoi contenuti normativi, pur riferendosi alla Convenzione, se ne discostano laddove al Paesaggio viene riconosciuto il valore di patrimonio culturale da tutelare *“come una parte di territorio caratterizzato dalle interrelazioni fra l'uomo e la natura”*. Pertanto, la normativa non ricomprende nella strategia della tutela tutto il paesaggio, inteso nella sua globalità di paesaggi eccezionali, paesaggi della vita quotidiana e paesaggi degradati, ma bensì esprime la volontà del legislatore di indirizzare l'azione del MiBAC, prioritariamente, verso la tutela del patrimonio culturale.

L'articolo 131 introduce però un ulteriore importante aspetto della tutela, laddove viene finalizzata alla salvaguardia dei valori del *paesaggio espressione dell'identità collettiva*. Associando il concetto di tutela a quello dei valori paesaggistici, la norma recepisce il principio della Convenzione, che individua nell'azione della conoscenza lo strumento necessario per attuare la tutela dei valori del territorio. La conoscenza del paesaggio costituisce la prima e fondamentale tappa di un processo di formulazione sia delle possibilità di scelta, che di coinvolgimento delle parti interessate le cui attività influiscono sul paesaggio.

Tale principio insieme ad altri caratterizzano la Convenzione che ha avuto il merito di positivizzare la tutela del Paesaggio, rendendola attiva nel rapporto che si stabilisce tra la collettività ed il territorio.

L'art. 5 della Convenzione, infatti, prevede l'avvio di "*procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali, regionali e di altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche del paesaggio*"; mentre l'art. 6 prevede specifiche misure per attuare la "*formazione ed educazione*", che attuano il principio del coinvolgimento attivo delle popolazioni verso la conoscenza e la percezione dei luoghi ove vivono ed il riconoscimento delle loro diversità e specificità storico-culturale, importanti per il rispetto e la salvaguardia dell'identità delle popolazioni stesse, nonché per l'arricchimento individuale e sociale.

Tali principi sono stati recepiti *nell'art. 132* del Codice dove viene sancita la necessaria compartecipazione tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nelle funzioni di tutela e di valorizzazione del paesaggio, attraverso lo strumento della leale cooperazione mentre, i meccanismi procedurali della cooperazione e della concertazione vengono esplicitati nei successivi *articoli 135, 146 e 156* del Codice che individuano nel Piano Paesistico lo strumento univoco di riferimento per tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

Il quadro normativo ha inoltre recepito quanto sancito dalla Convenzione che richiede, nel capitolo II, a tutti gli Stati contraenti di promuovere: la

“conservazione” dei paesaggi di valore, la “gestione” di tutti i paesaggi (attraverso l’adozione di misure specifiche volte ad assicurare lo sviluppo sostenibile, guidando ed armonizzando le trasformazioni provocate dalle esigenze sociali, economiche ed ambientali), la “pianificazione” dei paesaggi rivolta ad organizzare le misure specifiche individuate e riferite anche alla valorizzazione dei paesaggi degradati ed alla creazione di nuovi valori paesaggistici.

Un ruolo fondamentale per favorire l’ancoraggio sociale e territoriale per lo sviluppo degli obiettivi della Convenzione europea del paesaggio, è dato dallo scambio d’informazioni, dalla circolazione delle idee teoriche e metodologiche; principio recepito *nell’articolo 133* del Codice. L’articolo richiama i principi di cooperazione tra gli Stati e gli obblighi internazionali che incidono in materia della tutela e valorizzazione del Paesaggio. La norma non è perentoria ma, bensì, indica la necessità di adeguarsi alla normativa comunitaria ed internazionale come messa in atto dei principi di condivisione della tutela.

In definitiva, le misure specifiche individuate dalla Convenzione e recepite dall’ordinamento italiano, sono sostanzialmente finalizzate ad individuare le azioni tecnico-operative in relazione a tre aspetti:

a) l’inserimento della questione del paesaggio in tutte le politiche settoriali che hanno ripercussioni sul territorio (criteri e strumenti per la realizzazione delle politiche del paesaggio). Ciascun livello amministrativo (nazionale, intermedio e locale) è portato a formulare strategie per il paesaggio, sia specifiche che settoriali, nel quadro delle sue competenze. Il paesaggio dovrebbe essere preso in considerazione tramite procedure appropriate che consentano di integrare sistematicamente la sua dimensione in tutte le politiche che influenzano la qualità dei luoghi. Le diverse strategie dovrebbe essere collegate fra loro dagli obiettivi di qualità del paesaggio.

b) la gestione del territorio sulla base degli obiettivi di qualità del paesaggio (problemi di organizzazione istituzionale, amministrativa, ecc.); tutte le azioni intraprese per definire, realizzare e dare seguito alle politiche del paesaggio,

dovrebbero essere precedute ed accompagnate da procedure di partecipazione dell'opinione pubblica e delle parti interessate, affinché esse possano svolgere un ruolo attivo nella definizione degli obiettivi di qualità del paesaggio, nella loro attuazione e nei conseguenti atti.

c) la conformità degli interventi: ogni intervento o progetto di assetto del territorio deve essere compatibile con gli obiettivi di qualità del paesaggio. Pertanto, è necessario valutare gli effetti dei progetti sul paesaggio, indipendentemente dalla loro entità e definire regole e strumenti per rispondere a questi effetti.

1.4 Paesaggio e Sostenibilità

L'assegnare la valenza di paesaggio a tutto il territorio supporta l'idea che esso è un elemento chiave per il benessere individuale e sociale e la qualità della vita delle popolazioni. La C.E.P. individua i paesaggi, anche quelli quotidiani o degradati, come espressione della diversità dei patrimoni culturali e naturali e come risorsa scarsa che va continuamente rigenerata. Un principio che si lega perfettamente al concetto di sviluppo sostenibile innescando una connessione imprescindibile con l'esigenza della salvaguardia, valorizzazione e gestione di tutto il territorio.

Lo "sviluppo sostenibile" inteso come "uno sviluppo che assicuri il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri", viene ufficialmente fissato con il rapporto Bruntland del 1987 ("Our Common Future") dalla Commissione sul tema sviluppo/ambiente nell'ambito dell'United Nations Environment Programme (UNEP - Programma delle Nazioni Unite sull'Ambiente) e con la successiva Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992. La preoccupazione dello sviluppo sostenibile enunciata alla Conferenza di Rio del 1992 accorda al paesaggio un posto essenziale in quanto **fattore di equilibrio**

tra patrimonio naturale e culturale, **riflesso dell'identità** e della diversità europea e una **risorsa economica** creatrice di posti di lavoro e legata allo sviluppo di un economia sostenibile.

In Europa, nel workshop su *Paesaggi e sostenibilità* (Strasburgo, marzo 1999) viene preso un impegno per una *Iniziativa europea sul paesaggio* in cui tutti i governi, così come le altre istituzioni che si occupano di paesaggio in Europa, uniscano le forze per raggiungere tale obiettivo. L'apertura formale della Convenzione Europea del Paesaggio con la firma degli Stati membri (Firenze, ottobre 2000) costituisce il passo più rilevante in questa direzione.

Gli Stati membri e firmatari della CEP, come si legge nel preambolo della Convenzione stessa, *“desiderosi di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente; constatando che il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro;[...]*”, ribadiscono più volte la necessità di attuare politiche o prendere provvedimenti conformi ai principi di sostenibilità nella salvaguardia, gestione e/o pianificazione dei loro paesaggi.

Indirizzi e criteri che vengono recepiti ed esplicitati dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio agli artt. 132, 135 e 143, relativamente alla disciplina della cooperazione tra amministrazioni pubbliche e alla pianificazione paesaggistica.

Nel Sesto Programma di Azione per l'ambiente, "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", la Comunità Europea fissa, inoltre, gli obiettivi e le priorità della politica ambientale che faranno parte integrante della strategia della comunità per lo sviluppo sostenibile nell'arco dei prossimi 5-10 anni.

Il sesto programma identifica quegli aspetti dell'ambiente che devono assolutamente essere affrontati per ottenere uno sviluppo sostenibile; il

presupposto di fondo è che la tutela ambientale sia integrata fin dalle fasi embrionali nei processi decisionali delle altre politiche quali: l'agricoltura, l'energia, i trasporti, **l'uso delle risorse e del territorio**. Il programma indica cinque indirizzi prioritari di azione strategica, tra i quali quello di tutelare e ripristinare il funzionamento dei sistemi naturali e quello di incoraggiare una migliore pianificazione e gestione territoriale.

In particolare, la strategia tematica dell'Unione europea per la protezione del suolo propone un quadro di obiettivi comuni per prevenire il degrado del suolo e per preservare la sua capacità di svolgere le sue funzioni ecologiche, economiche, sociali e culturali. È chiaro che lo sviluppo del paesaggio venga influenzato direttamente dalle politiche e dagli sfruttamenti d'incidenza territoriale, tra cui agricoltura, gestione dei boschi, energia, trasporti e turismo; quindi, per realizzare l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, la politica del paesaggio - coadiuvata dalla politica di sistemazione del territorio - deve saper ponderare gli interessi per l'utilizzazione del territorio e gli interessi della collettività per quel bene comune che è il paesaggio. La politica del paesaggio deve tener conto, anche e soprattutto, degli interessi non materiali e dei desideri della popolazione: bellezza, diversità biologica e paesaggistica, spazi vitali sani e tranquilli, identificazione con il territorio.

Proprio la lettura e valutazione del paesaggio può rappresentare un'interessante occasione per far maturare le logiche della sostenibilità nelle applicazioni alle realtà territoriali. Al paesaggio è infatti attribuito il ruolo di **indicatore** complesso della sostenibilità territoriale. Da un lato infatti le trasformazioni del paesaggio possono essere pienamente lette e interpretate solo in relazione con lo sviluppo del territorio. Dall'altro lato la considerazione dell'aspetto percepibile del territorio (ossia del paesaggio), può contribuire ad uno sguardo d'insieme sulla complessità territoriale e può aprire la strada a nuovi strumenti di analisi e valutazione della sostenibilità delle trasformazioni del territorio.

Grazie al consenso cresciuto attorno al concetto di sviluppo sostenibile, a partire dall'inizio degli anni '90, si è andata affermando una crescente sensibilità verso la tutela e la valorizzazione dell'ambiente in cui viviamo.

Accanto all'obiettivo dello sviluppo economico è stata introdotta una prospettiva di maggiore equità ambientale "capace di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere i bisogni delle generazioni future". Questa affermazione nel nostro Paese ha però riguardato fondamentalmente i fattori legati all'equilibrio ambientale ed energetico. E' mancata una pari attenzione verso la tutela del nostro paesaggio, con le sue valenze di tipo storico e culturale, ed oggi la situazione è quanto mai compromessa. Dopo anni di interventi edilizi e infrastrutturali disattenti alla dimensione architettonica e paesaggistica delle opere, anche da parte pubblica, e dopo le ferite arrecate dall'abusivismo edilizio al territorio, avviare una nuova fase di attenzione e valorizzazione è quanto mai necessario. Bisogna quindi invocare uno sviluppo sostenibile che riguardi sia le risorse ambientali che quelle paesaggistiche che costituiscono un patrimonio inestimabile per la qualità della vita di un Paese moderno dal punto di vista culturale ma anche economico. Il paesaggio, in quanto risorsa complessa che interessa l'intero territorio nazionale, può svolgere un ruolo cruciale, finora largamente sottovalutato a livello politico e culturale, per lo sviluppo sostenibile del Paese.

1.5 Rilettura dei paesaggi: mappe concettuali

Il paesaggio è in continua trasformazione, in mutamento inevitabile non solo per interventi di grande scala, ma soprattutto per interventi minuti e puntuali nei quali sono implicati tantissimi operatori, che continuamente aggiungono e trasformano per contrastare l'azione continua e capillare della natura. Il paesaggio è carico, in ogni sua parte, di tracce e segni della storia degli uomini. Come per i beni architettonici e i centri storici, anche per quanto riguarda il

paesaggio si è ormai da più parti e da tempo posta in rilievo l'esigenza di superare il conflitto tradizionale tra una prassi della tutela avente per oggetto singoli beni o aree in quanto episodi eccezionali e la necessità di salvaguardare l'insieme diffuso del paesaggio stesso. Oggi, attraverso il tema della pianificazione del paesaggio non si pone solo un problema di tutela e conservazione dei caratteri storico-culturali ereditati dal passato, di salvaguardia e incremento dei valori ecologico-ambientali, ma anche un problema di qualità, di riconoscibilità e di identità per l'intero territorio.

Accanto alle esigenze di salvaguardia storica e/o naturalistica di ciò che è giunto a noi in condizione di prevalente buona conservazione, si pongono necessità di aggiunta e innovazione per tutte quelle aree che sono abbandonate, degradate, che hanno perso o che sono prive di identità architettonica e di connotazioni qualitative.

La conoscenza del territorio è la premessa essenziale per un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio. A partire dalla conoscenza del territorio, la valutazione assolve un ruolo fondamentale anche nel garantire efficacia al governo del territorio in chiave sostenibile, poiché le politiche di tutela, valorizzazione e trasformazione vengono gestite dinamicamente, sia attraverso il confronto con una conoscenza sempre aggiornata del territorio, sia attraverso verifiche di coerenza con l'insieme.

Assunto che la lettura dei paesaggi si pone alla base della metodologia di formazione degli strumenti per la gestione del territorio, si possono individuare due importanti fasi su cui basare le azioni contenute negli strumenti operativi previsti, e cioè:

- **descrizione ed interpretazione**, in cui si descrive il "*territorio-paesaggio*" organizzando i dati nei tre contenitori: settore ambientale-ecologico, settore insediativo-antropico-relazionale, settore percettivo-simbolico; oltre che, rappresentando ed interpretando per ognuno lo stato di fatto, le pressioni e le dinamiche di trasformazione antiche e recenti;

- **critica e valutazione**, in cui si descrivono le forme e il “funzionamento” del *territorio-paesaggio*, comprendendo i valori, i rischi e la vulnerabilità in rapporto: alla qualità di aria, acqua, suolo e sottosuolo; alla qualità degli ambienti naturali; alla conservazione degli ecosistemi e della biodiversità; alla qualità e sicurezza degli insediamenti.

Il paesaggio diviene, insomma, campo d’indagine aperto da “manipolare” secondo i metodi di un tavolo di lavoro. Le caratteristiche fisiche del territorio vengono esplorate con tecniche sperimentali, sia teoriche che pratiche, nella volontà di esporre la stratificazione complessa delle differenti modalità d’intervento e delle risposte progettuali da applicare ad un territorio in naturale metamorfosi.

Oggi, la nostra realtà ha bisogno di prevedere metodologie di studio, valutazione e pianificazione, improntate alla transdisciplinarietà integrata con nuove competenze di grande sensibilità di osservazione e di lettura, ed ha bisogno di dotarsi di nuovi strumenti per leggere e comprendere il paesaggio. Uno strumento di lettura è la mappa, non più topografica, ma concettuale. Il problema dei vecchi sistemi di descrizione, le carte topografiche, è la loro assertività, registrano ciò che già è stato deciso. Questa realtà complessa, per essere compresa, ha bisogno di essere “semplificata” attraverso delle mappe concettuali, non più semplicemente geografiche, che svelano gli elementi sui quali ci si deve muovere per risolvere, proporre e decidere delle diverse soluzioni d’uso del territorio. La mappa concettuale è una guida per gestire la complessità del pianeta e la tavola di lavoro dei nuovi attori sempre più partecipanti sul territorio.

Dalla sessione sulle *Fonti e documenti per conoscere i paesaggi*, coordinata da Lucio Gambi, è emerso il pericolo di una deriva banalizzante della cartografia tecnica contemporanea ed è stata proposta l’ipotesi di un profondo rinnovamento delle carte dei paesaggi, con un uso intelligente delle nuove tecnologie. (*Fondazione Benetton Studi e Ricerche, Domenico Luciani, 1999*).

Le carte geografiche sinora utilizzate sono diventate “mute” in quanto incapaci di “raccontare” e spiegare la realtà. Il problema non è, infatti, rappresentare l’evidenza fisica della realtà del paesaggio che conosciamo, ma rappresentare la complessità delle interrelazioni per capirne le dinamiche, come queste si spostano e mutano nel tempo. Il racconto che fa la rete del territorio, ad esempio Google Earth, che è ben più di una carta topografica, è di un sistema complesso, pieno di notizie e governato dalle informazioni.

Nelle idee neo-geografiche, infatti, la geografia si è accresciuta dell’informazione che viene collocata sulla mappa non più e solo dai geografi umani o dai geografi politici. C’è un problema di natura concettuale rappresentato dalla necessità di governare la complessità che insiste nei nostri paesaggi: una quantità di elementi di natura sistemica che non si riesce ad abbracciare con un solo sguardo interpretativo o con lo sguardo delle normali discipline.

Il paesaggio non va più considerato come una semplice superficie bidimensionale da tempo occupata prevalentemente da funzioni umane. È necessario riconoscere all’interno di questa superficie a due dimensioni di natura giuridica uno spessore, una profondità all’interno della quale operare per introdurre nuove idee, nuove conoscenze e nuove tecnologie, da utilizzare in una direzione corretta e non di semplice consumo di territorio o di aggiornamento tecnologico.

1.6 Paesaggio e Ruolo dei GIS

Nel paesaggio possono riconoscersi *componenti fisse*, non modificabili, sia di origine naturale (morfologia, suolo, clima, vegetazione potenziale, ecc.) che antropica (insediamenti storici, produzioni tipiche, tradizioni, ecc.), nonché *componenti variabili* nel tempo in relazione all’evoluzioni delle tecniche, dell’economia e delle esigenze della società interessata. La sostenibilità del

paesaggio deve riferirsi alla compatibilità dei rapporti tra le suddette componenti.

Tuttavia, fattori esterni, quali l'espansione urbana, le grandi infrastrutture, le bonifiche, ecc., possono alterare questi rapporti, ed in altrettanto modo, fattori interni come il mercato, le proprietà, le aziende, ecc.. La conoscenza di questi fattori e delle loro ricadute sul paesaggio è essenziale per assicurare al paesaggio stesso la sua sostenibilità, intesa come conservazione nel tempo dei suoi valori naturali, produttivi e culturali, espressi da un equilibrio, pur dinamico tra le sue componenti. A questo scopo acquista un'importanza essenziale la conoscenza delle componenti fisse di detto equilibrio, dei fattori di rischio e di degrado. Metodi e strumenti moderni di lettura del territorio permettono di acquisire, registrare, classificare le informazioni necessarie con costi e tempi ragionevoli.

L'introduzione di sistemi di osservazione remota del territorio e il miglioramento delle tecniche di esplorazione di superficie, quali la ricognizione aerea, l'analisi allo stereoscopio di fotografie aeree verticali, interpretazione GIS Based, indagini di superficie in aree campione integrate a metodologie di georeferenziazione per Cultural Landscape e di siti di interesse comunitario (SIC e ZPS) anche con l'ausilio di GPS⁵, forniscono strumenti e metodologie di elaborazione di cartografia tematica e del paesaggio, che consentono la documentazione, il rilievo, l'analisi dei dati e la creazione delle basi di supporto alla pianificazione ambientale e paesaggistica.

Ad esempio, l'uso del GIS e del rendering3D risultano assai utili in questo ambito, in quanto consentono di gestire serie storiche di dati, evidenziando i processi di trasformazione e generando ambienti immersivi di grande efficacia comunicativa.

⁵ Il Global Positioning System (abbreviato in GPS, a sua volta abbreviazione di NAVSTAR GPS, acronimo di NAVigation Satellite Time And Ranging Global Positioning System), è un sistema di posizionamento su base satellitare, a copertura globale e continua, gestito dal dipartimento della difesa statunitense. Il GPS è stato creato in sostituzione del precedente sistema, il Transit.

Il G.I.S. (Geographical Information System) o *sistema informativo geografico* è uno strumento informatico che permette di analizzare, rappresentare, interrogare entità o eventi che si verificano sul territorio. Nella tecnologia presente all'interno dei software geografici si integrano, alle comuni operazioni che si possono svolgere sui data base (ricerche, analisi statistiche, grafici), le funzionalità proprie di un G.I.S. come la memorizzazione di dati territoriali, il loro trattamento e soprattutto la loro rappresentazione sotto forma di tabelle o cartogrammi ritagliati su porzioni di territorio più o meno estese.

Secondo la definizione di Burrough (1986) "il GIS è composto da una serie di strumenti software per acquisire, memorizzare, estrarre, trasformare e visualizzare dati spaziali dal mondo reale". Funzione fondamentale è quindi associare una posizione geografica a informazioni descrittive (alfanumeriche) relative ad oggetti e fenomeni che esistono o avvengono sul territorio ("georeferenziazione") per consentire di svolgere su di esse elaborazioni ed interrogazioni complesse basate sulla loro posizione assoluta e relativa. Introducendo il riferimento geografico, consente quindi di creare relazioni fra dati che altrimenti non sono relazionabili.

Naturalmente, gli studi cartografici e le relative applicazioni nei diversi campi sono state rivoluzionate dallo sviluppo e dalla diffusione dei sistemi informativi geografici (GIS). A differenza della cartografia su carta, la scala in un GIS è un parametro di qualità del dato e non di visualizzazione. La tecnologia GIS, rendendo possibile la georeferenziazione di tutti i dati, l'integrazione di fonti diverse per epoca di realizzazione e per caratteristiche intrinseche, l'estrapolazione di tematismi vettoriali, consente l'analisi e il confronto delle informazioni offerte da ciascuna fonte.

Nel GIS abbiamo tre tipologie di informazioni:

- Geometriche: relative alla rappresentazione cartografica degli oggetti rappresentati; quali la forma (punto, linea, poligono), la dimensione e la posizione geografica;

- Topologiche: riferite alle relazioni reciproche tra gli oggetti (connessione, adiacenza, inclusione ecc...);
- Informative: riguardanti i dati (numerici, testuali ecc...) associati ad ogni oggetto.

L'analisi e la rappresentazione delle dinamiche territoriali viene realizzata grazie alla progettazione di un geodatabase in grado di implementare dati strutturati in serie temporali. Il GIS prevede la gestione di queste informazioni in un database relazionale. Tali capacità distinguono i sistemi geografici da qualsiasi altro sistema informatico consentendo agli utenti di avere uno strumento che consenta loro di visualizzare e analizzare le informazioni per spiegare eventi, pianificare strategie o progettare infrastrutture territoriali. Si può ad esempio localizzare qualsiasi oggetto presente sul terreno oppure si può studiare l'evoluzione del paesaggio agricolo o ancora studiare i percorsi dei fiumi attraverso il tempo.

Per tutti i problemi che hanno una componente geografica il G.I.S permette di creare mappe, integrare informazioni, visualizzare scenari anche tridimensionalmente, risolvere complicati problemi di mobilità ed elaborare le soluzioni più efficaci. Operazioni complicate se non impossibili da effettuarsi in mancanza di tale strumento.

L'acronimo inglese Geographic(al) Information System, GIS, viene spesso usato erroneamente come sinonimo di SIT , acronimo italiano di Sistema Informativo Territoriale.

Un sistema informativo territoriale o SIT è, invece, "Il complesso di uomini, strumenti e procedure (spesso informali) che permettono l'acquisizione e la distribuzione dei dati nell'ambito dell'organizzazione e che li rendono disponibili, validandoli, nel momento in cui sono richiesti a chi ne ha la necessità per svolgere una qualsivoglia attività".

Il Sistema Informativo Territoriale infatti è un *sistema complesso*, fondato su un archivio in continua evoluzione ossia una banca di dati cartografici digitali

aggiornata in tempo reale, attraverso il quale vengono gestite le informazioni territoriali, cioè tutte le notizie riferibili univocamente ad un punto della superficie terrestre. Con l'ausilio di strumenti software appositi (i GIS), il SIT consente di schematizzare le componenti del territorio (cartografia di base, confini amministrativi, infrastrutture di trasporto o servizi, zone ambientali, uso del suolo, strutture commerciali, risorse turistiche, ecc.) mediante oggetti geografici ed eseguire analisi ed elaborazioni a supporto delle attività di governo, dalla predisposizione degli strumenti di pianificazione alla comparazione di dati socioeconomici e territoriali. Non per ultimo, il SIT consente di rendere disponibile l'informazione geografica all'insieme dei soggetti che operano sul territorio (enti, professionisti, cittadini) garantendo l'aggiornamento continuo dei dati e assicurandone l'interscambio attraverso la standardizzazione dei formati.



Figura 1: Elaborazione dati

Fonte: <http://sit.protezionecivilesicilia.it/>



Figura 2: strutturazione dati GIS

Fonte: <http://www.gmat.unsw.edu.au/currentstudents/ug/projects/Darmawan/Welcome.html>

CAPITOLO SECONDO

IL PAESAGGIO NELLA PIANIFICAZIONE ORDINARIA

2.1 La Pianificazione Paesaggistica

La pianificazione paesaggistica entra a far parte del panorama legislativo italiano con la legge 29 giugno 1939, n. 1497 che privilegia le bellezze naturali e panoramiche, per farne oggetto di strumenti articolati di protezione: i piani paesistici. Ma in realtà la norma, solo facoltativa, è poco applicata, solo una decina di piani paesistici vedono la luce ad opera degli organi statali competenti.

Il trasferimento delle competenze urbanistiche alle Regioni, operato con il D.P.R. n. 8 del 1972, non migliora l'attenzione alla pianificazione del paesaggio italiano.

E' solo nel 1985, con la legge Galasso, che la pianificazione assurge ad obbligo per le Regioni, anche se solo per le aree che la stessa legge ha sottoposto *ope legis* a tutela. Da una concezione protezionistica del piano, si passa ad un'idea di piano paesistico come strumento di regolazione del territorio, da una semplice facoltà si passa ad un obbligo, con un termine quello del 31 dicembre 1986 che la Corte Costituzionale riconoscerà poi come semplicemente ordinario.

L'applicazione della legge Galasso rivela quella che oggi viene definita l'Italia a due velocità: alcune regioni come la Val D'Aosta, l'Emilia Romagna, la Liguria, la Toscana redigono i piani paesistici in tempi rapidi, per altre ci vorranno svariati anni, per altre il Ministero per i beni e le attività culturali attiverà la potestà sostitutiva, con diversi sviluppi ed esiti.

Ma è con il Codice dei beni culturali e del paesaggio che il legislatore stabilisce finalmente quale debba essere il contenuto del piano, quali le fasi di formazione, quali le modalità di approvazione, quale il ruolo delle Regioni, del Ministero per

i beni e le attività culturali e del Ministero dell'Ambiente, della Tutela del territorio e del Mare, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione.

Ed è ancora il Codice che, attraverso la possibilità di cooperazione fra il MIBAC e le Regioni, potrà rendere finalmente possibile quella leale e proficua collaborazione che, a giudizio della Corte Costituzionale, deve improntare i rapporti fra Stato e Regioni per garantire una tutela del paesaggio reale ed efficace.

Il fine della pianificazione paesaggistica è la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del territorio che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, alla definizione della quale, concorre l'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni.

In relazione agli obiettivi di qualità paesistica previsti dal Codice, ai piani paesaggistici è attribuito un contenuto conoscitivo, prescrittivo e propositivo. La formazione dei piani deve avvenire tramite l'analisi del territorio e delle sue dinamiche di trasformazione; l'individuazione degli ambiti territoriali in funzione delle caratteristiche paesaggistiche; la ricognizione dei vincoli esistenti e di eventuali ulteriori contesti da sottoporre a vincolo; l'individuazione delle aree gravemente compromesse e dei relativi interventi di recupero, riqualificazione e valorizzazione; l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio; la predisposizione di specifiche normative d'uso degli ambiti territoriali individuati.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ribadisce la priorità della pianificazione paesaggistica come strumento di tutela e di disciplina del territorio (artt. 135 e 143, 144, 145), stabilendo una scala gerarchica che vede il piano paesaggistico sovraordinato agli altri strumenti urbanistici.

Il Codice, all'art. 135, stabilisce che *"lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato ... mediante una*

idonea pianificazione paesaggistica" e a tale scopo la Regione, anche in collaborazione con lo Stato, sottopone a specifica normativa d'uso *l'intero territorio* regionale approvando uno specifico piano paesaggistico. Il piano deve considerare la forma visibile di tutto il territorio regionale comprese le parti non sottoposte a vincolo paesaggistico.

In merito all'elaborazione del piano paesaggistico, il Codice, all'art. 143 indica i diversi obiettivi, i contenuti e la metodologia di elaborazione del Piano e individua una serie di prescrizioni che riguardano:

- a) la sua struttura, basata sull'individuazione degli "ambiti paesaggistici" di cui all'art 135;
- b) l'indicazione delle finalità, che sono la tutela e il miglioramento della qualità del paesaggio;
- c) una metodologia normativamente imposta per l'elaborazione del piano;
- d) la presenza di contenuti precettivi;
- e) la disciplina di approvazione degli interventi di trasformazione del territorio;
- f) le modalità di intesa tra Regione e Stato per la sua elaborazione congiunta;
- g) l'individuazione di progetti di salvaguardia attiva del paesaggio.

Ed inoltre, in base alle caratteristiche naturali e storiche del territorio, per ciascun ambito (art. 143, co.2) definisce specifiche prescrizioni e previsioni, corrispondenti ad obiettivi di qualità paesaggistica, finalizzate a:

- a) mantenere le caratteristiche degli elementi costitutivi e delle morfologie tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, nonché' delle tecniche e dei materiali costruttivi;
- b) individuare le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i livelli di valore riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesaggistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia

dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO e delle aree agricole;

- c) recuperare e riqualificare gli immobili e le aree sottoposte a tutela compromessi e degradati per reintegrare i valori preesistenti o realizzarne altri coerenti ed integrati.

Si apre quindi un nuovo scenario, certamente più complesso, ma anche stimolante e produttivo, di una tutela attiva ed in progress del paesaggio conciliabile con lo sviluppo sostenibile.

2.2 Iter Pianificatorio

Lo Stato e le Regioni sono investite del compito di assicurare che tutto il territorio nazionale sia oltre che conosciuto e salvaguardato anche pianificato.

In virtù della riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n.3/2001), che pone la distinzione tra attività di tutela (competenza esclusiva dello Stato) e attività di valorizzazione (competenza concorrente Stato e Regioni), e in seguito alle previsioni del Codice Urbani, vengono definitivamente delineate competenze e ruoli tra Stato e Regioni.

Al Ministero per i beni e le attività culturali è demandata l'individuazione delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale" al fine di perseguire la tutela del paesaggio secondo principi e criteri direttivi che rendano omogenea l'attività pianificatoria.

Alle Regioni è demandata la redazione e l'approvazione dei piani paesaggistici (o piani urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici), i quali devono sottoporre a "specifica normativa d'uso" tutto il territorio regionale.

L'obbligo sussiste per tutte le Regioni, ma le Regioni Sicilia, Trentino Alto Adige e Val d'Aosta hanno piena autonomia in materia di paesaggio in virtù delle disposizioni dei loro Statuti.

Pur rientrando la redazione dei piani paesaggistici tra le competenze delle Regioni, è riconosciuta al Ministero la partecipazione obbligatoria all'elaborazione congiunta con le Regioni di quelle parti del piano che riguardano beni paesaggistici vincolati in base ad atti amministrativi di vincolo o in base all'appartenenza alle categorie geografiche territoriali tutelate ope legis, specificatamente individuate all'articolo 142 del Codice. Le modalità di elaborazione congiunta sono individuate in protocolli d'intesa e nei relativi disciplinari di attuazione stipulati tra il MIBAC nonché il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le Regioni interessate. Per i motivi già detti questa collaborazione obbligatoria non sussiste per le Regioni Sicilia, Trentino Alto Adige e Val d'Aosta.

Allo scopo di avviare l'attività di pianificazione congiunta estesa a tutto il territorio regionale è previsto che le Regioni, possano stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione dei piani paesaggistici. Qualora, a seguito dell'elaborazione d'intesa, la Regione non approvi il piano, il Ministero lo approva in via sostitutiva, limitatamente alle aree interessate da beni paesaggistici vincolati, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

I piani paesaggistici redatti ed approvati dalle Regioni prima dell'entrata in vigore del Codice sono stati sottoposti, entro il 31 dicembre 2009, a verifica e adeguamento affinché le disposizioni in essi contenute fossero conformi alle disposizioni del Codice. Decorso inutilmente tale termine è stato consentito al Ministero di provvedere in via sostitutiva. Al procedimento di conformazione e adeguamento, disciplinato dalle Regioni, partecipano gli organi del Ministero tramite intese che ne regolano lo svolgimento e ne definiscono i tempi.

Allo stato attuale sono già in atto tavoli di copianificazione paesaggistica tra Regioni e Ministero per le Regioni Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Sardegna, Toscana. Queste Regioni hanno scelto di elaborare insieme al Ministero piani paesaggistici ex novo, estesi a tutto il territorio regionale.

Sono in corso di approvazione i protocolli d'intesa ed i relativi disciplinari per le Regioni Calabria, Marche e Veneto.

Il Ministero ha già intrapreso iniziative per attivare i protocolli d'intesa con le altre Regioni.

Ministero per i beni e le attività culturali

Servizio IV - Tutela e qualità del paesaggio

SITUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA

Dati aggiornati all'8 giugno 2011

REGIONE	Intesa o protocollo antecedente Codice	Legge regionale di riferimento	Protocollo art. 143 Codice	Protocollo art. 156 Codice	Disciplinare	Note esplicative
Abruzzo			26.02.2009	Congiunto a protocollo Art. 143	12.05.2009	Il protocollo è stato firmato dal Ministro e dal Presidente della Regione in data 26 febbraio 2009. In data 12 maggio 2009 è stato firmato il disciplinare. È iniziata una pianificazione congiunta che allo stato attuale è sospesa perché da tempo la Regione non convoca il tavolo di copianificazione.
Basilicata			NO	NO	NO	È stato elaborata congiuntamente con la Regione e la Direzione regionale la bozza di protocollo che verrà sottoposta all'esame dell'Ufficio legislativo
Calabria	04.06.2003 Protocollo fra Direzione BAP Presidente Regione		Dicembre 2009	NO	NO	Il Direttore regionale ha firmato il protocollo nel dicembre 2009 per la copianificazione dei soli beni paesaggistici. Allo stato attuale la Regione non ha in corso la copianificazione con gli uffici ministeriali
Campania			27.12.2006 06.12.2010		06.12.2010	Il protocollo e il disciplinare sono stati firmati in data in data 6 dicembre 2010 per la pianificazione congiunta dei soli beni paesaggistici. Deve iniziare il lavoro del Comitato tecnico congiunto.
Emilia Romagna	Accordo MiBAC Regione e Autonomie locali 09.11.2003		NO	NO	NO	È in atto il tavolo di copianificazione sulla base dell'accordo del 2003. La Regione sta elaborando la bozza di protocollo e di disciplinare adeguati all'ultima versione del Codice dei beni culturali e del paesaggio
Friuli Venezia Giulia		L.R. n. 5 23.02.2007	22.12.2006	NO	Predisposto dal MiBAC da aggiornare all'ultima versione del Codice dei beni culturali e del paesaggio	Fino al maggio 2008 la Direzione regionale e le Soprintendenze hanno svolto l'attività di copianificazione con la Regione. Con le elezioni regionali tale attività si è interrotta. Il D.R. ha poi inviato una bozza di disciplinare che è stata valutata e modificata. La Direzione generale PaBAAC ha intenzione di verificare e aggiornare il protocollo proporre il disciplinare e riattivare la copianificazione
Lazio	Accordi collab. 30.06.1997 03.11.1998	L.R. 24 06.07.98	Predisposto da adeguare al Codice	Congiunto a protocollo Art. 143	Predisposto da adeguare al Codice dei beni culturali e del paesaggio	La Regione ha adottato il piano con delibera n. 3567/2007, esteso all'intero territorio regionale. È in atto il tavolo di copianificazione. È in valutazione presso il MiBAC la bozza di protocollo adeguata all'ultima versione del Codice dei beni culturali e del paesaggio. La Regione non ha ancora dato risposta alle osservazioni delle Soprintendenze.
Liguria			NO	NO	NO	La Regione ha predisposto una bozza di protocollo d'intesa che è stata oggetto di osservazioni da parte dell'Ufficio Legislativo, osservazioni alle quali la Regione non ha dato seguito. La Direzione generale PaBAAC ha intenzione di attivare un confronto per l'elaborazione di un nuovo testo
Lombardia			NO	NO	NO	La Regione ha approvato il Piano paesaggistico con delibera del 19 gennaio 2010 senza attivare la copianificazione. La Direzione generale PaBAAC ha informato il Ministro. La Direzione regionale ha ora inviato una proposta della Regione di protocollo d'intesa per la vestizione dei vincoli, bozza che è all'esame della Direzione PaBAAC

REGIONE	Intesa o protocollo antecedente Codice	Legge regionale di riferimento	Protocollo art. 143 Codice	Protocollo art. 156 Codice	Disciplinare	Note esplicative
Marche			Predisposto e valutato dal MBAC		Predisposto e valutato dal MIBAC	La Regione ha predisposto il testo definitivo del protocollo d'intesa e del disciplinare modificati a seguito delle richieste dell'Ufficio Legislativo e della Direzione generale. I testi sono stati inviati all'Ufficio legislativo in data 16 marzo 2011. Si è in attesa della firma
Molise			NO	NO	NO	Non risulta alcuna iniziativa della Regione Molise per attivare la copianificazione. Verrà inviata una richiesta al Direttore regionale per conoscere le iniziative eventualmente intraprese.
Piemonte			28.03.2008	28.03.2008	11.07.2008	E' in atto il tavolo di copianificazione. Sulle proposte di PPR e sulle relative norme la Direzione generale PaBAAC, la Direzione regionale e le Soprintendenze stanno via via ufficializzando le proprie osservazioni e proposte.
Puglia			15.11.2007		NO	E' in atto l'attività di copianificazione che vede coinvolta anche la DG PaBAAC
Sardegna		L.R. 8/2004	19.02.2007	19.02.2007	NO	Primo ambito (costiero): approvato in data 05.09.06. Secondo ambito (intemo): attesa pubblicazione Proposta. Il Ministero ha osservato il Primo ambito e partecipato ai lavori del Secondo ambito. Recentemente la Direzione regionale ha riattivato il confronto sulla pianificazione congiunta precedentemente interrotto.
Toscana			23.01.2007	23.01.2007	23.01.2007 30.03.2011 (atto integrativo del disciplinare) 15.04.2011 (atto integrativo del disciplinare)	E' stato stipulato un atto integrativo il 24.07.07. Nella stessa data la Regione ha approvato il Piano di Indirizzo Territoriale (P.I.T.). In data 18 novembre 2008 il Direttore generale, il Direttore regionale, le Soprintendenze territoriali, la Regione Toscana, FANCI, FUNCEM e l'UPI Toscana hanno stipulato un protocollo d'intesa per il coinvolgimento delle Comunità locali nel processo di pianificazione. E' in atto il tavolo di copianificazione. In data 30 marzo 2011 è stato firmato un ulteriore atto integrativo del disciplinare per stabilire il cronoprogramma e le procedure che conducano a una sostanziale integrazione del P.I.T. e a una nuova adozione e approvazione. In data 15 aprile 2011 è stato firmato un atto integrativo di modifica e integrazione del disciplinare del 24 luglio 2007
Umbria			07.12.2010	NO	07.12.2010	Il protocollo e il disciplinare sono stati firmati in data 7 dicembre 2010 per la pianificazione congiunta dell'intero territorio. E' iniziata l'attività di copianificazione.
Veneto		15.08.2006 n. 72	15.07.2009	NO	15.07.2009	In data 19 settembre 2008 il Ministro e il Presidente della Giunta Regionale hanno stipulato un'intesa quadro di carattere generale. Protocollo e disciplinare sono stati firmati il 15 luglio 2009. E' in atto il tavolo di copianificazione.

Tabella 1: Situazione della pianificazione paesaggistica.

Fonte: Ministero per i beni e le attività culturali – Servizio IV: Tutela e qualità del paesaggio

2.3 La pianificazione paesaggistica in Sicilia

L'autonomia amministrativa della Regione Siciliana codificata nello statuto speciale approvato nel 1946, si riflette nella gestione paesaggistica del suo territorio.

L'identificazione delle forme e dei metodi per l'espletamento della tutela paesistica in Sicilia trova la sua previsione nella L.R. 80/77, che individua l'Assessorato regionale dei Beni culturali e ambientali quale ente competente per lo svolgimento delle attribuzioni in campo paesaggistico. Tuttavia, la legge quadro sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali non trova immediata traduzione in azioni concrete. Solo all'inizio degli anni novanta, a seguito dall'obbligatorietà introdotta dalla Legge Galasso (L.431/85) relativamente all'adozione del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR), si coglie un concreto risveglio di interesse in materia paesistica, che si concretizza nella definizione delle *Linee Guida al Piano territoriale paesaggistico regionale*, approvato con D.A. n. 6080 del 1999.

Le Linee Guida suggeriscono una metodologia unitaria di pianificazione da adottare nei 18⁶ ambiti territoriali in cui viene suddiviso il territorio regionale, associando alla tutela attiva dei beni paesaggistici, l'introduzione di opzioni di sviluppo economico e sociale compatibili con la loro salvaguardia e valorizzazione.

Tuttavia, nonostante gli indirizzi nazionali siano segnati da un approccio sistemico al paesaggio fondato sulle interrelazioni tra aspetti naturali e antropici, la previsione regionale degli ambiti territoriali sembra evocare solo l'aspetto morfologico del territorio. La presenza della sola dimensione oggettiva fa risaltare una disattenzione sostanziale nei confronti della complessità del paesaggio, che proprio in Sicilia non può prescindere dal profondo legame tra patrimonio naturale e culturale. La noncuranza del legame intrinseco tra risorse

⁶ Il diciottesimo ambito comprende le isole minori.

naturali e antropiche, affermata nella Convenzione europea del paesaggio e nel Codice Urbani, trascura tra l'altro la dinamica evolutiva dei paesaggi.

Le Linee Guida individuano i caratteri strutturali del paesaggio e gli orientamenti, per assicurarne il rispetto, e definiscono, per le aree vincolate e di valore significativo, i beni oggetto di tutela nonché i criteri e le modalità di gestione. L'impianto normativo propone la distinzione tra territori tutelati e non. Nei territori vincolati l'azione di tutela si concreta pienamente: il rispetto della normativa paesaggistica costituisce condizione necessaria per il rilascio delle autorizzazioni, i piani urbanistici e di settore sono obbligati a recepirne le prescrizioni.

Nei territori non sottoposti a vincoli paesaggistici le Linee Guida definiscono indirizzi da seguire per assicurare il rispetto delle caratteristiche strutturali del paesaggio. Tali indirizzi sono da assumere come riferimento prioritario e fondante per la definizione di politiche regionali di sviluppo e per la pianificazione territoriale provinciale e locale.

Successivamente, il D.A. 5820/2002, provvede a rendere attuativi i contenuti dell'accordo sottoscritto nel 2001 in sede di Conferenza Stato, Regioni e Province autonome, e stabilisce che i piani territoriali paesistici in ciascun ambito territoriale, coerentemente con le Linee Guida, definiscano azioni calibrate sulle singole specificità territoriali in un grado di coerenza unitario che potrà ottenersi con il concorso degli enti locali, la predisposizione di norme e la gestione del territorio affidata agli attori locali.

Tuttavia, anche in merito all'applicazione del Codice Urbani, emergono singolari modalità di gestione sostenibile del paesaggio. La circolare assessoriale n. 3 del 2006, prescrive una rivisitazione dei vincoli già esistenti e operanti nel territorio e invita gli uffici preposti a rivalutare l'attualità delle ragioni che hanno portato all'adozione di interventi di salvaguardia in aree oggetto di trasformazione. Fortunatamente, a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale che ribadisce il carattere assoluto e primario della tutela

paesaggistica, l'Assessorato ai beni culturali e ambientali, emana nel luglio 2008 una successiva circolare che accoglie l'orientamento costituzionale.

La "specialità" della Regione Sicilia e le divergenze rispetto alle norme prevalenti a livello nazionale, si ripercuotono sulle procedure di dichiarazione dei beni paesaggistici, anche quando viene escluso l'intervento degli uffici statali in caso di ritardi o inadempienze della Regione, in palese contrasto con il principio di sussidiarietà che prevede il potere sostitutorio del Ministero in caso di lacune nella pianificazione paesaggistica.

A questo si aggiungono le ragguardevoli differenze rispetto alla disciplina nazionale in materia di gestione del paesaggio. Le amministrazioni competenti al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche sono sempre le Soprintendenze, solo che in Sicilia anziché essere strutture periferiche del Ministero, sono uffici afferenti al Dipartimento regionale dei beni culturali e ambientali, a voler sottolineare il ridimensionamento dell'influenza statale nei processi di trasformazione del paesaggio regionale. Le disposizioni regionali escludono, inoltre, ogni forma di collaborazione con gli organi ministeriali per la redazione dei Piani d'ambito ed ogni forma di potere sostitutorio nel caso di mancata adozione degli stessi.

Il processo di pianificazione paesaggistico-ambientale della Sicilia si sviluppa quindi in due differenti livelli di azione. Al livello superiore/centrale si colloca la Regione con l'emanazione delle linee guida alla pianificazione corredate da carte tematiche e dal Sistema Informativo Territoriale Paesistico (S.I.T.P.), al livello inferiore/locale si collocano le Soprintendenze chiamate a redigere i piani paesaggistici dei 18 ambiti individuati nelle linee guida. Un compito non semplice se si considera che la divisione in ambiti segue la matrice oromorfologica dei luoghi, mentre le singole Soprintendenze agiscono all'interno dei confini amministrativi provinciali. Pare che l'intento del legislatore regionale sia stato quello di individuare un criterio oggettivo di strutturazione del territorio in ambiti in grado di svolgere una funzione unitaria e omogeneizzante, a cui affiancare puntuali azioni espletate dalle Soprintendenze

in funzione delle singole caratterizzazioni paesaggistiche degli ambiti indagati. Un esempio concreto è dato dalla Soprintendenza di Catania. All'interno dei suoi confini amministrativi, si collocano ben sette ambiti territoriali, di cui sei condivisi con altre province.

La figura 3 rappresenta gli ambiti di paesaggio definiti dalle Linee Guida del P.T.P.R. e ne riporta numerazione, denominazione, superficie e Soprintendenze competenti territorialmente.

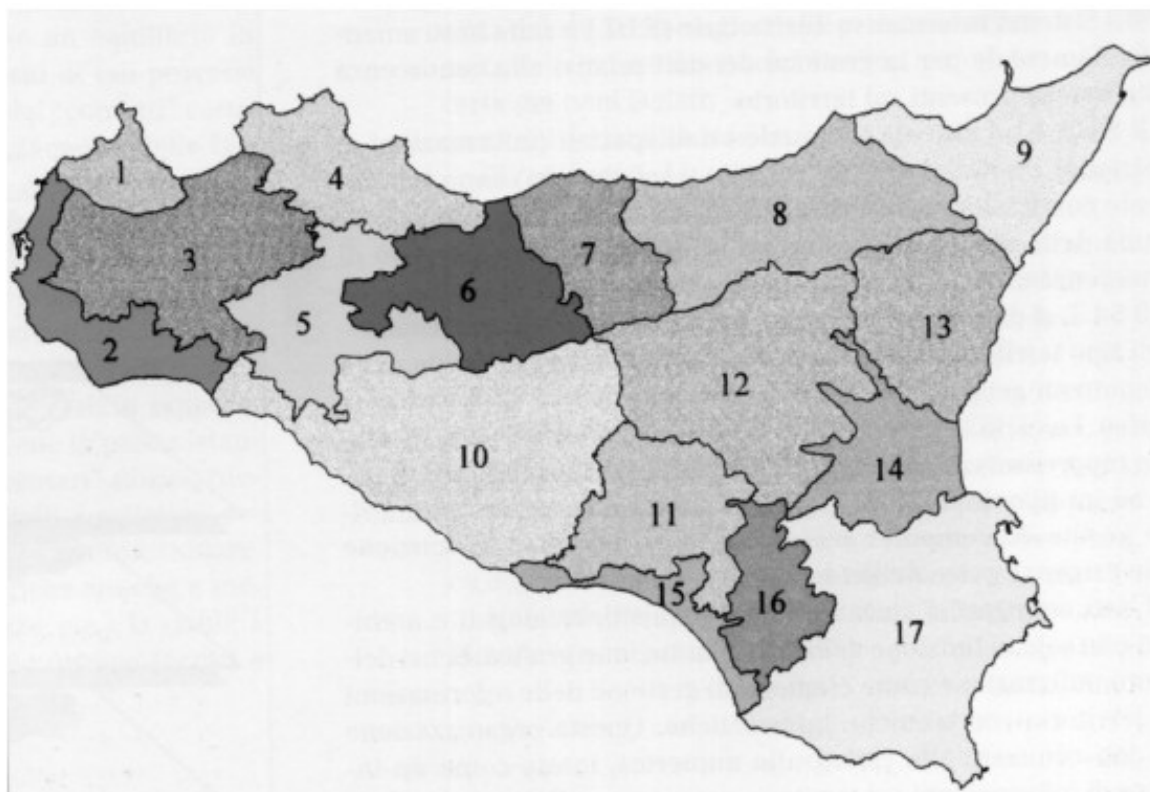


Figura 3: Articolazione del paesaggio regionale in Piani d' Ambito

1. Rilievi del trapanese, kmq 427,7 (Tp) ; 2. Pianura costiera occidentale, kmq 852,0 (Tp, AG); 3. Colline del trapanese, kmq 1902,8 (TP, AG, PA); 4. Rilievi e pianure costiere del palermitano, kmq 1121,8 (PA); 5. Rilievi dei monti Sicani, kmq 1291,5 (PA, AG); 6. Rilievi di Lercara , Cerda e Caltavuturo, kmq 1354,9 (PA, AG, CL); 7. Catena settentrionale (Madonie), kmq 957,2 (PA, CL); 8. Catena settentrionale (Nebrodi), kmq 2101,5 (ME, PA, EN, CT); 9. Catena settentrionale (Peloritani), kmq 1546,3 (ME); 10. Colline della Sicilia centromeridionale, kmq 242,7 (AG, PA, CL); 11. Colline di Mazarino e Piazza Armerina, kmq 1338,8 (AG, CL, EN, CT); 12. Colline dell'ennese, kmq 2460,6 (EN, PA, CT); 13. Cono vulcanico etneo, kmq 1370,7 (CT); 14. Pianura alluvionale catanese, kmq 1029,1 (EN, CT, SR); 15. Pianure costiere di Licata e Gela, kmq 470,8 (AG, CL, RG); 16. Colline di Caltagirone e Vittoria, kmq 775,7 (CT, RG); 17. Rilievi del tavolato ibleo, kmq 3189,4 (CT, RG, SR). Il diciottesimo ambito comprende le isole minori e non viene trattato in queste note.

I Piani d'Ambito in Sicilia sono stati elaborati dal 2003 al 2008. Con la elaborazione dei piani si è costruito presso ciascuna Soprintendenza il sistema informativo dell'ambito che è interconnesso con il Sistema Informativo Territoriale del Paesaggio (SITP), già attivo presso l'Assessorato BB.CC.AA.

Allo stato attuale⁷, i Piani Paesaggistici semplicemente adottati⁸ sono:

- P.P. dell'Arcipelago delle Egadi;
- P.P. dell'Ambito 1 ricadente nella provincia di Trapani e interessante i comuni di Buseto Palizzolo, Castellammare del Golfo, Custonaci, Erice, San Vito Lo Capo e Valderice.

I Piani Paesaggistici adottati e in corso di approvazione sono:

- P.P. della provincia di Caltanissetta;
- P.P. dell'Abito 9 della provincia di Messina;
- P.P. degli ambiti 15,16 e 17 della Provincia di Ragusa;

I Piani Territoriali Paesaggistici approvati, ma ancora in attesa degli esiti del loro adeguamento al Decreto Legislativo 42/04, sono:

- P.P. dell'Isola di Ustica, con decreto del 28.05.1997, pubblicato sulla G.U.R.S. n.30 del 21.06.1997.
- P.P. dell'Isola di Pantelleria, con decreto n. 8102 del 12.12.1997, pubblicato sulla G.U.R.S. n.8 del 14.02.1998.
- P.P. dell'Arcipelago delle Eolie, con decreto n.5180 del 23/02/01, pubblicato sulla G.U.R.S. n.11 del 16.03.2001.

⁷ Fonte: <http://bca.regione.sicilia.it/ptpr/main/index.htm>

⁸ Un Piano è:

Adottato quando è stato oggetto di deliberazione da parte degli organismi competenti;

Approvato quando ha completato l'intero iter per la formale approvazione da parte dell'organo competente (la Regione).

I piani paesistici di ambito, elaborati e in corso di adozione, sono privi di qualsiasi contenuto progettuale e sono strutturati su un rigido schema normativo articolato in tre “livelli di tutela”.

I livelli di tutela, articolati in tre classi, sono riferiti alle aree vincolate e definiscono le procedure di attuazione della tutela e impongono previsioni vincolanti da introdurre negli strumenti urbanistici (usi, divieto di varianti in zona agricola, inedificabilità).

Ambito		Superficie (kmq)	Soprintendenza competente
1.	Rilievi del trapanese	427,748	Soprintendenza BB.CC.AA di TP
2.	Pianura costiera occidentale	852,023	Soprintendenze BB.CC.AA di TP e AG.
3.	Colline del trapanese	1902,795	Soprintendenze BB.CC.AA di TP, AG, PA.
4.	Rilievi e pianure costiere del palermitano	1121,889	Soprintendenza BB.CC.AA di PA.
5.	Rilievi dei monti Sicani	1291,552	Soprintendenze BB.CC.AA di PA e AG.
6.	Rilievi di Lercara, Cerda e Caltavuturo	1354,914	Soprintendenze BB.CC.AA di PA, AG, CL.
7.	Catena settentrionale (Madonie)	957,177	Soprintendenze BB.CC.AA di PA, CL
8.	Catena settentrionale (Nebrodi)	2101,452	Soprintendenze BB.CC.AA di PA, EN, ME, CT
9.	Catena settentrionale (Peloritani)	1546,290	Soprintendenza BB.CC.AA di ME.
10.	Colline della Sicilia centro-meridionale	3242,696	Soprintendenze BB.CC.AA di AG, PA, CL.
11.	Colline di Mazzarino e Piazza Armerina	1338,836	Soprintendenze BB.CC.AA di AG, CL, EN, CT.
12.	Colline dell'ennese	2460,581	Soprintendenze BB.CC.AA di PA, EN, CT
13.	Cono vulcanico etneo	1370,708	Soprintendenza BB.CC.AA di CT.
14.	Pianura alluvionale catanese	1029,100	Soprintendenze BB.CC.AA di EN, CT, SR.
15.	Pianure costiere di Licata e Gela	470,858	Soprintendenze BB.CC.AA di AG, CL, RG
16.	Colline di Caltagirone e Vittoria	775,694	Soprintendenze BB.CC.AA di CT, RG.
17.	Rilievi e del tavolato ibleo	3189,352	Soprintendenze BB.CC.AA di CT, RG, SR.

Tabella 2: Individuazione ambiti e Soprintendenze competenti.

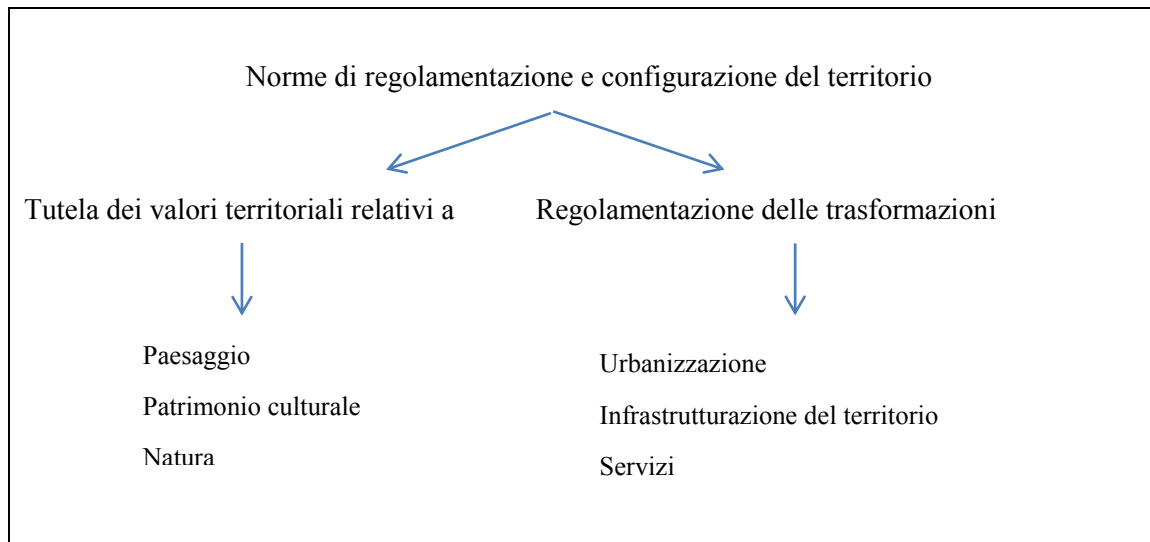
2.4 Il livello di definizione paesaggistica negli atti di pianificazione territoriale

Il riconoscimento di relazioni sempre più strette tra ambiti disciplinari, prima considerati complementari se non autonomi, quali l'ambiente, il paesaggio, il territorio e l'urbanistica, ha posto l'esigenza di coordinare le varie forme di pianificazione che insistono sul territorio, introducendo nuove attribuzioni sul piano delle competenze, sia per quanto riguarda gli organi preposti all'esercizio delle stesse, sia per quanto riguarda le procedure con cui attuarle.

In Italia l'unica forma di pianificazione consolidata per il controllo dell'uso del suolo (pianificazione fisica) è quella propria dell'ordinamento urbanistico-territoriale e degli istituti assimilati, che costituisce sempre più spesso il momento di ponderazione e di coordinamento tra le istanze socioeconomiche che le sono proprie e le istanze di tutela dell'ambiente e del paesaggio, considerate come un particolare tipo di richiesta da confrontare con le altre.

Le norme che in Italia sovrintendono al governo del territorio discendono tipicamente dalla separazione delle azioni di conservazione nei territori extraurbani e azioni di trasformazione nei territori urbani⁹.

⁹ Gli strumenti di piano - Il quadro legislativo e strumentale di riferimento della pianificazione territoriale a cura dell'Arch. Daniele Ronsivalle, 2009.



Il nuovo quadro legislativo e normativo che si è venuto configurando in questi anni richiama però un sistema organico della pianificazione articolato su più livelli, in base al principio di *sussidiarietà* e responsabilità dei diversi enti di governo del territorio e al principio di *integrazione* tra pianificazione territoriale e urbanistica e politiche di tutela, valorizzazione e riqualificazione del paesaggio.

Il problema del coordinamento tra la pianificazione paesaggistica e gli altri strumenti di pianificazione è fatto oggetto dell'art. 145 del Codice.

L'art. 145, al comma 2, stabilisce infatti che i piani paesaggistici debbano prevedere "*misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico*".

Si colloca, così, il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi piani, tant’è che “le misure di coordinamento” tra pianificazione paesistica e pianificazione urbanistica sono dettate dai piani paesistici e non da quelli urbanistici.

Il comma 3 dello stesso articolo, continua stabilendo che “*Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono*

cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”.

Si afferma chiaramente, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono sovraordinate rispetto agli strumenti urbanistici comunali e ai piani degli enti territoriali, oltre che prevalenti su ogni atto di pianificazione ad incidenza territoriale. La cogenza del piano viene poi "definita" attraverso tre tipologie di effetti: immediata prevalenza su disposizioni difformi degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale; previsione di norme di salvaguardia; vincolatività per gli interventi settoriali. È previsto, infatti, che gli enti adeguino gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici non oltre due anni dalla loro approvazione, integrando se necessario ulteriori previsioni conformative che, alla luce dei caratteri specifici del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici presenti.

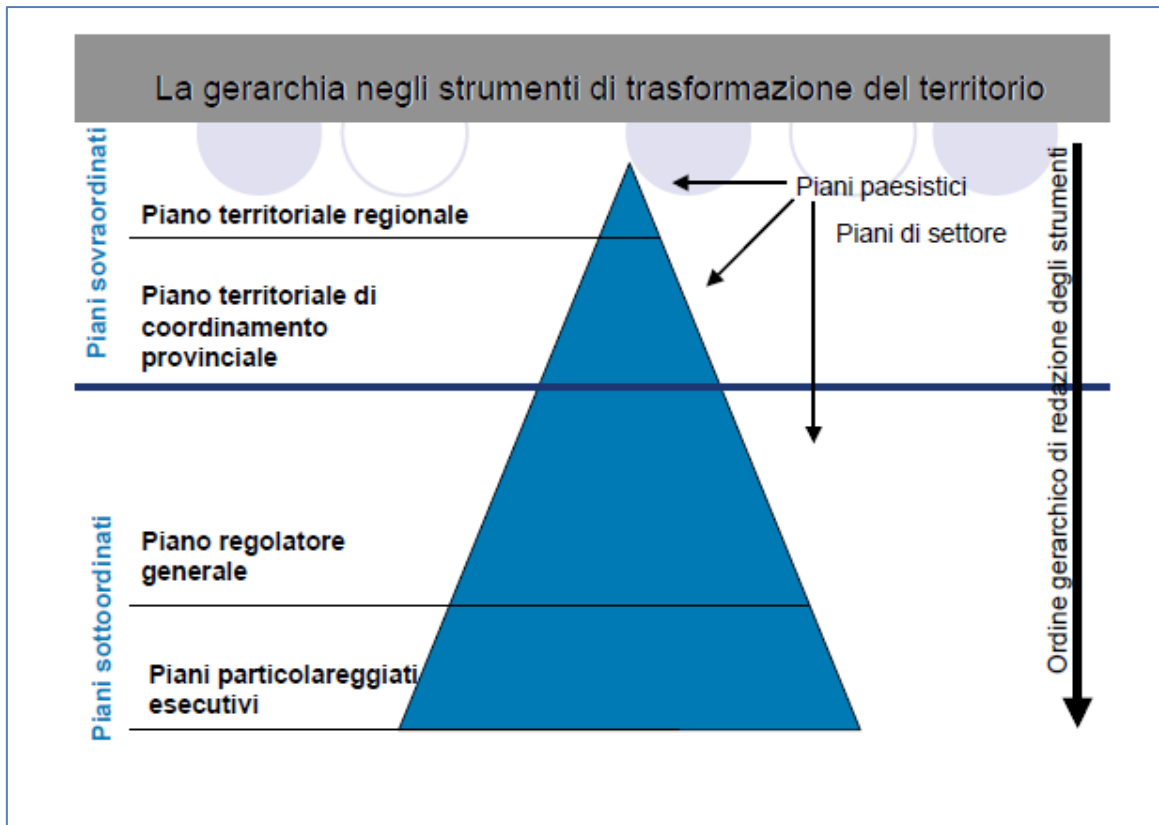


Figura 4: La gerarchia negli strumenti di pianificazione del territorio.

Fonte: "Quadro nazionale e strumentazione della Regione Siciliana", Daniele Ronsivalle, 2009

In giurisprudenza, si legge da alcune sentenze, non vi sono mai stati dubbi sul punto che i contenuti dei piani paesaggistici prevalgono sulla pianificazione urbanistica comunale, che è tenuta ad adeguarsi ai primi (Tar Liguria, I, 27 ottobre 1992, n. 389), secondo un principio di sostanziale sovraordinazione degli strumenti di pianificazione e di controllo preordinati alla tutela degli interessi di conservazione dell'ambiente e del paesaggio rispetto alla tutela riservata agli altri interessi collegati alle esigenze di sviluppo (Tar Lazio, I, 20 novembre 1989, n. 1270). Da ciò deriva anche (come forza passiva) l'illegittimità di nuove previsioni urbanistiche che vengano a porsi in contrasto con quelle contenute negli atti di pianificazione paesaggistica (Tar Lazio, I, 29 novembre 1994, n. 1852).

Il piano paesaggistico rappresenta quindi, uno strumento contenente indicazioni e criteri direttivi cui gli altri soggetti detentori a diverso titolo del potere di pianificare devono necessariamente conformarsi, al fine del raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica. Questi obiettivi comportano che la tutela e la valorizzazione del paesaggio non si risolvano in mere attività di conservazione e salvaguardia, ma si estendano alla regolazione di ogni intervento destinato ad incidere sul paesaggio. Il piano paesistico diviene così uno strumento di effettivo governo dello sviluppo sostenibile e come tale messo al servizio degli obiettivi di modernizzazione e sviluppo.

La pianificazione paesistica impone quindi alla pianificazione urbanistico-territoriale nuove prospettive subordinando ogni intervento e trasformazione antropica del territorio alla lettura analitica (alla conoscenza approfondita cioè di tutti gli elementi naturali e antropici), all'individuazione dei valori e del complesso intreccio di relazioni esistenti nel paesaggio, al rispetto delle componenti ambientali, all'individuazione dell'evoluzione in atto nel territorio e alla definizione delle misure di intervento più opportune per indirizzare la compensazione e la riqualificazione degli squilibri esistenti e per individuare le premesse per le trasformazioni future¹⁰.

La disciplina paesistica porta dunque ad un ampliamento dei processi conoscitivi e interpretativi del territorio e ad una integrazione interdisciplinare tra diversi studi specialistici.

È chiaro che la pianificazione paesistica, per le grandi potenzialità che le sono state attribuite, non deve porsi solo in termini prescrittivi e riduttivi, ma deve proporre attività e progetti diretti alla incentivazione ed al recupero dei valori paesaggistici smarriti o compromessi. In questi termini, attraverso lo svolgimento delle funzioni tese alla valorizzazione del paesaggio integrale, così come concepito dalla Convenzione europea del paesaggio, la nuova

¹⁰ *Calcagno Maniglio Annalisa, "Alcune considerazioni per operare sul paesaggio", in Lavori preparatori "Prima Conferenza Nazionale sul Paesaggio", Cingemi Editore, 1999.*

pianificazione dovrebbe poter aggiungere utilità e prospettive di sviluppo culturale ed economico.

In definitiva, se la pianificazione territoriale studia e realizza l'organizzazione e la migliore distribuzione possibile delle attività dell'uomo nel territorio, e di conseguenza lo organizza modificandone le strutture, funzioni, elementi e loro interazioni, la pianificazione paesistico-ambientale deve servire a definire le pre-condizioni che formano il concetto di potenzialità e di vincoli che caratterizzeranno il paesaggio.

La pianificazione paesistica intesa nella sua accezione più completa, e cioè come disciplina di sintesi, ricerca i migliori usi della risorsa sulla base delle considerazioni di sintesi che emergono dalle conoscenze acquisite nella fase analitica multi-disciplinare; stabilisce regole e misure di intervento indirizzate a compensare e minimizzare gli squilibri esistenti; persegue il raggiungimento delle istanze della collettività nei confronti del vasto ambito indicato genericamente come "qualità della vita".

Con la presa di coscienza dell'esauribilità delle risorse e dei limiti di modificabilità dell'ambiente, il territorio non è più considerato come oggetto passivo dei processi di trasformazione, ma come soggetto degli interventi e delle scelte; la pianificazione urbanistica e territoriale si trova quindi a dover conciliare lo sviluppo insediativo, produttivo, strutturale (e perciò economico) con l'esigenza di tutelare le qualità paesistiche e le risorse ambientali; a dover acquisire le novità di merito e di metodo che la disciplina paesistica promuove riguardo all'uso del territorio.

2.5 La disciplina urbanistica, valutazione ambientale ed esame paesistico

La necessità di pianificare a più scale è un'esigenza già accolta dalla legge urbanistica italiana, attraverso l'istituzione dei Piani territoriali regionali, dei Piani provinciali e dei Piani comunali. L'efficacia di questi strumenti sta nell'effettiva interazione e operatività dei vari livelli di piano. Affinché questa pianificazione unica, alle diverse scale spaziali, risulti efficace occorre che i criteri generali da adottare su tutto il territorio nazionale siano ben precisi e che, i vari livelli di pianificazione siano correlati "in cascata" alle varie scale d'intervento in modo da aumentare il livello di dettaglio sia delle analisi, sia delle valutazioni, sia delle prescrizioni, via via che la pianificazione discende agli ambiti provinciali e comunali.

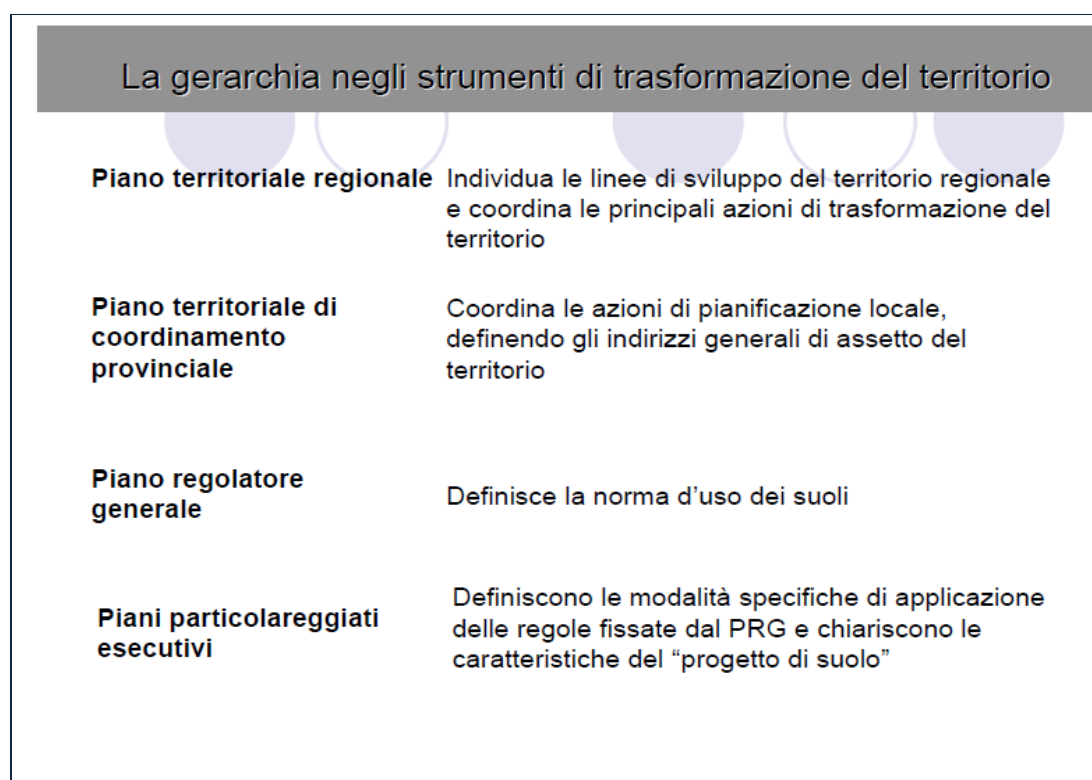


Figura 5: La gerarchia negli strumenti di pianificazione del territorio.

Fonte: "Quadro nazionale e strumentazione della Regione Siciliana", Daniele Ronsivalle, 2009

La diversa scala spaziale di intervento è proprio ciò che differenzia la pianificazione del territorio dall'urbanistica. Tuttavia, anche se l'urbanistica si

interessa prioritariamente dello spazio urbano e la pianificazione territoriale si interessa dell'area vasta, entrambe le discipline procedono con analoghi metodi di programmazione tesi a definire piani accurati rispettivamente di progettazione, approvazione e realizzazione.

La legge che in Italia, ancor oggi, sovrintende la pianificazione del territorio e/o urbanistica è la n.1150 approvata nel 1942, definita Legge urbanistica nazionale (LUN). La LUN è l'unica legge organica in materia urbanistica alla quale, nel corso degli anni, successive leggi hanno apportato modifiche sostanziali senza, peraltro, sostituirla.

I processi della pianificazione urbanistica e del territorio si articolano in molte fasi decisionali. Gli strumenti operativi della pianificazione urbanistica sono i cosiddetti strumenti urbanistici, distinguibili per livello gerarchico, tipologia e funzionalità. La pianificazione urbanistica è gerarchicamente ordinata su tre livelli: regionale (Piani territoriali), provinciale (Piani sovracomunali) e comunale (Piani regolatori generali).

La legge 1150/1942, che si muove su scala nazionale, da tempo è in attesa di una riforma, che per ora non riesce ad essere approvata. Viceversa, dal 1942 ad oggi sono state promulgate numerose leggi di supporto per argomenti specifici (Edilizia popolare, Standard, ecc.) che tuttavia non hanno modificato il suo ruolo quadro. Di queste si possono ricordare le leggi: 167/1962; 765/67; 865/71; 10/77; 142/90.

Con l'avvento del Governo delle Regioni nel 1972, la materia dell'edilizia e del territorio è passata da una gestione centrale a quella regionale ed infatti, ogni Regione ha iniziato a dotarsi di proprie normative per i vari settori dell'edilizia, dell'urbanistica e del territorio. Con il passare del tempo, nel dibattito del governo delle città e del territorio in genere, sono apparse anche altre tematiche che originariamente non erano prioritarie all'interno della Legge 1150/1942, riferite principalmente ai settori della tutela del paesaggio e della difesa dell'ambiente, che ricevono costantemente un impulso importante dall'approccio

alla sostenibilità e dalla valutazione degli impatti ambientali e paesaggistici determinati dalle trasformazioni antropiche.

Tra gli strumenti per controllare le trasformazioni – almeno quelle aventi conseguenze rilevanti sull’ambiente – sono previste, nell’ordinamento comunitario ed in quello italiano, la procedura di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e la procedura di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) Si tratta di due procedure complementari chiamate a valutare realtà diverse per dimensioni, natura e complessità.

La Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) viene introdotta in Italia sulla base di norme transitorie che traggono origine da quanto definito dall'art. 6 della legge 394/86 istitutiva del Ministero dell'Ambiente e conformemente alla direttiva del Consiglio della Comunità Europea n. 85/337 del 1985 modificata ed integrata dalla direttiva CEE 97/11. Secondo la normativa comunitaria i progetti che possono avere un effetto rilevante sull'ambiente, inteso come ambiente naturale e ambiente antropizzato, devono essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale. Questa può essere nazionale o regionale in base a determinate categorie progettuali. La V.I.A. si concentra, quindi, su uno specifico progetto/intervento in una localizzazione specifica ed è una procedura amministrativa di supporto per l'autorità decisionale finalizzata a individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali, prodotti dell'attuazione di un determinato progetto.

La Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) viene introdotta a livello comunitario dalla Direttiva Europea 2001/42/CE che riguarda “la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale”.

La V.A.S. riguarda problemi su scala geografica molto ampia (non localizzata in uno specifico sito), si concentra sugli impatti delle scelte strategiche ed è un processo finalizzato ad integrare considerazioni di natura ambientale nei piani e nei programmi, per migliorare la qualità decisionale complessiva.

La *valutazione ambientale* nasce dunque come “correttivo della miopia del mercato”, cioè come attività conoscitiva per risolvere un problema delle discipline economiche e per fornire al decisore (politico) una adeguata informazione anche degli effetti dell’attività umana sul mondo esterno.

Proprio alla luce dell’importanza della pianificazione paesaggistica, il T.A.R. siciliano in una recente sentenza ha fermamente rigettato le deduzioni secondo cui il piano paesaggistico non doveva essere sottoposto a V.A.S. (Valutazione Ambientale Strategica) perché non avente un’incidenza ambientale, propria dei piani urbanistico-territoriali, ma sarebbe diretto soltanto ad un’individuazione di beni oggetto del patrimonio paesaggistico¹¹.

In un sistema ormai basato sulla pianificazione, l’esame degli interventi di trasformazione resta un momento centrale dell’azione di tutela e di promozione della qualità paesaggistica, oltre che ambientale.

L’esame paesistico valuta proprio l’impatto paesaggistico degli interventi antropici ed ha per oggetto tutti i progetti di intervento sul territorio che incidono sul paesaggio e la sua percezione. L’esame paesistico del progetto si conclude con la valutazione di merito relativa al giudizio di impatto paesistico.

Quando si parla di esame paesistico la mente richiama le preventive autorizzazioni paesaggistiche previste dalla legge per i progetti ricadenti in ambiti tutelati, ma questa è solo una visione limitata della sua portata. L’esame paesistico opera infatti su base spaziale diversa, vale a dire che agisce anche su ambiti non oggetto di tutela di legge ed integra i procedimenti ordinari di assenso degli interventi senza modificarne i tempi, è quindi una modalità di valutazione endoprocedimentale (si pensi all’acquisizione di pareri come atto

¹¹ Di recente, è stato approvato in IV Commissione dell’Ars il disegno di legge di iniziativa governativa "Modifiche all’art. 59 della legge regionale n. 6 del 2009 in materia di valutazione ambientale e strategica". Il DDL scongiura la procedura di infrazione da parte della Commissione europea, proprio perché adegua la Sicilia all’obbligo della procedura di Vas per tutti i PRG al 31 luglio 2007, data in cui in Italia è entrata in vigore la direttiva comunitaria sulla Vas. Questo provvedimento sana una situazione che metteva a rischio d’annullabilità gli strumenti urbanistici di tante amministrazioni locali.

interno e strumentale degli uffici amministrativi). D'altra parte se tutto il territorio è paesaggio, qualunque intervento di trasformazione del territorio è a priori potenzialmente rilevante ai fini paesaggistici. Ovviamente, ciò non significa che tutti gli interventi siano anche effettivamente rilevanti sotto il profilo paesaggistico, o quanto meno tanto rilevanti da giustificare uno specifico momento di valutazione. Dunque, poiché la selezione degli interventi secondo la rilevanza non avviene più automaticamente in base alla preventiva classificazione del territorio, è necessario seguire un altro e diverso criterio. Questo criterio è stato individuato nell'*impatto, inteso come la combinazione fra progetto e contesto*.

Ciò equivale a dire che l'impatto paesistico di un intervento non dipende né soltanto dalle caratteristiche del sito nel quale si colloca, né soltanto dalle caratteristiche dell'intervento stesso (ad esempio, la dimensione), ma dall'interazione tra le caratteristiche dell'uno e dell'altro. L'entità dell'impatto è l'elemento che suggerisce l'opportunità di un confronto/valutazione relativo alle scelte operate in termini di trasformazione del paesaggio, per arrivare al giudizio di impatto.

Le scelte progettuali, quindi, dovranno essere motivate e adottate sia in coerenza con gli obiettivi di conservazione, valorizzazione e riqualificazione del paesaggio sia in riferimento alle caratteristiche del contesto, alle misure di tutela ed alle indicazioni della pianificazione paesaggistica ai diversi livelli.

È necessario dire però, che l'attuale impostazione della pianificazione urbanistica – la rigidità degli enunciati, delle logiche funzionali, i metodi di valutazione generalmente utilizzati nella ricerca di idoneità insediativa – sono coniugabili con difficoltà con l'impostazione della disciplina paesistica che si esprime attraverso condizionamenti all'uso del suolo dedotti da criteri di valore e vulnerabilità e dalla individuazione e comprensione delle possibili evoluzioni del sistema paesistico. La pianificazione urbanistica, infatti, tende soprattutto a promuovere l'uso dello spazio riconducendo le decisioni alla finalità di soddisfare i bisogni funzionali relativi alle molteplici attività umane.

La vastità dei bisogni che la pianificazione urbanistica deve soddisfare, la quantità di problematiche coinvolte nelle scelte urbanistiche porta, e ha portato sovente, a considerare come “secondarie” o a trascurare del tutto, le finalità di tutela e valorizzazione dei beni paesistici e le regole per un corretto uso e/o protezione delle risorse ambientali del territorio. Tutto ciò, nonostante il D.P.R. 24/07/77 n. 616 abbia confermato l’estensione del concetto di “urbanistica” come *“disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente”* (art. 80).

LA NORMATIVA URBANISTICA IN ITALIA: UNA BREVE CRONOLOGIA	
L.n.1150/1942	Legge urbanistica nazionale
L.n. 765/1967	La legge “ponte” per la riforma urbanistica
DPR 616/77	Trasferimento delle funzioni amministrative in materia urbanistica alle Regioni a statuto ordinario
L.n. 142/1990	La riforma degli Enti Locali conferisce alle province il compito di coordinare le trasformazioni territoriali nel PTC
Leggi Bassanini	Le competenze in materia urbanistica vengono trasferite alle Regioni
Riforma del Titolo V della Costituzione	La nuova redazione del Titolo V (art. 117 e segg.) sancisce la “concorrenzialità” Stato - Regioni nella definizione del governo del territorio
Il progetto di legge quadro per il governo del territorio	Lo Stato fissa i principi cui le regioni devono attenersi per la redazione delle proprie leggi urbanistiche

Tabella 3: *La normativa urbanistica in Italia.*

LA NORMATIVA URBANISTICA IN SICILIA: UNA BREVE CRONOLOGIA	
Statuto della Regione Siciliana	Le competenze in materia di urbanistica, pianificazione del territorio ed Enti Locali sono avocate alla Regione Siciliana
L.r. 71/78	La legge urbanistica regionale rende attive le competenze in materia di urbanistica e pianificazione del territorio, ricalcando lo schema gerarchico della LUN
L.r. 9/86	La Regione Siciliana introduce il piano territoriale provinciale
L.r. 15/91	La Regione rivede la procedura di stesura e approvazione dei prg, e riconosce la rilevanza di alcuni valori naturalistici e paesaggistici da tutelare e valorizzare
Circolare 11/4/02	Modifica le procedure di redazione del Piano Territoriale Provinciale e definisce un nuovo set di elaborati che rispondano a nuove esigenze strutturali e strategiche
Disegno di legge per il governo del territorio	Ridisegna i contenuti, gli strumenti e le procedure di formazione, approvazione e valutazione degli strumenti

Tabella 4: La normativa urbanistica in Sicilia.

2.6 Uso e abuso nel governo del territorio: ruolo dei PRG

Nonostante le più recenti norme europee ed il nostro codice dei beni culturali riconoscano il paesaggio come patrimonio universale di civiltà e la sua tutela una necessità primaria per una società evoluta, non si riesce a impedire il perpetrarsi di uno scempio paesaggistico che sta continuando a distruggere le nostre città, le nostre campagne e le nostre coste ad un ritmo apparentemente inarrestabile.

I modelli d'intervento che nel corso degli anni sono stati adottati per colmare il divario nello sviluppo economico e turistico tra Nord e Sud del mondo, tra Nord e Sud d'Italia, hanno sortito effetti controproducenti, non avendo tenuto conto della sostenibilità degli interventi. Fino agli anni Settanta si è tentato di sviluppare il Mezzogiorno mediante piani d'industrializzazione subitaneamente e

miseramente falliti, mentre la pressione turistica locale ha creato uno sviluppo casuale, disorganico, scoordinato economicamente. Gli insediamenti industriali e petroliferi in corrispondenza di aree a forte vocazione turistica ne hanno compromesso l'appetibilità turistica e la vivibilità generale. La speculazione edilizia ha deturpato, se non cancellato, il paesaggio ed i modelli di sviluppo abitativo hanno fatto ricorso a paradigmi ricettivi poco commerciabili o addirittura dannosi come le seconde case.

Il crescente e disorganico sviluppo degli insediamenti ha generato, quindi, la necessità di organizzare la complessa realtà territoriale e sociale con strumenti di pianificazione che però, in molti casi, hanno dimostrato di essere poco flessibili sia in termini di contenuti che di prassi amministrative, non riuscendo sempre a cogliere le trasformazioni repentine del territorio e le relative necessità.

Una difficoltà che ha generato l'esigenza di un nuovo approccio alla pianificazione, basato sull'interazione tra sistema naturale e sistema costruito in cui, invece di considerare il costruito come l'elemento determinante la trasformazione del territorio, vengono considerate più variabili in un approccio dinamico in grado di determinare nuovi paesaggi in continua trasformazione.

In questa circostanza, l'analisi paesaggistica¹², diviene un valido strumento di diagnosi, valutazione e gestione delle variabili che determinano le trasformazioni territoriali, e lo strumento su cui basare le politiche d'intervento. Le società si preoccupano degli effetti che le loro pratiche e politiche di pianificazione del territorio possono avere sul paesaggio, eseguendo studi dell'impatto sul paesaggio della nuova costruzione di edifici, infrastrutture, dighe, ecc.; viene quindi mostrata, l'attenzione alla calibratura dello "sviluppo sostenibile" nella pianificazione territoriale integrata, a cui non viene meno

¹² L'analisi paesaggistica viene ricondotta all'interno dell'analisi geografica insieme all'analisi geoeologica, analisi dell'umanizzazione, analisi spaziale, analisi degli ambienti geografici.

l'adeguamento legislativo degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale.

Partendo dall'assunto che la pianificazione è un'attività distributiva sia quantitativa che qualitativa¹³, si ricorda che la Convenzione europea del paesaggio riconosce che *“il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della **qualità della vita** delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana”*.

La qualità della vita nelle aree urbane è ormai un elemento essenziale per competere con le altre realtà economiche, pertanto la lotta al degrado urbano e all'emarginazione sociale entrano a far parte della missione dell'urbanistica e dell'edilizia.

Le trasformazioni territoriali, che coinvolgono in varia forma le diverse Amministrazioni competenti, derivano, nella maggior parte dei casi, dall'attuazione di politiche pianificate a livello locale. In questo contesto, il Piano Regolatore Generale comunale si fa da garante alla qualificazione dell'ambiente urbano e diviene lo strumento per pianificare non solo l'espansione urbana, ma anche la qualità della città e dintorni, disegnando un quadro di rapporti tra l'urbanistica e l'edilizia.

La natura e le funzioni del Piano Regolatore hanno subito nel tempo un complesso e profondo processo evolutivo che ne ha trasformato, in particolare negli ultimi anni, gli aspetti contenutistici e metodologici, per cui, da strumento di mera disciplina fisica degli abitati è divenuto strumento di assetto e di sviluppo del territorio. La pianificazione e gestione dei servizi alla popolazione, la previsione delle aree di interesse generale (Istruzione, servizi sociali e sanitari, parchi, ecc...), il rispetto degli standard urbanistici, sono divenute

¹³ Stefano Moroni, “Il carattere distributivo della pianificazione territoriale e il problema della giustizia”, in *Territorio e giustizia distributiva*, Milano, Franco Angeli, 1994

priorità finalizzate a garantire una migliore integrazione sociale, funzionale e morfologica dei centri abitati del comune, nonché una più elevata qualità dell'ambiente infrastrutturato.

Ai PRG è affidato quindi il compito di costruire un nuovo sviluppo economico e sociale del comune nell'ambito della sostenibilità e compatibilità ambientale. Risanare, recuperare i centri storici minori e gli altri aggregati storici rurali attraverso un corretto uso di materiali e tipologie edilizie, rispettando i caratteri stilistici, garantendo la valorizzazione, la tutela e la riqualificazione degli aspetti storici, architettonici ed artistici presenti, è quindi un obiettivo strategico del PRG accanto a quello di garantire, anche all'interno dei centri minori, quelle attrezzature generali (verde pubblico, sport e tempo libero, luoghi d'incontro, servizi sociali e culturali, ecc..) atte a migliorare la qualità della vita degli abitanti. Se, come già detto, il paesaggio è la chiave di lettura e di pianificazione del territorio (in questo caso comunale) altro obiettivo strategico del PRG sarà quello di redigere una pianificazione incentrata sul paesaggio e frutto di una cultura transdisciplinare, sistemica e olistica.

All'approvazione dei Piani Regolatori Generali predisposti dai singoli Comuni partecipa la Regione che, tra l'altro, ha il compito di coordinare e vigilare sull'attuazione delle relative politiche territoriali. Un ruolo, nell'esercizio del suo potere legislativo e programmatico, senz'altro essenziale per riqualificare le città. In questi ultimi anni sono state adottate, ad opera di molte regioni, misure volte alla riqualificazione urbana, sia per il risanamento dei quartieri popolari di proprietà pubblica (programmi di recupero urbano, contratti di quartiere), sia per il recupero delle aree dismesse e degradate (programmi di riqualificazione urbana, programmi per lo sviluppo sostenibile). A favorire questo processo, hanno indubbiamente contribuito gli orientamenti della Commissione Europea concernenti la rivitalizzazione socioeconomica delle città.

2.6.1 Strumenti e orientamenti comunitari

Sotto diversi punti di vista, la città ed il territorio sono divenuti oggetto dell'osservazione e riflessione comunitaria; il numero crescente di documenti comunitari sul ruolo della città e sulla necessità di trovare modalità efficaci di intervento lo dimostrano; il “Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea” e lo “Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo” (SSSE), rappresentano i primi documenti in cui l'Unione Europea ha manifestato la volontà di suggerire coerenti indirizzi di sviluppo per il territorio dei Paesi membri.

Il *"Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile"*, adottato dalla Commissione Europea nell'ottobre 1998, riconosce l'importanza della dimensione urbana nelle politiche comunitarie e sottolinea segnatamente le possibilità offerte dai programmi di sviluppo regionale cofinanziati dai fondi strutturali.

Lo *"Schema di Sviluppo dello Spazio europeo"* adottato nel 1999, rappresenta il primo atto concreto di un'attività di cooperazione in materia di governance territoriale avviata tra gli Stati europei e le Istituzioni comunitarie già dagli anni '80; tra le azioni del programma dello SSSE vi è il comune impegno a tener conto dello spazio europeo nella destinazione dei Fondi Strutturali. Questi documenti hanno creato le condizioni per l'inclusione delle tematiche urbane nel quadro complessivo dei Fondi Strutturali 2000 - 2006.

L'iniziativa comunitaria URBAN si inserisce in questa prospettiva e nell'elaborazione di una precisa metodologia di programmazione ed utilizzazione dei fondi strutturali, che hanno avuto il merito di introdurre nelle politiche di sviluppo principi essenziali di efficienza, efficacia e valutazione. Il programma URBAN è l'iniziativa a favore dello sviluppo sostenibile di città e quartieri in crisi dell'Unione europea.

L'iniziativa Urban è stata avviata nel 1994, dopo una prima serie positiva di progetti pilota urbani. Durante il periodo di programmazione 1994-1999, l'Iniziativa comunitaria URBAN I ha finanziato 118 aree urbane per un ammontare complessivo di 900 milioni di euro di cui hanno beneficiato 3,2 milioni di persone. Forte di tali esperienze positive, la Commissione europea ha deciso di continuare in questa direzione lanciando URBAN II per il periodo 2000-2006, con finanziamenti pari a 728,3 milioni di euro. In Italia i Progetti URBAN II finanziati sono 10 e sono stati attivati nelle seguenti città: Carrara, Caserta, Crotona, Genova, Milano, Misterbianco, Mola di Bari, Pescara, Taranto e Torino.

Gli obiettivi di URBAN II sono i seguenti:

- promuovere l'elaborazione e l'attuazione di strategie innovative ai fini della rivitalizzazione socioeconomica dei centri urbani medio-piccoli o di quartieri degradati delle grandi città;
- favorire lo sviluppo e lo scambio di conoscenze ed esperienze sulla rivitalizzazione e lo sviluppo urbano sostenibile nelle aree interessate.

Tra le misure prioritarie individuate da URBAN II troviamo la *Riurbanizzazione plurifunzionale* che prevede: « tutela e ristrutturazione di edifici, spazi aperti, zone degradate e terreni contaminati; conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, culturale e ambientale; creazione di possibilità occupazionali sostenibili; integrazione delle comunità locali e delle minoranze etniche; reinserimento degli emarginati; migliore illuminazione stradale e sorveglianza con telecamere a circuito chiuso; maggiore sicurezza e prevenzione della delinquenza, nonché una minore spinta all'urbanizzazione delle zone verdi e all'espansione urbana incontrollata ».

L'enfasi di URBAN è sulla natura integrata e partecipativa, sugli obiettivi di rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile, sull'innovazione tecnologica, sul carattere esemplare dei mutamenti indotti, sulla capacità di dare impulso a scambi di conoscenze, esperienze, buone pratiche e di promuovere il

coordinamento tra i Fondi strutturali, gli altri strumenti della Comunità riguardanti le aree urbane e le loro politiche, i rapporti fra questi e i programmi generali.

Anche per il periodo 2007-2013, le Linee guida della strategia comunitaria della Commissione europea, indicano una dimensione sempre più significativa delle città nelle politiche regionali, sottolineando la loro importanza per la crescita e l'occupazione dell'Unione europea.

2.7 Le contraddizioni della pianificazione urbanistica in Sicilia

Costruire è ovunque l'attività umana a più alto impatto ambientale ma è anche la più antica; oggi, si pone la necessità di costruire “meglio” e soprattutto costruire sostenibile, un compito difficile soprattutto in un paese come l'Italia che possiede un patrimonio di bellezze paesaggistiche molto esteso che ha richiamato forti interessi speculativi.

In Sicilia, a complicare la gestione del territorio e del paesaggio, sono intervenute tutta una serie di provvedimenti normativi che negli anni hanno disatteso il carattere assoluto della tutela del paesaggio, legittimando oscure trasformazioni sulle aree più vulnerabili del territorio, sulle superfici agricole, fasce costiere o zone soggette a vincolo. Uno di questi fenomeni, tipico nelle regioni insulari, è stato e continua ad essere il fenomeno delle seconde case e delle città lineari sulle coste.

L'art. 142, comma 1, del Codice Urbani definisce di interesse paesaggistico e quindi sottoposto a tutela il territorio costiero compreso in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare.

In Sardegna, ad esempio, da vent'anni, si costruisce soprattutto lungo le coste. Due le ragioni principali: le zone interne dell'isola si vanno progressivamente

spopolando; l'industria turistica si è sviluppata puntando solo sulla stagione estiva e sul mare. Inoltre, l'edilizia è diventata l'industria con il maggior numero di occupati e l'attività costruttiva più remunerativa.

Paradossalmente, mentre in Sardegna, per proteggere sia le risorse naturali sia il paesaggio e avviare una forma di sviluppo sostenibile, l'amministrazione regionale ha varato la *legge salvacoste*, le cui disposizioni sono state trasferite nel Piano paesaggistico regionale, che vincola la fascia dei duemila metri dal mare, in Sicilia si è cercato di fare l'opposto. In un paesaggio costiero devastato da residenze abusive, abbandonate per gran parte dell'anno, il governo regionale siciliano, attraverso alcuni Ddl, ha tentato più volte di proporre una singolare sanatoria per quelle costruzioni edificate entro i 150 m dalla battigia.

Il primo disegno di legge risalente al 2002, prevedeva l'adozione, da parte dei comuni interessati da intensi fenomeni di edificazione abusiva, di un piano di riqualificazione paesaggistico ambientale secondo il quale, individuate le aree non edificabili e gli immobili abusivi, i comuni avrebbero dovuto acquisire questo patrimonio immobiliare per poi eventualmente riconcederlo a quei proprietari che ne avrebbero richiesto il diritto di abitazione.

Pochi mesi fa, il disegno di legge è stato riproposto invitando nuovamente gli Enti locali a predisporre dei piani di recupero delle aree costiere e dando la possibilità di sanare le case abusive costruite entro 150 metri dalla costa nei 114 Comuni affacciati sul mare. Il punto della questione è che le costruzioni nelle aree con vincolo di inedificabilità assoluta, cioè nei 150 metri dalla battigia, che comprende il 10% dell'abusivismo complessivo, dovevano già essere acquisite dai comuni come patrimonio pubblico pena, così come recita la legge regionale n.17 del 31 maggio del 1994¹⁴, la rimozione del sindaco. Fortunatamente, a

¹⁴ "La mancata adozione, da parte del sindaco, dei provvedimenti di repressione dell'abusivismo edilizio, entro i termini previsti dalla relative disposizioni di legge" costituisce "grave e persistente violazione di legge, sanzionata con la rimozione".

seguito delle numerose polemiche avanzate soprattutto da Legambiente, anche questa volta il Ddl è stato ritirato.

Le politiche edilizie aggressive non premiano senz'altro il territorio, ma rendono più pericoloso un terreno che è già particolarmente friabile. Proprio la poca attenzione e cura nei confronti dei piani regolatori urbani, in buona parte dei comuni siciliani non aggiornati, continua a rendere la Sicilia oggetto dei fenomeni di abusivismo.

Lo sviluppo deve, quindi, passare dalla legalità, che resta una preconditione essenziale e irrinunciabile.

Secondo un documento redatto dal Dipartimento Regionale dell'Urbanistica dell'Assessorato Territorio e Ambiente della Regione siciliana, su 390 comuni il 17,8% ha uno strumento urbanistico antecedente alle legge regionale n.71 del 1978, mentre l'82,82% ha uno strumento urbanistico che discende dalla Legge del '78 . Secondo quanto presente nei dati regionali il 50% dei comuni è dotato di piani regolatori generali che dovrebbero essere assoggettati ad un nuovo percorso formativo in quanto non aggiornato al D.P.R. 327/01. In conclusione, sempre secondo il rapporto stilato dai tecnici del dipartimento, ci sono il 18,72% dei comuni con piani che hanno vincoli vigenti, mentre l'81,28% dei comuni hanno i vincoli scaduti.

A riprova delle politiche adottate dalla Regione, spesso a favore della cementificazione, piuttosto che ispirate a innovazioni metodologiche e legislative, l'adozione di una normativa relativa alla realizzazione di manufatti edilizi in zone agricole, in deroga al dettato dell'art. 22 della L.R. 71/1978, che prevedeva la possibilità di costruire subordinata all'espletamento di un'attività produttiva.

Per non dire della L.R. 25/1997 (cosiddetta "Legge Fleres") che, nel tentativo di sostenere una serie di interventi e agevolazioni creditizie a favore dei piani di

fabbricazione portati avanti da cooperative edilizie, ha disposto l'edificazione anche in deroga ai vincoli previsti dai Piani regolatori comunali¹⁵.

Anche in questo caso, si tratta dell'ennesima "cessione" del paesaggio agli interessi pubblici e privati e la dimostrazione che le politiche di riordino urbanistico, sono spesso causa dello scempio dell'ecosistema locale e lontane dagli obiettivi di qualità del paesaggio.

¹⁵ V. Ruggiero, L. Scrofani, M.N. Arisco, A.D.Caponnetto, *"La pianificazione paesaggistica in Sicilia: politiche ed interventi"*, in G. Scanu (a cura), *"Paesaggi e sviluppo turistico. Sardegna e altre realtà geografiche a confronto"*, Carrocci, 2009

CAPITOLO TERZO

QUALITA' DEL PAESAGGIO VERSO UNA NUOVA QUALITA' DELL'ABITARE

1.1 La qualità del paesaggio e la qualità architettonica

L'ingresso della materia paesaggistica ha apportato vantaggi e modificazioni alle pratiche e ai modelli cognitivi propri dell'urbanistica. Con l'introduzione della disciplina paesistica si è prodotto un vero e proprio "allargamento di campo" che ha portato all'apertura verso l'ecologia, ad un differente processo di analisi del contesto, alla ricerca di soluzioni più flessibili, ma soprattutto, come afferma Gambino, alla consapevolezza che «non servono più i modelli, serve la sperimentazione paziente e spregiudicata, volta a cogliere nel vivo di processi altamente differenziati, complessi e imprevedibili, le opportunità concrete di miglioramento delle condizioni in atto¹⁶». Uno sguardo più attento ai mutamenti in atto e alla realtà che ci circonda, è appunto l'occasione per scorgere nuove opportunità legate al bisogno di una migliore qualità della vita e quindi dell'abitare.

Se, come sancito nella Convenzione, "*il carattere di un Paesaggio deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*" è chiaro, che è proprio nei luoghi strettamente legati all'abitare che è possibile immaginare e concentrare la massima vitalità e il maggior numero di relazioni.

La qualità del paesaggio è un elemento fondamentale per garantire la qualità della vita di ogni cittadino. Ormai da anni si nota un certo fermento attorno i temi del vivere in modo sostenibile, ispirato a criteri di qualità e alla ricerca di un habitat che sia anch'esso costruito secondo i canoni della sostenibilità.

¹⁶ R. Gambino, "*Conservare e Innovare. Paesaggio, ambiente e territorio*" Utet, Torino, 1997

Nell'ambito della "qualità totale" del paesaggio quella dell'architettura è indiscutibilmente una delle principali componenti al pari del rispetto dell'ambiente fisico, biologico, sociale ed economico del territorio.

Il decreto ministeriale del 25 settembre 2008, che istituisce l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio previsto dal Codice Urbani, all'articolo 3 individua, tra i compiti dell'Osservatorio, l'obbligo di provvedere a proporre le linee guida per la redazione dei progetti di *qualità architettonica* incidenti sui beni paesaggistici.

Il rapporto tra paesaggio e architettura, che si legge soprattutto nelle città, si è andato modificando nel tempo parallelamente alle trasformazioni sociali, politiche ed economiche che hanno influito sui valori simbolici e rappresentativi attribuiti agli edifici e spazi "costruiti". Uno dei principi sostanziali del costruire è quello dell'appartenenza, che significa entrare a far parte di un contesto sotto il profilo ambientale, paesaggistico, culturale, economico, sociale, amministrativo e via dicendo.

L'evoluzione architettonica, nella fase della globalizzazione, come del resto in tutti gli altri periodi storici, è strettamente interdependente dal significato e dalle peculiarità assunti dalla città, considerata nelle sue modificazioni, nelle diverse spinte e nei vari processi adottati dalle sue comunità¹⁷.

Oggi il termine architettura, non significa solo qualità stilistica e formale degli edifici, ma sintetizza ed include urbanistica, paesaggio, ambiente, edificato e non edificato, strutture ed infrastrutture. L'espressione architettonica è quindi il prodotto di una pluralità di questioni.

In questa ottica, il territorio non può essere più ingombrato da interventi privi di logiche aggregative, da edifici incapaci di dialogare fra loro, deve invece

¹⁷ G. V. Vecchio, "Il paesaggio nell'era della globalizzazione", tesi di dottorato di ricerca in Geografia, Università degli Studi di Catania, 2010.

esprimere potenzialità reali, progettualità di sistema, aperture al futuro. Ne deriva che sostenere l'architettura rafforza la sostenibilità¹⁸.

L'architettura deve perseguire l'obiettivo ambizioso di costruire, tipologie architettoniche di buona qualità ed inserite in un contesto atto a favorire momenti di socialità, intervenire positivamente nel processo di autogestione dei servizi per il miglioramento della vivibilità e lo sviluppo delle attività socio-culturali.

Il Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, per "sostenere la crescita del Paese a costo zero", ha proposto l'adozione di una legge sulla qualità architettonica come antidoto al condono edilizio e a quanti pensano che il territorio possa continuare ad essere violato dal cemento¹⁹.

La qualità della casa è legata a quella della città e del territorio, alle trasformazioni che si programmano e si pianificano e all'impegno di conservare e valorizzare il patrimonio edilizio esistente.

Conseguentemente, la domanda abitativa deve esigere: sostenibilità sociale, economico funzionale, ambientale, valutabile attraverso indicatori della qualità sociale insiti sin dalle premesse di un intervento; qualità economico funzionale (costi e modalità di gestione e di manutenzione; intensità e modalità d'uso e fruizione degli spazi; ricadute occupazionali); qualità ambientale (con riferimento al paesaggio, all'acqua, al sole, al vento, all'energia, ai biotopi, e così via).

Per progettare un edificio abitativo non è più possibile accontentarsi di un programma spaziale e di un quadro economico, occorre avere una visione del divenire del luogo dove verrà costruito l'edificio, una storia su chi ci potrebbe abitare dentro, una prospettiva nuova dell'idea di qualità abitativa.

¹⁸ M. Pica Ciamarra, *"Sostenere l'architettura rafforza la sostenibilità"*, atti del convegno "Costruire sostenibile: l'Europa", Bologna - SAIE, Palazzo dei Congressi, 18 ottobre 2002

¹⁹ http://www.edilportale.com/news/2011/10/normativa/qualità-architettura-nei-contenuti-del-ddl-l-antidoto-al-condono-_24300_15.html

1.2 Qualità dell'ambiente urbano

Le innovazioni tecnologiche, i progressi nei vari campi delle scienze e della medicina non sempre sono andati di pari passo con il miglioramento della qualità della vita soprattutto in ambiente urbano. Le mutate abitudini della civiltà odierna, lo sviluppo smisurato e disordinato dell'edilizia, l'addensamento dei nuclei abitativi e la crescente industrializzazione, hanno sconvolto gli equilibri dei sistemi ecologici.

La città rappresenta un ecosistema artificiale creato dall'uomo molto complesso e limitato, in continua trasformazione per le innumerevoli variabili presenti. Il contributo coordinato e combinato di discipline scientifiche diverse, può permettere l'individuazione di strategie adeguate per la programmazione degli interventi di carattere preventivo e di controllo per una migliore fruibilità dell'ambiente urbano.

La difesa dell'ambiente urbano si ottiene attraverso la conoscenza degli equilibri e delle condizioni ambientali che ne permettono la crescita e dei meccanismi che la ostacolano.

L'approccio fondato sulla conoscenza consente di comprendere le interazioni dell'uomo con l'ambiente urbano, le interferenze delle attività antropiche con i processi naturali, gli effetti degli interventi e delle strutture umane sul contesto ambientale, sia a livello locale che a livello globale, evidenziando il grado di conflittualità e il grado di integrazione.

Migliorare la qualità dell'ambiente urbano è diventato un obiettivo prioritario per la politica europea e dei singoli stati membri. La creazione di aree urbane vivibili è il presupposto per rendere l'Europa più competitiva in termini di sviluppo economico. Le città europee devono assicurarsi che tutti i cittadini possano acquisire uno stile di vita a basse emissioni di carbonio attraverso la creazione di comunità innovative e sostenibili; si fa riferimento, quindi, ad una economia "intelligente, sostenibile e inclusiva" più verde e più efficace

nell'utilizzo delle risorse, che possa favorire livelli elevati di occupazione e promuovere una coesione economica, sociale e territoriale.

L'adozione di criteri ecologici di tutela e progettazione consentirebbe la fusione della città con il paesaggio tramite l'individuazione di validi indicatori di sostenibilità urbana. Un parametro fondamentale da inserire come vincolo alla pianificazione urbana è quello dell'*ecological footprint* (impronta ecologica).

1.3 Regole e sistemi di rating per gli edifici

L'importanza della qualità, quale fattore di competitività e di efficienza produttiva, è oggi riconosciuta in tutti i Paesi europei, al punto che la mancanza di garanzia di "qualità" per un prodotto è da tempo il primo motivo di freno alla sua circolazione commerciale.

Nel caso dell'edilizia il tema della qualità appare particolarmente complesso, in quanto coinvolge sia il livello della progettazione (qualità nella concezione degli spazi e dell'immagine edilizia e urbana), sia quello delle caratteristiche dei prodotti utilizzati, nonché la costruzione delle singole parti costituenti l'edificio, secondo precisi protocolli costruttivi.

Un ruolo di prim'ordine a livello internazionale è svolto dai Green Building Council, associazioni senza fini di lucro attualmente costituite da più di 11.000 soggetti tra imprese, studi professionali, amministrazioni pubbliche e università che coprono ogni aspetto del processo edilizio e immobiliare. Queste categorie, condividendo gli scopi e le finalità dell'associazione, sono impegnate nella diffusione e nel perfezionamento delle best practices che consentono di realizzare un edificio che sia sostenibile, ossia ecologicamente e socialmente responsabile, oltre che salubre, confortevole e caratterizzato da elevate performance energetiche.

Diversi studi hanno dimostrato come gli edifici verdi tutelino la salute degli occupanti: i lavoratori risultano più produttivi, gli studenti conseguono profitti più elevati e i pazienti sono dimessi prima dagli ospedali.

USGBC, il Consiglio per le Costruzioni Ecologiche degli Stati Uniti, fondato nel 1993, ha sviluppato tra il 1998 e il 2000 il protocollo LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) basato su un sistema di rating in grado di valutare analiticamente le caratteristiche ambientali di una costruzione. Gli standard LEED, definiti come parametri per un'edilizia eco-compatibile, indicano i requisiti con cui progettare, realizzare, gestire e certificare edifici a impatto ambientale contenuto, in cui cioè sia ottimizzato il rapporto tra edificio e ambiente circostante. Il protocollo LEED opta per una visione olistica della sostenibilità, sfruttando ogni possibilità di ridurre impatti ambientali di vario genere ed emissioni nocive degli edifici in costruzione.

Attualmente questo protocollo di valutazione *dell'impronta ecologica degli edifici*, che introduce in edilizia un processo di controllo qualitativo ampiamente consolidato in altri settori, è considerato un linguaggio standard. È infatti utilizzato per la classificazione degli edifici in più di 100 Paesi al mondo, risultando il sistema preferito dai grandi gruppi immobiliari rispetto agli altri protocolli di sostenibilità adottati, in quanto fornisce chiari parametri di riferimento per la definizione della qualità ambientale di una costruzione.

Negli Stati Uniti è stato, inoltre, approvato per la prima volta al mondo un documento che indica tutte le specifiche affinché un immobile in costruzione possa definirsi sostenibile. *Un codice internazionale del "costruire verde"*²⁰ che si applica a tutti gli edifici nuovi e che si riferisce a tutto il processo costruttivo: alla fase di progettazione; alle tecniche di lavorazione; ai materiali utilizzati; alla tipologia e alla modalità delle forniture; all'impiego di fonti rinnovabili; al riutilizzo delle acque. Ufficialmente il documento diventerà operativo da marzo del 2012.

²⁰ <http://www.tekneco.it/bioedilizia/negli-usa-arriva-il-primo-codice-del-green-building/>

Il codice si differenzia dal protocollo LEED perché quest'ultimo è ad adozione volontaria, mentre il primo fissa le regole basilari per tutte le nuove costruzioni. Le due regolamentazioni, in ogni caso, non si sovrappongono: superati i requisiti di base fissati dal codice, nulla osta alla possibilità di adottare elementi più avanzati per ottenere le certificazioni LEED più avanzate.

In Europa, con la Direttiva Europea 2002/91/CE del 16 dicembre 2002 sul rendimento energetico degli edifici, è stato introdotto l'obbligo per gli Stati membri dell'Unione di procedere alla certificazione energetica degli edifici, obbligo successivamente recepito nel nostro Paese con il D. Lgs. 192/2005.

In realtà, tale concetto innovativo era già stato introdotto in Italia dalla Legge 10/91, mai attuata per assenza delle regole tecniche di attuazione, inizialmente spettanti ai Ministeri di competenza e successivamente demandate alle Regioni.

In Italia, il sistema di rating adottato si basa sul *Protocollo Itaca*, a cui seguono vari metodi di lavoro iiSBE Italia²¹, che certifica secondo il Green Building Challenge, SB Method.

ITACA, Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale, è centro tecnico per l'innovazione e trasparenza degli appalti e della compatibilità ambientale. L'istituto con la formazione di un gruppo di lavoro specifico, nell'anno 2001, ha elaborato un protocollo comune tra le Regioni italiane per la valutazione dei requisiti e delle soglie di edilizia sostenibile, denominato Protocollo Itaca. Tale protocollo segue i metodi e gli standard già studiati in altri paesi come il sistema BREEAM Britannico e il LEED Statunitense. Il protocollo Itaca offre una serie di valutazioni e strumenti per aiutare l'edilizia professionale a capire e mitigare l'impatto ambientale nello sviluppo del disegno e della costruzione degli edifici.

²¹ ESIt® Edilizia Sostenibile Italia è l'iniziativa promossa da ITC-CNR e iiSBE Italia che avvia ufficialmente la certificazione Protocollo ITACA a livello nazionale. Contestualmente, viene attivato il marchio di qualità ESIt® per l'edilizia e i materiali eco-compatibili rivolto al mercato, basato sul Protocollo ITACA nazionale e sull'SBTool Italia.

Sono stati stabiliti 10 principi base che devono caratterizzare la Bioedilizia:

1. Armonia e sostenibilità del sito e dell'intervento edilizio.
2. Tutela e mantenimento dell'ambiente storico.
3. Riduzione del consumo d'energia e utilizzo di fonti rinnovabili.
4. Sicurezza e salubrità del costruito.
5. Sostenibilità ambientale, economica e sociale della tecnologie edilizie.
6. Eco-compatibilità certificata dei materiali.
7. Differenziazione progettuale per la diversa qualità dell'abitare.
8. "Safety" e di "Security" dell'edificio.
9. Qualità abitativa e domotica
10. Formazione e training partecipato professionale e progettuale.

Il D.M. 26 giugno 2009 ha introdotto le “Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici” in cui, tra le altre cose, si specificano le metodologie di calcolo per la definizione dell'indicatore di prestazione energetica e si fornisce un criterio di classificazione.

L'attestato energetico o "Attestato di Certificazione Energetica" è un documento ufficiale, valido 10 anni, prodotto da un soggetto accreditato (certificatore energetico) e dai diversi organismi riconosciuti a livello locale e regionale, ed è il documento che stabilisce in valore assoluto il livello di consumo dell'immobile inserendolo in una apposita classe di appartenenza. Più è bassa la lettera associata all'immobile, maggiore è il suo consumo energetico.

La sua utilità al momento ha due scopi principali:

- per il rogito: L'Attestato di Certificazione energetica di un immobile è indispensabile per gli atti notarili di compravendita dal 1° luglio 2009 e per i contratti di locazione dal 1° luglio 2010.
- per l'accesso alle detrazioni del 55% sul reddito IRPEF: l'attestato energetico è parte della documentazione necessaria per ottenere gli sgravi fiscali.

1.4 Green Building come occasione di rilancio economico

Sulla base di quanto enunciato, l'edilizia, oltre ad essere considerata il riferimento spaziale e funzionale nel processo di individuazione dei luoghi oggetto della trasformazione, può essere considerata la chiave di volta per il rilancio dell'economia se adeguata al principio di sostenibilità del modo di costruire e di trasformare il territorio.

In campo edilizio, la sostenibilità coinvolge aspetti legati all'ambiente, all'efficienza energetica, al consumo di acqua, alla qualità della vita degli occupanti, al rapporto tra i costi ed i benefici nel lungo termine, ai materiali da costruzione. Si tratta di un processo che promuove lo sviluppo economico salvaguardando la salute dei singoli, della società e dell'ecosistema, senza sprecare risorse.

L'obiettivo dell'edilizia sostenibile, è quello di creare edifici che riducano al minimo gli sprechi e che non esercitino gravi effetti negativi sull'ambiente e sulla salute di chi abita o fruisce dell'elemento casa. Questo è possibile grazie all'utilizzo di materiali facilmente biodegradabili per la costruzione delle abitazioni e che permettono una riduzione dell'utilizzo di energia per il suo funzionamento.

Assumono così particolare importanza i materiali utilizzati, i sistemi costruttivi, gli impianti ed i sistemi isolanti nella progettazione e costruzione dell'edificio.

L'*edilizia sostenibile* considera l'edificio come un organismo dotato di un proprio ciclo di vita (dalla progettazione alla dismissione del manufatto, passando attraverso la sua costruzione e la fase operativa), destinato in un periodo più o meno lungo a esaurire le sue funzioni.

L'obiettivo di un progetto di edilizia sostenibile consiste nel limitare al massimo le scelte tecnologiche potenzialmente nocive, anche alla luce del fatto che l'abitazione e il luogo di lavoro costituiscono lo spazio in cui l'uomo soggiorna per buona parte della sua esistenza. La sostenibilità nell'edilizia non è quindi un

lusso, ma nuova politica dell'abitare, responsabilità sociale e, anche, social housing.

L'edilizia è sostenibile se in grado (mediante conoscenza e applicazione consapevole delle interazioni tra la vita e l'ambiente costruito) di:

- soddisfare, in maniera qualitativamente sana, i bisogni abitativi del presente;
- mantenersi entro i limiti delle "capacità di carico" degli ecosistemi di sostentamento;
- evitare di compromettere la capacità delle generazioni presenti e future di soddisfare i propri bisogni abitativi.

Una simile prospettiva induce a porre notevole attenzione, soprattutto in fase progettuale, alle istanze del recupero dell'edilizia esistente, alla riduzione degli sprechi di energia, all'innovazione delle tecnologie costruttive, alla preferenza verso i materiali riciclabili, all'utilizzo di fonti di energia rinnovabili ed energia pulita ed, infine, alla collocazione di ampie zone verdi all'interno degli spazi edificati. Ecco allora che non si parla soltanto della costruzione del singolo edificio, ma soprattutto dell'intero ciclo di vita del prodotto edilizio.

L'edificio ecocompatibile (o casa passiva) persegue l'obiettivo di un elevato grado di autosufficienza, tanto sul fronte degli input (approvvigionamento di energia, acqua e materiali) quanto su quello degli output (reflui e rifiuti solidi urbani) nella fase operativa del suo ciclo di vita. L'aspetto energetico assolve, a tale scopo, un ruolo certamente determinante: nella fase operativa del ciclo di vita di un edificio, infatti, la climatizzazione rappresenta senza dubbio la principale fonte di dissipazione di risorse non rinnovabili: in termini diretti, attraverso la combustione di metano e gasolio nelle caldaie per il riscaldamento, ma anche indiretti, a causa dell'approvvigionamento di energia elettrica che, in Italia, proviene prevalentemente da impianti termoelettrici. L'emancipazione da questo modello di sviluppo, non sostenibile dal punto di vista ambientale, richiede all'industria delle costruzioni di operare, fin dalla fase progettuale,

idonee scelte in termini di fabbisogno energetico, perseguendo l'obiettivo dell'autonomia e dell'efficienza degli insediamenti.

La riduzione dei consumi energetici legati al ciclo di vita degli edifici è infatti un processo che comincia dalla fase progettuale, ben prima dell'apertura del cantiere: dall'adozione di principi bioclimatici nel layout architettonico ed urbanistico degli insediamenti, dalla scelta dell'orientamento ottimale dell'edificio, fino all'implementazione di idonee soluzioni per la climatizzazione, la ventilazione e l'illuminazione naturale degli ambienti indoor. Dove la natura, da sola non può arrivare, l'innovazione delle tecnologie attive per la produzione energetica alla scala edilizia ed urbanistica, consente di conseguire risultati eccellenti in termini di eco-efficienza. Un importante traguardo in questa direzione sono le cosiddette "case passive" e i quartieri bioclimatici che possono trasformarsi addirittura in piccoli impianti energetici, fornendo un utile contributo alla qualificazione del territorio in chiave di sostenibilità.

Il cosiddetto "edificio passivo" è in grado di coprire il fabbisogno energetico sfruttando fonti rinnovabili idoneamente integrate nel complesso edilizio. Le varie esperienze di quartieri "zero emission", ormai numerose in altri Paesi europei, insegnano che è possibile ridurre l'impatto generato dall'insediamento umano nel corso del suo ciclo di vita adottando, in fase progettuale, accorgimenti a costo zero, abbinati a tecnologie caratterizzate da tempi di payback assolutamente irrisori²².

L'eco-architettura disegna un nuovo concetto di "edilizia verde" nel pieno rispetto dell'ambiente, con una minore spesa per chi ci abiterà. L'edilizia verde può ridurre del 50% la spesa energetica delle famiglie e abbattere l'inquinamento di CO₂ prodotto dal riscaldamento, l'illuminazione e la climatizzazione, e può essere considerata un grande opportunità per il rilancio

²² ANCE Lombardia e Legambiente, "Costruire città sostenibili. Decalogo per un'attività edilizia di qualità, rispettosa del territorio e vicina ai cittadini", Maggioli Editore, Marzo 2010

economico del settore edile, che a sua volta può fungere da traino per l'intera economia.

In poco tempo all'edilizia è stato quindi assegnato un ruolo che mai prima aveva avuto.

Il termine green building (alla lettera costruzione verde riconducibile in italiano a bioedilizia, bioarchitettura o progettazione ecocompatibile) indica, a livello internazionale, un edificio progettato, costruito e gestito in maniera sostenibile ed efficiente, nonché certificato come tale da un ente terzo indipendente²³.

La green building, penetrando sempre di più nel tessuto urbano delle città italiane, oltre a contribuire alla realizzazione di costruzioni sostenibili, è in grado di offrire nuove opportunità di lavoro.

La nuova sfida della "green economy" in edilizia, viene giocata sull'integrazione di filiera tra generatori di innovazione di prodotto (l'industria delle tecnologie per le costruzioni) ed utilizzatori (le imprese edili) a livello di innovazione di processo, attraverso l'applicazione sperimentale in cantiere delle tecnologie, l'aggiornamento continuo delle maestranze, lo sviluppo di nuovi approcci alla progettazione ingegneristica ed architettonica. Un virtuoso connubio che, nei prossimi anni, è destinato a sviluppare le sue prestazioni in termini di fatturato, potenziale competitivo ed occupazione, ma che per realizzarsi ha bisogno di politiche pubbliche incisive e lungimiranti.

Quanto si sta delineando nello scenario economico è una fase che vede il modello competitivo delle imprese di costruzione fondarsi su nuove capacità organizzative, per rimanere competitive in un mercato che richiede la realizzazione di interventi sempre più complessi, e che impone all'intera categoria un'attenta riflessione sugli adattamenti da apportare all'organizzazione aziendale e ai processi produttivi.

²³ Da Wikipedia, l'enciclopedia libera.

Il settore delle costruzioni si caratterizza per una relativa frammentazione, che porta la maggior parte delle imprese ad operare a livello locale e regionale, e per dinamiche di mercato che spingono sempre più le imprese a compiere la scelta tra continuare ad operare in mercati conosciuti oppure crescere per poter cogliere le nuove sfide. In questo sforzo verso il futuro, il settore delle costruzioni deve essere al servizio della società e svolgere un ruolo chiave nel miglioramento della competitività.

Tutti questi aspetti fanno dell'edilizia un settore caratterizzato da un'organizzazione estremamente complessa, che richiede forse più di altri settori il rafforzamento dell'integrazione verticale all'interno di una filiera estremamente variegata (dall'industria estrattiva a quella manifatturiera, dall'edilizia in senso stretto all'immobiliare, fino alla consulenza tecnica e progettuale).

La sfida consiste nella “riprogettazione del processo costruttivo” al fine di trasformare un settore guidato dalla tecnologia, lento nell'integrare l'innovazione, in un "settore sostenibile", guidato dalla domanda, creativo, flessibile, innovativo, basato sulle conoscenze, che possa offrire nuove opportunità economiche e nuova occupazione qualificata.

Operare nel settore delle costruzioni rappresenta una grossa responsabilità verso la società e verso l'ambiente. È necessario che le parti di questo sistema siano coordinate e integrate, che si muovano insieme razionalmente. Fare sistema significa dare ai cittadini-utenti un prodotto edilizio che sia un prodotto-servizio ottenuto facendo squadra con tutti gli attori del processo. Il futuro va pensato in un'ottica di servizio al prodotto, prima, durante e dopo la fase di costruzione.

Grazie all'impegno sempre più profondo degli enti locali nel settore della bioedilizia, l'obiettivo, imposto dall'Unione Europea, di costruire solo fabbricati a zero emissioni, a partire dal 2021, non sembra più un miraggio.

1.5 Green Economy

Per Green Economy²⁴ si intende un modello di sviluppo economico che prende origine da un'analisi econometrica del sistema e che, oltre ai benefici ottenuti da un certo regime di produzione (come l'aumento del Prodotto Interno Lordo), tiene conto anche dell'impatto ambientale e dei potenziali danni creati dall'intero ciclo di trasformazione. Tali danni infatti si ripercuotono spesso in una successiva riduzione del PIL causata dalla lesione di attività che traggono beneficio da un sano contesto ambientale, quali agricoltura, pesca, allevamento e, non meno importante, turismo. In altre parole, se per Economia si intende la scienza che studia la migliore allocazione delle risorse scarse, nell'Economia Verde questo best vuole essere riversato anche nelle esternalità che vengono prodotte verso l'ambiente circostante, al fine di ottimizzare l'intero circuito economico. Parlando di Green Economy si fa riferimento ad un'ideologia di fondo trasversale a tutti i settori del tessuto nazionale, e attiva ad ogni livello della filiera.

La creazione di sistemi economici eco-sostenibili non è solo un traino per la crescita, quanto piuttosto un motore di sviluppo in grado di generare nuove forme di occupazione.

Nella COM (2011) 363 del 20 giugno 2011 della Commissione Europea si legge che “green economy” sta per “una economia che genera crescita, crea lavoro e sradica la povertà investendo e salvaguardando le risorse del capitale naturale da cui dipende la sopravvivenza del nostro pianeta”.

Da un punto di vista politico-economico, per cogliere al meglio le opportunità della green economy occorre che i governi investano con incentivi e strumenti nella transizione verso una economia green per favorire una conseguente crescita dell'intero sistema economico e dell'occupazione. Affinché ciò

²⁴ <http://www.fondazioneimpresa.it>

avvenga, sono però necessarie azioni mirate che coinvolgano tutti i soggetti interessati, imprese, lavoratori autonomi e cittadini compresi. Questo è quanto emerge dal report “Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication” realizzato dalla Green Economy Initiative dell’UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente) in collaborazione con economisti ed esperti di tutto il mondo.

Secondo le stime UNEP, il 2% del prodotto globale annuo (equivalente a circa 1300 miliardi di dollari USA) permetterebbe la riconversione ecologica dell’economia in dieci settori chiave: agricoltura, edilizia, energia, pesca, foreste, industria, turismo, trasporti, gestione delle acque e rifiuti.

Questo smonterebbe il mito secondo il quale occorre un compromesso per scegliere tra la crescita economica e la protezione dell’ambiente, pertanto sempre secondo il rapporto dell’UNEP, i governi possono rilanciare le loro economie incoraggiando la creazione di posti di lavoro e migliorando l’equità sociale attraverso politiche intelligenti che favoriscono il progresso mantenendo l’impronta ecologica dell’umanità nei limiti sopportabili per il pianeta.

In Italia, il Rapporto GreenItaly 2011²⁵, presentato da Symbola e Unioncamere, fotografa un Paese fatto di imprese che guardano alla Green Economy come leva per il rilancio dell’Italia: il 23,9% punta a investimenti nel settore e il 38% delle nuove assunzioni sul mercato del lavoro nel 2011 sono legate ai business della Green Tech o all’economia verde in generale, per un totale di 220.000 lavoratori che hanno trovato impiego.

Una “riconversione in chiave eco-sostenibile” che ha coinvolto 1/4 delle imprese tra il 2008 e il 2011; in totale sono state 370mila le aziende (150mila industriali e quasi 220mila dei servizi) che dal 2008 ad oggi hanno investito in prodotti e tecnologie green e nel connubio innovazione, qualità e sostenibilità.

²⁵ <http://www.unioncamere.gov.it/P42A872C0S0/-Green-Italy-2011---presentato-il-rapporto-di-Unioncamere-e-Symbola.htm>

Dal rapporto Green Italy 2011 arriva un importante segnale di come la crisi abbia portato l'intero sistema produttivo italiano a ripensare in maniera profonda al proprio modello di sviluppo. Un processo evolutivo che vede fortemente coinvolte anche Pmi e micro-imprese.

Le più innovative sul fronte green sono le imprese manifatturiere, con il 28% che investe nell'ecosostenibilità, contro il 22% del terziario.

Allo scopo di comprendere lo stato della Green Economy in Italia, Fondazione Impresa ha elaborato uno specifico Indice di Green Economy (IGE) che consente l'acquisizione di conoscenze comuni fruibili dagli attori economici e politici di Green Economy. L'IGE definisce una graduatoria sullo stato dell'arte dell'economia verde in Italia sulla base di ventuno indicatori di performance sui principali settori coinvolti nell'economia verde (energia, agricoltura biologica, imprese e prodotti, trasporti, edilizia, rifiuti e turismo sostenibile).

Secondo l'edizione 2011 dell'Indice di Green Economy le regioni più "green" d'Italia sono Trentino Alto Adige, Basilicata e Friuli Venezia Giulia, e a seguire Umbria, Veneto, Piemonte. Nelle ultime posizioni Liguria, Lazio e Puglia.

L'IGE restituisce una descrizione esatta dell'Italia nella quale l'economia verde è e può essere considerata una vocazione dell'intero Paese. Le regioni settentrionali, tuttavia, vanno meglio nei settori edilizia e rifiuti, lo testimoniano i dati sulle detrazioni fiscali del 55% per la riqualificazione energetica degli edifici e i dati relativi alla raccolta differenziata; le regioni meridionali vanno meglio nei settori agricoltura biologica e turismo sostenibile.

Basilicata, Sicilia, Calabria, Sardegna, Marche, Umbria, Puglia sono ai primi posti nella classifica sull'agricoltura biologica, la prima regione settentrionale nella classifica è la Valle d'Aosta, solo alla decima posizione.

Rispetto alle emissioni di CO₂ da settore residenziale, Sicilia, Puglia e Campania sono ai primi posti della classifica, contando rispettivamente 1,2, 1,4 e 1,5 tonnellate di CO₂ emessa/famiglia. I valori maggiori di CO₂ emessa sono invece quelli di Valle d'Aosta (12,6), Molise (6,2), Umbria (5,7) e Trentino Alto

Adige (5,4), valori superiori alla media italiana di 2,9 tonnellate di CO₂/famiglia.

SETTORE EDILIZIA				
	Anno	2006	2008	2008
	Fonte	Enea/Istat	Enea/Istat	Enea/Istat
RANK 2011	SCORE 2011	REGIONI	Emissioni di CO ₂ settore residenziale (t di CO ₂ per famiglia)	Detrazioni fiscali 55% - riqualificazione energetica edifici (n° di documentazioni inviate ogni 1.000 abitanti)
1	1,5	Trentino Alto Adige	5,4	11,2
2	1,0	Friuli Venezia Giulia	3,3	9,9
3	0,7	Piemonte	2,7	6,2
4	0,7	Veneto	3,1	7,4
5	0,4	Emilia Romagna	3,3	6,3
6	0,3	Liguria	2,4	5,7
7	0,2	Lombardia	3,6	5,1
8	0,1	Marche	3,3	5,2
	0,0	ITALIA	2,9	4,1
9	0,0	Sardegna	2,0	3,6
10	-0,1	Toscana	4,4	4,5
11	-0,3	Umbria	5,7	4,3
12	-0,3	Abruzzo	2,3	2,5
13	-0,3	Puglia	1,4	1,6
14	-0,3	Lazio	2,7	2,6
15	-0,4	Valle d'Aosta	12,6	6,7
16	-0,4	Sicilia	1,2	0,9
17	-0,5	Campania	1,5	0,9
18	-0,6	Calabria	2,5	1,0
19	-0,7	Basilicata	5,6	2,9
20	-0,9	Molise	6,4	2,1

Elaborazioni Fondazione Impresa su fonti varie

Figura 6: Settore Edilizia – Indice di Green Economy

Fonte: Fondazione Impresa, 2011

La Sicilia, 17^a nella classifica italiana della green economy stilata da Fondazione Impresa, è 1^a in Italia per emissioni di CO₂ dal settore residenziale (con solo 1,2 tonnellate di CO₂ per famiglia) e 3^a per superficie agricola destinata al biologico (il 16,5% della SAU) e numero di aziende zootecniche (circa 39 ogni 100.000 abitanti). Discrete sono anche le performance nelle emissioni dal settore trasporti (5^a con 1,8 tonnellate di CO₂ per abitante) e 7^a nell'efficienza energetica. Incidono negativamente tuttavia i dati sulla raccolta differenziata e sullo smaltimento dei rifiuti in discarica, dove ricopre le ultimissime posizioni, e sulle detrazioni fiscali del 55% per la riqualificazione energetica degli edifici

(20^a per documentazioni inviate, 19^a per risparmio energetico pro-capite conseguito).

Anno	Fonte	Indicatori Indice di Green Economy 2011	Rank	Sicilia	Italia
2009	Terna	Energia elettrica da rinnovabili in % su produzione totale	19	7,1	23,7
2005	Istat/Enea	V.A. per unità di uso di energia € di valore aggiunto reale/kg petolio equivalente	7	10,1	9,7
2006	Enea/Istat	Carbon Intensity grammi CO2/ € di valore aggiunto reale	13	489,6	408,7
2009	Sinab	Operatori nel biologico in % su totale Italia	5	147,1	80,3
2009	Sinab/Istat	Agricoltura biologica in % su Superficie agricola	3	16,5	8,7
2009	Sinab/Istat	Allevamenti biologici aziende zootecniche biologiche ogni 100.000 abitanti	3	38,9	10,8
2009	Ispra/Infocamere	Qualità ambientale dei prodotti n° di licenze ecolabel ogni 100.000 imprese	10	3,1	1,5
2009	Ispra/Infocamere	Qualità ambientale di organizzazioni e imprese n° organizzazioni certificate ISO 14001 ogni 100.000 imprese	13	236,0	239,2
2009	Ispra/Infocamere	Qualità ambientale di organizzazioni e imprese n° organizzazioni registrate EMAS ogni 100.000 imprese	18	8,0	23,4
2006	Enea/Istat	Emissioni di CO2 dal settore trasporti t di CO2 pro capite	5	1,8	2,2
2009	AcI/Istat	Trasporto pubblico n° di autobus ogni 1.000 abitanti	14	1,5	1,6
2009	AcI/Istat	Trasporto privato n° di auto Euro 4 ogni 1.000 abitanti	15	147,8	186,1
2006	Enea/Istat	Emissioni di CO2 dal settore residenziale t di CO2 per famiglia	1	1,2	2,9
2008	Enea/Istat	Detrazioni fiscali del 55% per la riqualificazione energetica degli edifici n° di documentazioni inviate ogni 1.000 abitanti	20	0,9	4,1
2008	Enea/Istat	Detrazioni fiscali del 55% per la riqualificazione energetica degli edifici risparmio pro capite conseguito in kWh/anno	19	6,1	32,6
2008	Ispra	Raccolta differenziata in % su totale rifiuti	19	6,7	30,6
2008	Ispra	Frazione organica su totale raccolta differenziata in %	13	22,9	33,6
2008	Ispra	Rifiuti smaltiti in discarica in %	19	88,9	49,2
2009	Istat	Alloggi agro-turistici n° di alloggi agro-turistici ogni 10.000 arrivi	13	1,0	1,6
2009	Istat	Bed&Breakfast n° B&B ogni 10.000 arrivi	5	4,2	2,1
2009	Istat	Densità di piste ciclabili km per 100 km2 di superficie dei capoluoghi di provincia	18	1,9	13,7

Elaborazioni Fondazione Impresa su fonti varie

Figura 7: Indice di Green Economy Sicilia 2011

Fonte: Fondazione Impresa, 2011

1.6 Bioedilizia e innovazione energetica nei comuni italiani: Rapporto ONRE 2011 e Construction 21

Secondo lo European Insulation Manufacturers Association (EURIMA), il 40% del consumo energetico in Europa è imputabile al consumo proveniente dagli edifici ad uso residenziale e terziario dovuto al riscaldamento invernale e al condizionamento estivo. Come si evince dal grafico seguente, l'Italia è il paese europeo con la maggiore perdita di energia nel patrimonio edilizio. Sempre secondo lo studio, il costo dell'energia dispersa da pareti e tetti corrisponderebbe a 270 miliardi di euro/anno.

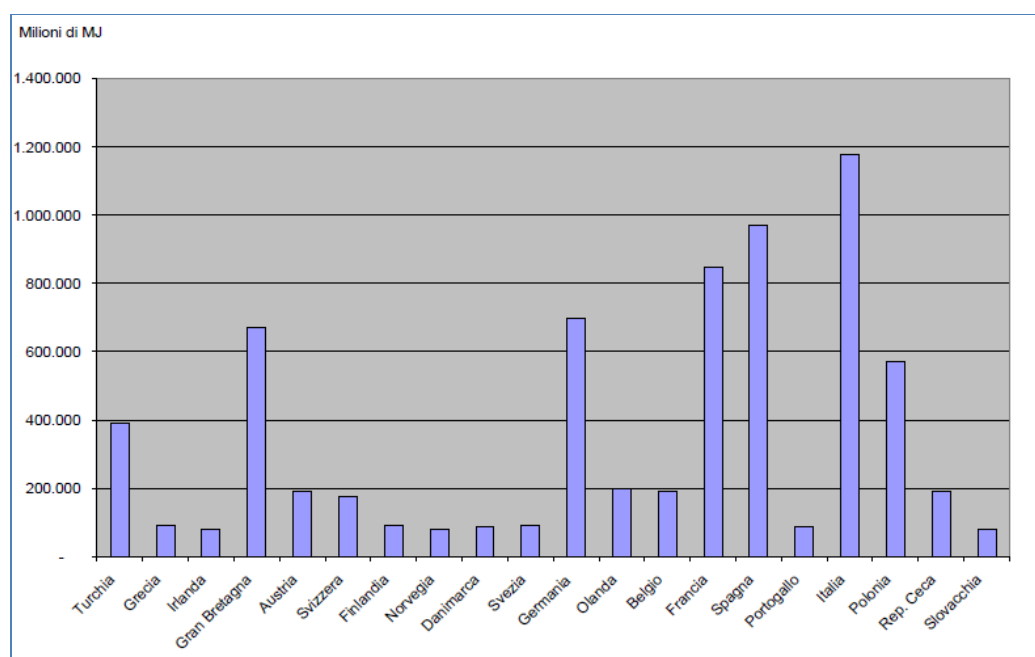


Grafico 1: Perdita di energia totale all'anno imputabile agli immobili (2005)

Fonte: Primo rapporto ONRE (dati Eurima)

La più significativa spinta nella direzione dell'innovazione energetica in edilizia è stata impressa dall'Unione Europea, che negli ultimi dieci anni ha discusso e approvato diversi ambiziosi provvedimenti che sono stati alla base della legislazione nazionale e regionale in materia. I contenuti delle Direttive sono

stati recepiti in Italia attraverso diversi provvedimenti che si sono succeduti in questi anni mentre altri dovranno essere approvati per completare la piena applicazione di quanto previsto da Bruxelles.

La Direttiva 2002/91 /CE, recepita in Italia dal D.Lgs. 192/2005, ha avviato un processo che ha portato ad una maggiore consapevolezza di quanto il settore dell'edilizia debba migliorare i propri standard e possa contribuire alla diminuzione delle emissioni climalteranti.

Un'ulteriore novità, sicuramente la più importante per i contenuti e le scadenze che fissa, è quella della nuova Direttiva Europea 2010/31/EU che promuove il miglioramento della prestazione energetica degli edifici. Nel provvedimento si prevede una metodologia per il calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici e delle unità immobiliari che gli Stati membri sono tenuti ad applicare in conformità a quanto indicato nell'allegato I della direttiva, e che dovranno essere rivisti a scadenze regolari di massimo 5 anni. La direttiva stabilisce che gli Stati provvedano affinché entro il 31 Dicembre 2020 tutti gli edifici di nuova costruzione siano “edifici a energia prossima allo zero”, in cui il fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo sia coperto in misura molto significativa da energia da fonti rinnovabili, compresa quella prodotta in loco o nelle vicinanze; mette l'accento anche sulle possibilità di favorire l'efficienza energetica degli edifici mettendo a disposizione misure di incentivazione che potranno variare da Paese a Paese.

Di recente adozione il “Decreto Romani”, DL 28 del 2011, che diventerà attuativo dal 1 Giugno 2012. Con questo provvedimento infatti i nuovi edifici e nei casi di ristrutturazioni, sarà obbligatorio in tutto il territorio nazionale fare ricorso all'energia rinnovabile almeno per il 50% dei consumi previsti per l'acqua calda sanitaria. In aggiunta sarà obbligatorio soddisfare sempre da fonti rinnovabili la somma di parte dei consumi previsti per l'acqua calda sanitaria, il riscaldamento e il raffrescamento. Oltre alle rinnovabili termiche il Decreto stabilisce vincoli importanti anche per la parte elettrica dei fabbisogni degli

edifici. Sarà infatti obbligatorio installare impianti da fonti rinnovabili proporzionalmente alla grandezza dell'edificio. Inoltre per tutti gli edifici pubblici gli obblighi vengono incrementati del 10%.

Analizzando la legislazione introdotta nelle diverse Regioni italiane, emergono le notevoli differenze oggi esistenti riguardo al tema dell'innovazione energetica in edilizia.

I Comuni italiani in cui vengono realizzati edifici sostenibili sono in continuo aumento: è quanto si evince dal *Rapporto 2011 dell'Onre* (Osservatorio nazionale regolamenti edilizi per il risparmio energetico), di recente divulgazione, a cura di Legambiente e Cresme²⁶. Sono infatti 839 le realtà locali che hanno deciso negli ultimi cinque anni di modificare i propri regolamenti edilizi per inserire nuovi criteri al fine di migliorare prestazioni energetiche e qualità del costruito.

Un trend in costante crescita (erano 705 comuni nel 2010, 557 nel 2009): nei primi 9 mesi del 2011 sono ben 134 le nuove amministrazioni che sono intervenute sui regolamenti edilizi. Nelle zone in cui la normativa in vigore richiede questi strumenti innovativi vivono complessivamente oltre 20 milioni di cittadini, in città grandi e piccole.

Ai fini dello studio sono stati inclusi diversi parametri: isolamento termico, utilizzo di fonti rinnovabili, efficienza energetica degli impianti, orientamento e schermatura degli edifici, materiali da costruzioni locali e riciclabili, risparmio idrico e recupero acque meteoriche, isolamento acustico, permeabilità dei suoli e effetto isola di calore. Inoltre, da quest'anno sono stati inseriti come indicatori anche le prestazioni dei serramenti, la contabilizzazione del calore e la certificazione energetica.

²⁶ <http://www.climaenergia.it>

Secondo il rapporto, sono i Comuni del Centro - Nord quelli in cui vigono i regolamenti edilizi più attenti all'eco-compatibilità (223 in Lombardia, 121 in Emilia Romagna, 87 in Veneto e 64 in Piemonte), ma sono in aumento le best practices anche al Sud e nelle isole, in particolare in Campania, Puglia e Sardegna. Tra le normative regionali più significative, si deve ricordare quella del Trentino Alto Adige, che stabilisce la classe energetica B come quella minima obbligatoria per tutti i nuovi edifici, pena varie sanzioni, quella dell'Emilia Romagna, che prevede obblighi per l'installazione di solare termico e fotovoltaico e per l'allacciamento a reti di teleriscaldamento, nonché limiti di trasmittanza per i nuovi edifici, e quelle della Lombardia e del Piemonte che prescrivono l'impiego di fonti rinnovabili ai fini della produzione di acqua calda sanitaria ed introducono controlli e sanzioni per la certificazione energetica, oltre alla schermatura delle superfici vetrate nei nuovi edifici ed ai limiti di trasmittanza delle pareti.

Al fine di promuovere l'avvicinamento degli operatori del settore edilizio alla direttiva europea 2010/31/EU sull'efficienza energetica degli edifici, alcune organizzazioni internazionali appartenenti a sei diversi paesi europei – Germania, Francia, Italia (Ance e UCV), Lituania, Romania e Spagna – hanno dato vita alla prima piattaforma on-line sull'edilizia sostenibile. Il progetto europeo *Construction 21* partirà nel 2012 e permetterà ai professionisti di accedere a informazioni e assistenza pratica dedicata alle prestazioni energetiche e ambientali. Questa iniziativa avrà l'obiettivo di promuovere un sistema di concorrenza nel mercato basato sulle analisi dei costi e di creare una comunità di tecnici specializzati a livello comunitario.

E' previsto che il progetto C21, finanziato dalla campagna Intelligent Energy for Europe, sia esteso all'intera Unione Europea entro il 2013, permettendo a tutti i 27 Stati membri di accedere a un patrimonio comune di idee, progetti e soluzioni. Nell'ambito del progetto saranno inoltre promossi seminari e

convegni finalizzati allo scambio di conoscenze e al confronto tra le diverse esperienze su scala internazionale.

1.7 La chiave di volta: i Regolamenti edilizi sostenibili

Il regolamento edilizio è lo strumento urbanistico che norma a livello comunale le modalità costruttive dell'edificazione, garantendo il rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi. La regolamentazione degli aspetti urbanistico-edilizi, in Italia, è storicamente ricondotta a due strumenti tra loro complementari: il Regolamento edilizio (che derivava dai preesistenti regolamenti d'ornato di epoca pre-unitaria) e le norme tecniche d'attuazione del Piano regolatore generale. Con l'art. 33 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica) furono definiti i contenuti e le regole di integrazione con il P.R.G.. Oggi il regolamento edilizio è disciplinato, in via ordinaria, dall'art. 4 del DPR 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia).²⁷

Le amministrazioni comunali hanno piena discrezionalità nella formazione che è limitata solo da specifiche norme statali e regionali che dettano i principi generali formativi. Il regolamento edilizio è obbligatorio per tutti i Comuni. Nonostante ciò, alcuni piccoli comuni sono tutt'ora sprovvisti di Piano Regolatore Generale e/o Regolamento Edilizio.

Il T.U. sull'edilizia dispone infatti che i “Comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa”, emanano il Regolamento edilizio che deve contenere “la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico estetiche, igienico sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi” (art. 4 T.U.).

²⁷ Da Wikipedia, l'enciclopedia libera.

Così, mentre il Piano Regolatore Comunale effettua la suddivisione in zone del territorio comunale, il regolamento edilizio disciplina le modalità costruttive, disponendo in particolare in ordine: alle altezze, alle distanze dei fabbricati, all'ampiezza dei cortili e degli spazi interni, all'aspetto dei fabbricati, ecc..

Il Piano Regolatore Generale è lo strumento urbanistico che classifica tutto il territorio comunale, fissando le normative generali applicabili ai diversi interventi possibili sia a livello territoriale che edilizio, imponendo limiti e condizioni di uso alla proprietà privata dei suoli e degli edifici, al fine di garantire la funzione sociale della proprietà medesima di cui all'art. 42 della Cost. Tale piano è finalizzato ad assicurare la migliore composizione urbanistica dei singoli insediamenti e ad indicare la futura configurazione del territorio del Comune, in relazione alle peculiari condizioni dell'ambiente ed alle esigenze della popolazione, nel rispetto della normativa di settore vigente.

Il Regolamento Edilizio costituisce la norma più significativa per definire le modalità e le prassi con le quali realizzare costruzioni e ristrutturazioni degli edifici, oltre a determinare caratteristiche minime e massime degli edifici si stabiliscono le procedure burocratiche da seguire e contestualmente i costi e i tempi associati. Si tratta senza dubbio della norma più vicina ai cittadini. Il Regolamento è la "cinghia di trasmissione" delle leggi nazionali e regionali che normano l'attività edilizia.

Attualmente sono due le prassi seguite dalle Regioni e Province italiane per indirizzare i Comuni nella realizzazione dei regolamenti edilizi:

- "Regolamento Edilizio Tipo";
- "Criteri" o "Linee Guida".

I regolamenti edilizi comunali sono una leva fondamentale per promuovere e realizzare politiche ambientali e energetiche innovative. Questi strumenti comunali rappresentano oggi sempre più uno snodo fondamentale del processo edilizio, perché qui convergono aspetti tecnici e procedurali, attenzioni e

interessi e qui si incrociano le competenze in materia di urbanistica, edilizia ed energia, di Stato, Regioni e Comuni.

In considerazione dell'importanza che il Regolamento Edilizio Comunale può avere, quale strumento urbanistico strategico ed efficace, nell'avviare politiche di sostenibilità ambientale, molte province italiane si sono orientate nel definire delle linee guida per l'efficienza energetica e la sostenibilità ambientale nei regolamenti edilizi dei comuni. È questo il caso delle Province di Milano, di Como, di Lecco, di Rovigo, e tante altre. D'altro canto alcune regioni italiane hanno definito un proprio Regolamento edilizio tipo; è il caso della Regione Marche, del Piemonte, dell'Umbria, dell'Emilia Romagna, etc. questi ultimi, però, non affrontano l'argomento della sostenibilità degli edifici o della loro efficienza energetica, a differenza delle linee guida provinciali.

Un *Regolamento Edilizio Sostenibile* è un regolamento che affronta direttamente e concretamente il tema dell'efficienza energetica nell'edilizia e che promuove l'impiego di soluzioni sostenibili con gli strumenti propri del regolamento (vincoli, controlli, incentivi e disincentivi).

1.7.1 L'inattività della Regione Sicilia

Il Rapporto 2011 dell'Onre propone un'analisi dei provvedimenti nazionali e regionali dal quale si comprendono le difficoltà attuali di un Paese che su questi temi mostra ancora una realtà a macchia di leopardo, in particolare rispetto all'esistenza di un riferimento normativo e nelle indicazioni che riguardano le prestazioni energetiche degli edifici e lo sviluppo delle fonti rinnovabili.

Nella cartina generale del rapporto 2011, le Regioni che hanno le leggi più mature dal punto di vista dell'obbligo dell'efficienza energetica, fonti rinnovabili e certificazione energetica, sono tutte concentrate al Nord, con la piacevole eccezione della Puglia al Sud, e poi il resto delle regioni che oscillano tra leggi più o meno restrittive, ad esclusione della Sicilia dove un evidente

colore bianco ne attesta l'alterità e l'inattività rispetto il resto delle realtà nazionali.

Il commento del rapporto è lapidario. “La cartina dell'Italia riassume i provvedimenti regionali in materia di sostenibilità in edilizia, mostrando chiaramente le diversità presenti in Italia ed al tempo stesso fa emergere con forza quanto questo tema sia ormai considerato in tutte le aree del nostro Paese, Sicilia esclusa”.

Osservando gli ultimi provvedimenti normativi della Regione, possiamo renderci conto della scarsa attività delle Regione, che risulta ancor molto indietro rispetto agli strumenti e alle pratiche messe in atto dalle altre regioni.

Tuttavia negli anni 2010-2011 sono stati emanati alcuni provvedimenti, come ad esempio il Decr. Ass. del 03.03.2011 recante “Disposizioni in materia di certificazione energetica degli edifici nel territorio della Regione siciliana”, che ha stabilito che fino all'emanazione di una specifica normativa regionale in materia, nel territorio siciliano si applicano le disposizioni nazionali dettate dal D. Lgs. n. 192/2005, e il Piano Casa Legge regionale 23 marzo 2010, n.6 “Norme per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio”. In attuazione dell'intesa Stato Regioni dell'anno scorso, il piano casa si propone il sostegno al settore edile e la riqualificazione del patrimonio esistente attraverso interventi di messa in sicurezza e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile nel rispetto del contesto storico e architettonico.

La Sicilia è stata l'ultima Regione a varare il Piano Casa che ha previsto una serie di azioni finalizzate a:

- sostenere la messa in sicurezza;
- ridurre il rischio sismico e idrogeologico;
- riqualificare il patrimonio edilizio esistente dal punto di vista della qualità architettonica e dell'efficienza energetica, mediante l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile e delle tecniche costruttive della

bioedilizia, coerentemente con le caratteristiche storiche, architettoniche, paesaggistiche e ambientali ed urbanistiche delle zone ove tali immobili sono ubicati.

1.8 Best Practice : Puglia “eccezione del Sud”

Come detto, il rapporto Onre 2011, ha posto in evidenza che le Regioni che hanno le leggi più mature dal punto di vista dell'obbligo dell'efficienza energetica, fonti rinnovabili e certificazione energetica, sono tutte concentrate al Nord, con la piacevole eccezione della Puglia al Sud.

La Regione Puglia ha emanato la Legge Regionale n°13 del 10/06/2008 “Norme per l'abitare sostenibile” con la quale “promuove e incentiva la sostenibilità ambientale e il risparmio energetico sia nelle trasformazioni territoriali e urbane sia nella realizzazione delle opere edilizie, pubbliche e private”. A questo scopo, vengono definiti gli strumenti, le tecniche e le modalità costruttive sostenibili da applicare sia negli interventi di nuova edificazione, sia in quelli di recupero edilizio e urbanistico e di riqualificazione urbana. Inoltre la legge si pone come obiettivo quello di coniugare al meglio lo sviluppo armonico del territorio, dei tessuti urbani e delle attività produttive, l'integrità fisica e l'identità storico-culturale del territorio, la valorizzazione delle risorse identitarie e delle produzioni autoctone, il miglioramento della qualità, la mitigazione dell'impatto ambientale e il recupero delle aree degradate.

Ma la svolta importante è la previsione delle Linee Guida al regolamento edilizio dei comuni pugliesi. Il Documento Programmatico del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), utilizza la possibilità offerta dall'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio che prevede che il piano paesaggistico possa individuare anche linee guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione di aree regionali, individuandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti. Le

linee guida che il piano pugliese propone (alcune delle quali già operanti nei progetti sperimentali) sono redatte in forma di schede norma, progetti tipo, abachi, regolamenti, ecc.

Per rendere più articolati e operativi gli obiettivi di qualità paesaggistica che il PPTR propone, si pone l'obiettivo di redigere Linee guida per un regolamento edilizio tipo al fine di inserire elementi qualitativi paesaggistici, quali materiali e tecniche costruttive, colori, tipologie, relazioni con il contesto urbano e rurale, etc., che rientrino nelle indicazioni paesistiche che riguarderanno le parti strutturali dei Piani Urbanistici Generali (PUG) dei comuni della Regione Puglia.

Nell'ampio panorama di Linee Guida per l'efficienza energetica ed ambientale nei Regolamenti Edilizi pubblicate dalle Province italiane, e dei Regolamenti edilizi tipo redatti da varie regioni italiane, la Linea Guida per i Regolamenti edilizi sostenibili della Regione Puglia si presenta con un forte carattere di innovatività.

La *Linea Guida per i Regolamenti edilizi sostenibili della Regione Puglia* costituisce il primo esempio di elaborazione di un modello di Regolamento edilizio per una regione del sud Italia, che coniughi le esigenze di sostenibilità energetica ed ambientale alle questioni paesaggistiche.

La redazione della linea guida ai regolamenti edilizi dei comuni prevede le seguenti fasi:

1. Analisi della normativa e delle buone pratiche;
2. Scelta dell'approccio metodologico;
3. Elaborazione della "Linea Guida per i regolamenti edilizi";
4. Sperimentazione nel comune di Giovinazzo;
5. Integrazione e adeguamento della guida;
6. Pubblicazione.

Il punto di partenza nella redazione della Linea Guida è *l'analisi della normativa* esistente a livello comunitario, nazionale e regionale in tema e degli esempi di buone pratiche esistenti a livello nazionale. L'analisi ha evidenziato che, da un lato, le politiche provinciali si erano orientate nella definizione di criteri universalmente validi per la sostenibilità degli edifici, dall'altro le Regioni nei modelli di regolamento edilizio tipo non avevano affrontato l'argomento ambientale ed energetico. Inoltre in entrambe le tipologie di buone pratiche analizzate non erano stati trattati in maniera esaustiva le tematiche legate alla qualità del paesaggio, che rappresentano, insieme a quelle ambientali, un approccio completo alla sostenibilità dell'ambiente costruito.

Per quanto riguarda *le buone pratiche*, tra i numerosi Regolamenti edilizi sostenibili che sono stati prodotti dalle Amministrazioni comunali negli ultimi anni, sono stati presi in considerazione il Regolamento edilizio del comune di Carugate, che è stato uno dei primi comuni in Italia ad adottare un Regolamento edilizio sostenibile, e il Regolamento edilizio del Comune di Bolzano.

La scelta dell'*approccio metodologico* della Linea Guida ha portato ad individuare le aree di intervento del Regolamento e cioè:

- il contesto dell'abitare;
- il manufatto;
- l'utilizzo del manufatto.

Il modello di regolamento edilizio sostenibile definito nell'ambito della linea guida è stato sperimentato in un comune pugliese, il Comune di Giovinazzo in provincia di Bari, la cui amministrazione ha sottoscritto un protocollo con la Regione Puglia che ha previsto l'avvio di un *progetto di sperimentazione* per la redazione di "un regolamento edilizio esemplificato su una piccola città con

l'introduzione di regole qualitative sui materiali da costruzione, le tipologie, l'ambiente, i colori, l'inserimento nel paesaggio urbano e rurale...²⁸».

A sperimentazione avvenuta attraverso il Regolamento edilizio del comune di Giovinazzo, alla Linea Guida saranno apportate le *eventuali integrazioni e modifiche intervenute*. La sperimentazione infatti consentirà di verificare l'applicabilità del modello di regolamento edilizio alle singole realtà comunali.

Per quanto riguarda la *pubblicazione*, la linea Guida per i Regolamenti Edilizi sostenibili della Regione Puglia sarà pubblicata e distribuita a tutti i comuni pugliesi, che, nell'elaborare i propri regolamenti edilizi, dovranno tener conto delle indicazioni e suggerimenti contenuti nel documento.

La redazione di una Guida al Regolamento Edilizio sostenibile dei comuni della Regione Puglia, pertanto, è finalizzata a fornire alle Amministrazioni comunali pugliesi, ed in particolare a quei comuni che hanno in atto il processo di redazione del proprio Piano Urbanistico generale (PUG), uno strumento che consenta di promuovere politiche atte a garantire il rispetto dei valori paesaggistici del proprio territorio e a promuovere interventi sostenibili dal punto di vista ambientale.

La linea guida della Regione Puglia sul regolamento edilizio sostenibile rappresenta il primo tentativo da parte di una Regione di coniugare questioni ambientali e paesaggistiche all'interno dei Regolamenti edilizi e di farne un modello utilizzabile dai comuni nelle politiche di sviluppo del proprio territorio.

²⁸ Regione Puglia, Documento programmatico del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), DGR n. 1842 del 13/11/2007.

Risultati e Conclusioni

La Convenzione Europea del Paesaggio ha richiamato l'attenzione di amministrazioni pubbliche, tecnici e cittadini sul fatto che tutto il territorio è paesaggio e merita pertanto, attenzione paesistica. Questo ha spinto le amministrazioni pubbliche ad indirizzare la propria azione verso politiche complesse e diffuse che richiamano strategie ed orientamenti volti a:

- *salvaguardare* i caratteri connotativi che definiscono l'identità e la leggibilità dei diversi paesaggi;
- *gestire* i processi di sviluppo governando le trasformazioni paesaggistiche, mirando al miglioramento della qualità paesaggistica e architettonica degli interventi di trasformazione;
- *pianificare* le azioni volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi;
- *diffondere* la consapevolezza dei valori del paesaggio e la loro fruizione da parte dei cittadini.

Orientamenti assunti anche dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, che ha recepito a livello nazionale il principio di una pianificazione paesaggistica estesa all'intero territorio ed ha aperto interessanti spazi al confronto e all'integrazione delle politiche del paesaggio con le altre pianificazioni che interessano il territorio stesso.

Un processo che ha portato le amministrazioni pubbliche a giungere alla consapevolezza che pensare al paesaggio come settore autonomo, a sé stante, a gestione "dirigistica", delle politiche territoriali è certamente una posizione concettualmente debole ed operativamente poco efficace se non impraticabile: il paesaggio normalmente non può contare su risorse proprie e si mantiene ed evolve con gli usi che le popolazioni concordano di farne; inoltre, la

riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche segue ormai da tempo i principi di sussidiarietà e responsabilizzazione dei diversi enti.

Il percorso delineato è certamente lungo e impegnativo e sconta, sia la difficoltà culturale di molti soggetti che operano sul territorio a porsi “nel” paesaggio e conseguentemente a “progettare” paesaggio, sia la diffidenza di chi ha sempre operato in una gestione separata e maggiormente autoritaria delle politiche di tutela e teme che i processi di integrazione e decentramento in atto, possano comportare una dispersione di attenzione sulle specificità e priorità paesaggistiche.

L’approccio integrato e dinamico al paesaggio si coniuga con l’attenta lettura dei processi di trasformazione dello stesso e l’individuazione di opportuni strumenti operativi e progettuali per la riqualificazione paesaggistica e il contenimento dei fenomeni di degrado. Le trasformazioni dei luoghi sono influenzate dagli investimenti e dalle politiche attive che le autorità di governo sono in grado di promuovere pertanto, le tradizionali istituzioni potrebbero acquisire il ruolo di registi, di raccoglitori di pareri esperti all’interno di un pensiero progettuale condiviso e continuamente posto sotto revisione.

È indubbio, quindi, che la qualità degli interventi innovativi dipenda dalla cultura degli amministratori e dei progettisti che, sono chiamati a valorizzare, in termini di politica paesistica locale, le specificità degli strumenti di pianificazione comunale e il ruolo dei comuni, fondamentale tanto per la declinazione locale delle indicazioni della pianificazione sovraordinata, quanto per le possibilità di renderla attiva tramite un’azione puntuale coordinata di pianificazione, programmazione e valutazione dei progetti.

A partire dai principi affermati dalla Convenzione Europea del Paesaggio e al fine di gli orientamenti comunitari, le Regioni nel predisporre ed approvare i Piani Paesistici Regionale hanno il dovere di riconoscere l’incidenza che i progetti di trasformazione del territorio implicano sull’aspetto esteriore dei luoghi e sulla conseguente trasformazione del paesaggio. Ration per cui, le

misure di indirizzo e prescrittività dei Piani Paesaggistici Regionali, devono necessariamente svilupparsi in stretta e reciproca relazione con le priorità dei Piani Territoriali Regionali al fine di salvaguardare e valorizzare gli ambiti e i sistemi di maggiore rilevanza regionale, muovendo dalla consapevolezza che:

1. vi è la necessità di una condivisione delle letture del paesaggio;
2. la pianificazione paesaggistica è necessaria al fine di guidare e coordinare le politiche per il paesaggio;
3. la tutela e la valorizzazione, per essere efficaci, richiedono di intervenire anche sulle scelte progettuali e sulle politiche di settore.

Ne discende, l'importanza del rapporto progetto-contesto e l'attenzione rivolta verso gli aspetti legati alla qualità del paesaggio, che si sostanziano nell'introduzione dell'esame paesistico dei progetti; una procedura finalizzata innanzitutto a porre il paesaggio al centro dell'attenzione degli operatori, ma anche a diffondere e a radicare l'uso di un linguaggio comune tra progettisti, tecnici comunali, amministratori e tutti i cittadini desiderosi di partecipare consapevolmente ai processi di trasformazione del loro ambiente di vita.

Come si legge dal Libro Verde “Verso una nuova cultura della mobilità urbana”²⁹, «La sfida posta dallo sviluppo sostenibile nelle zone urbane è immensa: si tratta di conciliare, da un lato, lo *sviluppo economico* delle città e l'accessibilità del loro territorio e, dall'altro, la *qualità di vita e la tutela ambientale*. Una città più accessibile migliora la qualità di vita per tutti».

Agli strumenti di pianificazione, ed in particolare ai regolamenti edilizi conformemente alla loro vocazione, si chiede di individuare una metodologia progettuale e di rendere concreta un'idea di città in cui si ripensino case e quartieri per renderli più vivibili, in cui cresca la possibilità di un lavoro qualificato nella manutenzione, gestione e riqualificazione energetica in edilizia.

²⁹ Commissione delle Comunità Europee. Bruxelles, 2007

Una metodologia che si prefigge quindi di aiutare gli operatori coinvolti a vario titolo, affinché privilegino il corretto inserimento delle opere nel paesaggio e, che come tale, ha una funzione di supporto e di indirizzo generale per:

- il progettista, che deve elaborare una proposta progettuale relativa ad un'opera da eseguirsi all'interno di un'area soggetta a tutela paesistico-ambientale;
- l'ente pubblico, che è preposto ad esprimere una valutazione in merito alla compatibilità ambientale e paesistica di un intervento;
- i cittadini, coinvolti a diverso titolo nei processi di trasformazione del territorio e nelle problematiche di tutela e di salvaguardia dei suoi valori.

Nel lavoro di ricerca, è stato possibile osservare la particolare attenzione, posta soprattutto negli ultimi tempi, ai Regolamenti Edilizi Comunali, rivisti in chiave sostenibile, che contengono indicazioni in termini di efficienza energetica, salubrità degli edifici, migliori condizioni di vita, impatto ambientale e paesistico nullo e che possono rappresentare uno strumento utile per il rilancio di un settore economico "portante".

Le nuove costruzioni sono state l'ambito su cui si sono concentrati i principali cambiamenti introdotti dai regolamenti edilizi. Una direzione che ha permesso di ampliare le pratiche di intervento, attraverso obblighi, indirizzi e incentivi. Ma è evidente che in un Paese come l'Italia è necessario aprire una riflessione rispetto al peso delle nuove costruzioni all'interno del settore edilizio. Perché se dal 1994 al 2008 si è assistito al più lungo ciclo espansivo nel settore delle costruzioni dal dopoguerra ad oggi è anche vero che la qualità del costruito è stata in larga parte mediocre.

L'innovazione nelle tecniche costruttive e la presa di coscienza su come il raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica possa contribuire al miglioramento della qualità di vita delle popolazioni, connessa allo sviluppo della "green economy", sta già da tempo portando con sé un rapido ed incessante sviluppo delle pratiche costruttive e, di conseguenza, delle

competenze tecnologiche richieste ai progettisti, ai tecnici di cantiere e agli operatori chiamati alla posa in opera e all'installazione dei nuovi materiali e delle soluzioni impiantistiche più moderne negli edifici. Un processo determinante per un settore che ha mostrato in questi anni trend crescenti e che può fungere da traino per un più ampio sviluppo economico, rispetto alla crisi che ha colpito e continua ad attanagliare tutti i settori economici.

In questo senso, un ruolo fondamentale per il rilancio economico del settore edile, è riconosciuto, oltre agli enti locali e alle istituzioni politiche in genere, ad enti ed istituti per la formazione delle maestranze, unitamente al mondo dell'università e della ricerca, attraverso una didattica più attenta alle reali condizioni del mercato e ai suoi possibili sviluppi nel breve-medio periodo.

Per ottenere quindi un risultato in termini di sviluppo economico, non si può prescindere dall'educazione alla qualità del prodotto edilizio. Già da tempo si assiste ad un fenomeno del mercato immobiliare, che premia realizzazioni più competitive sul fronte dell'innovazione del prodotto. Sia investitori qualificati, sia singoli cittadini alla ricerca di alloggio, guardano con maggiore attenzione ad aspetti come l'efficienza energetica, l'orientamento, le caratteristiche dei materiali costruttivi impiegati, la presenza di tecnologie domotiche e di controllo.

Un'ipotesi³⁰, tracciata nel Decalogo di Legambiente e Cresme, è quella che il bene edilizio, proprio come qualsiasi altro bene di consumo (dal tostapane al televisore, fino all'automobile), sia corredato da un "libretto di istruzioni" contenente tutta la documentazione relativa all'immobile (documenti tecnici e certificativi: giuridici, edilizio-urbanistici, impiantistico-energetici, igienico-sanitari), e comprensivo anche di un calendario di manutenzione e di un insieme di suggerimenti per un corretto utilizzo, alla luce delle specifiche caratteristiche tecniche, affinché l'utente sia da un lato accompagnato all'uso dell'immobile,

³⁰ Cfr. ANCE Lombardia e Legambiente, *op. cit.*, pag.83

ma dall'altro ne diventi correttamente responsabile. Ma affinché questo processo venga accelerato, è compito degli operatori, ma anche delle pubbliche amministrazioni e delle organizzazioni di categoria, individuare meccanismi per "comunicare l'innovazione", delineandone benefici in termini di salubrità, risparmio economico, tutela ambientale, sicurezza ed efficienza gestionale.

Un ruolo determinante è inoltre attribuito ai Regolamenti Edilizi cosiddetti "sostenibili"; nel corso dell'indagine abbiamo osservato il diffondersi di due prassi: da un lato, l'adozione di Regolamenti edilizi Tipo da parte di alcune regioni, dall'altra, l'adozione di Linee Guida al Regolamento edilizio ad iniziativa di regioni o province.

In Puglia, best practice attenzionata, l'idea di sviluppare linee guida per un modello di Regolamento Edilizio di tipo sostenibile è nata maturando la considerazione che era opportuno affiancare le questioni energetiche ed ambientali, che risultano essere oggi prioritarie nelle politiche di gestione del territorio, a considerazioni di tipo paesaggistico orientate verso il rispetto degli elementi qualitativi del paesaggio locale.

Si è deciso di attenzionare l'esperienza pugliese proprio per la novità introdotta visto che, per la prima volta, si realizza un diverso approccio alla conoscenza e gestione del territorio, considerato nella sua accezione allargata, per costruire una differente strategia di interpretazione del rapporto tra costruito e sostenibilità paesaggistica.

Tutto ciò, contrariamente a quanto accade nelle politiche urbane siciliane nelle quali non è ancora riscontrabile una gestione "innovativa" del territorio capace di far fronte concretamente ai problemi di gestione integrata del territorio e dove, le Linee Guida al Piano Paesaggistico Regionale, che prevedono solo una asciutta suddivisione in ambiti del territorio basata solo su aspetti morfologici, non hanno dato collocazione a tali problemi negli strumenti locali, mancando indirizzi sulle azioni da espletare, la cui individuazione è rinviata ai Piani d'ambito. A tali difficoltà, si aggiunge la completa disattenzione verso

l'adozione di politiche sostenibili, pertanto, la previsione all'interno dei Piani paesaggistici d'ambito delle linee guida della qualità architettonica e dell'architettura sostenibile, meglio nota come bioarchitettura, sarebbe una possibile soluzione. Previsioni che poi dovrebbero confluire nei regolamenti edilizi dei comuni siciliani, motivandone il riferimento alla tradizione locale ovvero alle esperienze dell'architettura contemporanea, e l'adeguatezza dell'inserimento delle nuove opere nel contesto paesaggistico così come analizzato nello stato di fatto (dimensioni, materiali, colore, finitura, modalità di messa in opera, etc.).

In Toscana, ad esempio, per aumentare la responsabilità e la conoscenza da parte di tutti i cittadini è stata inviata una guida che tratta i temi dell'edilizia sostenibile e fornisce esempi pratici su soluzioni, materiali, costi, possibilità di agevolazioni e contributi previsti per il settore (bisogna ricordare che la Toscana è stata la prima regione a varare le Linee guida dell'edilizia ecosostenibile). Anche, la regione Piemonte, particolarmente attenta al controllo della qualità del paesaggio, ha messo a disposizione dei tecnici, dei professionisti e dei cittadini, utilissime guide, consultabili via web, contenenti indirizzi per la qualità paesaggistica degli interventi, relativamente alla pianificazione locale e alla progettazione edilizia.

Naturalmente, a monte di ogni possibile intervento ad incidenza paesistica, deve essere stabilita una profonda comprensione delle dinamiche abitative e della sfera sociale per promuovere un processo di riavvicinamento dei cittadini che sappiano condividere le scelte progettuali e quindi sostenerle.

L'ingresso degli abitanti nelle decisioni pubbliche determina una radicale trasformazione del piano in quel processo aperto che diventa, secondo questo lavoro, una delle prerogative principali del progetto di paesaggio contemporaneo.

Le esperienze partecipative, infatti, assumono valore soprattutto in quei contesti dove è difficile decifrare la domanda sociale, spesso non chiara neanche agli

stessi abitanti che insieme al pianificatore imparano a costruire e riconoscere le proprie volizioni; una volta codificate le richieste, dall'ascolto può nascere un progetto condiviso tra abitanti e amministrazioni locali.

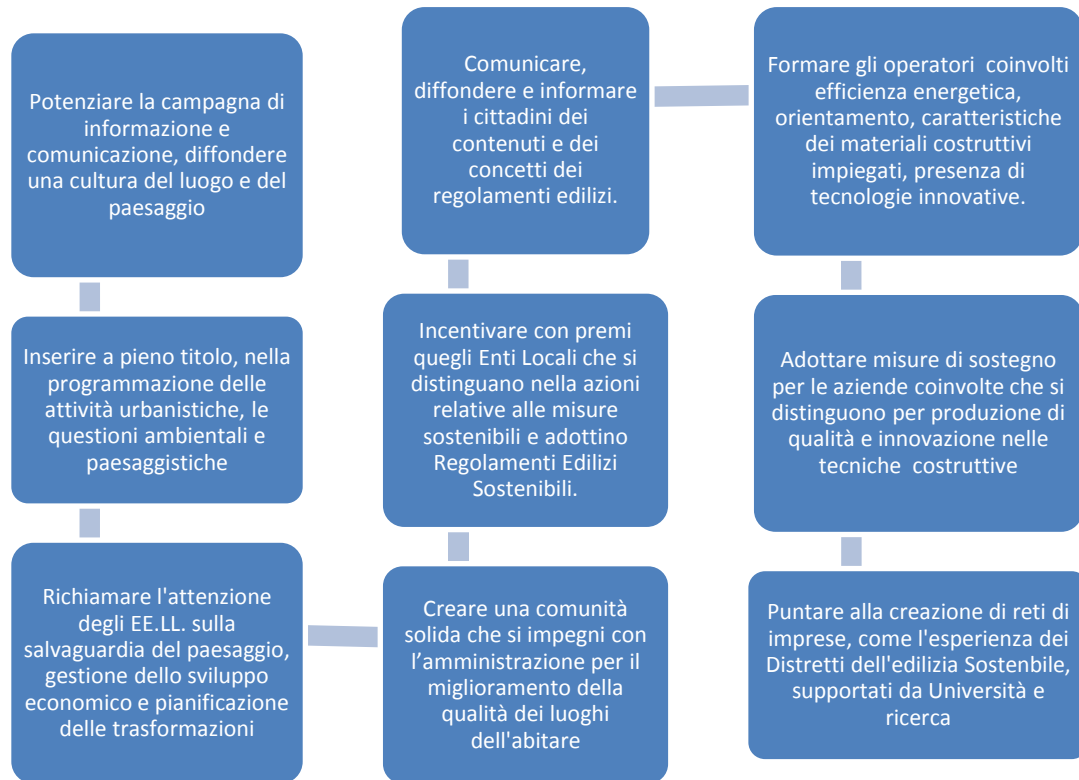
Una volta presa coscienza del proprio territorio, gli enti di governo locale potrebbero delineare alcuni benefit per cittadini e imprese al fine di preservare il paesaggio da trasformazioni insostenibili: consentendo servizi, agevolazioni, benefici economici o altri vantaggi a favore dei cittadini "virtuosi"; imporre, come già fatto da molti regolamenti edilizi, vincoli stringenti al rilascio delle concessioni edilizie; realizzando il potenziamento delle reti fra imprese di settore; introducendo misure di sostegno alle imprese che si distinguono per innovazione di prodotto o di processo nuovi finanziamenti alle amministrazioni per quei comuni; prevedendo attività di coinvolgimento, formazione ed educazione degli operatori e dei cittadini. Quando si parla in particolare di politiche di sviluppo non può essere trascurato l'aspetto finanziario. Per far sì che le buone intenzioni dei vari regolamenti e degli altri documenti successivi si tramutino in risultati concreti, c'è bisogno di incentivare i comportamenti virtuosi nella giusta maniera utilizzando nel miglior modo possibile anche le risorse finanziarie disponibili.

Il progetto di ricerca pone in evidenza, la necessità di sviluppare nuove attitudini che suggeriscano un diverso statuto del paesaggio e del territorio concepito come spazio di condivisione, e soprattutto vuole essere un momento per ricomporre un corretto rapporto tra costruito e sostenibilità paesaggistica, tra ambiente ed economia, tra tradizione e innovazione. C'è bisogno di una vera politica paesaggistica, di definire le tecniche di analisi e di valutazione dei luoghi, di trovare adeguati strumenti e strategie specifiche e di pensare strutture nuove che siano finalmente capaci di assicurare un'efficace azione di tutela e di riqualificazione dei paesaggi, anche se la consapevolezza dei valori del paesaggio e la fruizione dei luoghi dipendono spesso da fattori che sono in gran parte sottratti al controllo amministrativo.

La ricerca non pretende di fornire risposte definitive, ma proporre una chiave di lettura delle trasformazioni del paesaggio per un ambito di difficile interpretazione, e suggerire alcune spunti per l'accelerazione dei processi che attengono all'ecologia, alla sostenibilità, allo sviluppo locale, prima differenziate dall'urbanistica e considerate discipline a se stanti e che grazie all'approccio paesaggistico diventano componenti del progetto urbano.

La strada segnata, nell'attuale quadro culturale, organizzativo e di confronto con l'Europa, appare quella più credibile e sostenibile, sia in termini operativi e di efficacia, sia in riferimento all'applicazione corretta dei principi di sussidiarietà/responsabilità e adeguatezza, sostanzialmente in coerenza anche con quanto indicato dalla legislazione nazionale più recente. Anche se a volte, l'adozione di alcuni interventi normativi, tende ad assumere vesti ambigue, come il recente DPR n.139 del 9 luglio 2010 che fissa le regole per il "procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità", rendendo più facile ottenere l'autorizzazione di compatibilità paesaggistica in caso di interventi sugli edifici (secondo alcuni esperti, l'Italia con questo provvedimento, rischia di fare un passo indietro nel concetto di edilizia sostenibile, poiché la norma sembrerebbe tutelare maggiormente chi deve chiedere l'autorizzazione piuttosto che la gestione integrata del paesaggio). Un'ambiguità, che come visto nel corso del lavoro, ha spesso segnato anche la linea normativa seguita della Regione Siciliana, che oltre ad essere caratterizzata dai suoi cronici ritardi rispetto al resto del Paese, ha mostrato molto spesso una disattenzione verso la tutela del proprio territorio concedendosi a politiche che hanno piuttosto dato priorità ad interessi privati.

In definitiva, affinché si realizzi una svolta economica in chiave sostenibile partendo dal raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica per arrivare al raggiungimento di migliori condizioni abitative e quindi di vita, è opportuno che si realizzino le seguenti condizioni:



Per concludere, il paesaggio può rappresentare una grande opportunità per ripensare e riqualificare il nostro modello di sviluppo, di consumo, per modificare i nostri stili di vita, in tempi in cui la grave e complessa crisi che stiamo attraversando, rischia di condurci verso il declino urbano e sociale e quindi, il paesaggio può essere utile per accelerare processi, produrre cambiamenti considerati inimmaginabili e impossibili in tempi ordinari. L'imponente lavoro necessario per riqualificare e recuperare qualità sociale, urbana ed efficienza energetica all'enorme patrimonio edilizio esistente di questo paese, può rappresentare un elemento di portata strategica, può divenire il motore di un nuovo sviluppo qualitativo e sostenibile per creare nuova occupazione, ricchezza sociale e una migliore qualità della vita.

Bibliografia

AA.VV., *“Costruire sostenibile. L’Europa”*, Bologna Fiere, Alinea, Firenze 2002

AA.VV., *“Geografia Urbana”*, Torino, UTET Libreria, Torino, 1998

Amodei A., *“Filosofia del paesaggio e turismo sostenibile”*, in Psicolab.net - Magazine Online, 2008

Bertazzon S., Lando F., *“GIS e paesaggio: dalla scomposizione dei paesaggi reali alla creazione di paesaggi virtuali”*, Dipartimento di Scienze Economiche - Ca’ Foscari Venezia, in <http://www.geogr.unipd.it/multimedia/frontgaz/gishtm.htm>

Calcagno Maniglio A., *“Alcune considerazioni per operare sul paesaggio”*, in Lavori preparatori *“Prima Conferenza Nazionale sul Paesaggio”*, Cangemi Editore, 1999.

Cerofolini A., *“Tutela del paesaggio: breve analisi della normativa vigente”*, SILVAE, 2005

Ciamarra Pica M., *“Sostenere l’architettura rafforza la sostenibilità”*, atti del convegno *“Costruire sostenibile: l’ Europa”*, Bologna - SAIE, Palazzo dei Congressi, 18 ottobre 2002

Gambino R., *“Conservare e Innovare. Paesaggio, ambiente e territorio”* Utet, Torino, 1997

Moroni S., *“Il carattere distributivo della pianificazione territoriale e il problema della giustizia”*, in *“Territorio e giustizia distributiva”*, Milano, Franco Angeli, 1994

Magnier A., Pappalardo V., *“Interpretando il paesaggio percepito”*, Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia, Università di Firenze, 2011

Olivetti M. L., *“Il verde come strumento di riqualificazione. Gli aspetti teorici e sperimentali dell’uso del verde in architettura con progetto applicativo su edifici residenziali pubblici”*, Aracne, Roma 2011

Pinchemel P. e G., *“Dal luogo al territorio-Fondamenti di geografia regionale”*, Franco Angeli, Milano, 1996

Ruggiero V., Scrofani L., Arisco M.N., Caponnetto A.D., *“La pianificazione paesaggistica in Sicilia: politiche ed interventi”*, in G. Scanu (a cura), *“Paesaggi e sviluppo turistico. Sardegna e altre realtà geografiche a confronto”*, Carrocci, 2009

Turner T., *“City as Landscape”*, F. & FN Spon, Londra 1996

PAPER, DOSSIER E ATTI DI CONVEGNI

AA.VV. , *L’integrazione delle politiche ambientali e paesaggistiche nei regolamenti edilizi: l’esempio pilota della Regione Puglia*, 2009

AA. VV., *Prima Conferenza nazionale per il paesaggio - lavori preparatori*, a cura del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, Cangemi Editore, Roma 2000

ANCE Lombardia e Legambiente, *“Costruire città sostenibili. Decalogo per un’attività edilizia di qualità, rispettosa del territorio e vicina ai cittadini”*, Maggioli Editore, Marzo 2010

Asset Camera, Azienda Speciale della Camera di Commercio di Roma, *“La città che vive: trasformazione urbana e mobilità sostenibile”*, Ricerca di Retecamere per Ecopolis, Marzo 2011

Costantino D., *“La pianificazione paesaggistica siciliana dai vincoli ai livelli di tutela”*, Università di Palermo, Bari 2009

Delponte I., Pirlone F., *“La sostenibilità negli strumenti e nelle azioni mirate al paesaggio”*, Università degli Studi di Genova, Facoltà architettura, Bari 2009

Di Campi A., *“Abitare la soglia. Il rapporto tra paesaggio e abitare nella costruzione della città contemporanea”*, Università di Torino, Bari 2009

Ministero dell’Economia e delle finanze, *Dossier Citta’ e Sviluppo Urbano*, Progetto Reti per lo Sviluppo Locale, Formez, 2006

Olivetti M.L., *“L’importanza del paesaggio residuale e del verde nella ridefinizione dello spazio pubblico dell’abitare”*, Conferenza SIU 2011 - Abitare l’Italia, Territori, Economie Diseguaglianze - Torino 24-25-26-marzo 2011

Quaderni della Ri-Vista – Ricerche per la progettazione del Paesaggio, Quaderno 4 vol. 2, Editoriale Debora De Agostini, 2007

Scialpi C.M., *“Un progetto di comunicazione per il paesaggio locale”*, Politecnico di Bari, Bari 2009

Urbanistica Informazioni

Zara M., *“Il regolamento edilizio come strumento normativo per promuovere l’energia sostenibile”*, IV Conferenza Territoriale Altotevere, nel corso della Fiera delle Utopie Concrete, Città di Castello 2007.

DOCUMENTI E NORME:

Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, D. Lgs. 42/2004 e succ. mod. e integr.

Convenzione Europea del Paesaggio, Firenze 2000

Legge Galasso 8 agosto 1985, N. 431

Libro Verde sull’Ambiente Urbano, Commissione delle Comunità Europee, COM (90) 218, Bruxelles 1990

Libro Verde, Verso una nuova cultura della mobilità urbana, Commissione delle Comunità Europee COM(2007) 551, Bruxelles, 2007

Linee Guida per la Valutazione dell'Impatto Paesistico dei Progetti, Comune di Senago Provincia di Milano

Piano Paesaggistico della Collina di Pinerolo

Primo rapporto Onre: *analisi dei regolamenti edilizi comunali delle linee guida provinciali e delle normative regionali in materia di risparmio ed efficienza energetica e produzione di energia da fonti alternative a quelle fossili*, a cura di Legambiente e Cresme, 2008

Rapporto Onre 2010 sui regolamenti edilizi comunali , *“L'innovazione energetica in edilizia”*, a cura di Legambiente e Cresme, 2010

Regione Puglia Documento programmatico del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), , DGR n. 1842 del 13/11/2007

Regione Puglia, Legge Regionale n. 13 del 10/06/2008 *“Norme per l'edilizia sostenibile”*

Regione Puglia, Documento Generale di Assetto Generale (DRAG), BURP Regione Puglia n. 120 del 29/8/2007

Regione Sicilia, *Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione Siciliana in materia urbanistica*, Legge Regionale 27 dicembre 1978, n. 71

Statuto della Rete europea degli Enti Locali e Regionali per L'attuazione della Convenzione Europea del paesaggio, Strasburgo, 2004

TESI DI DOTTORATO:

Perrella D., *“Abitare il paesaggio agricolo periurbano - Esperienze a confronto”*, Tesi di dottorato di ricerca in Urbanistica e Pianificazione Territoriale, XX ciclo, Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica, Università Degli Studi Di Napoli Federico II, 2007

Vecchio G. V., *“Il paesaggio nell’era della globalizzazione”*, Tesi di dottorato di ricerca in Geografia, XXIII ciclo, Università degli Studi di Catania, 2010.

SITI CONSULTATI:

<http://www.gmat.unsw.edu.au/currentstudents/ug/projects/Darmawan/Welcome.html>

<http://sit.protezionecivilesicilia.it>

<http://bca.regione.sicilia.it/ptpr/main/index.htm>

<http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/public/guide.htm>

<http://www.edilportale.com>

<http://www.tekneco.it/bioedilizia/>

<http://it.wikipedia.org>

<http://www.fondazioneimpresa.it>

<http://www.unioncamere.gov.it>

<http://www.climaenergia.it>

<http://www.planum.net>

MATERIALE FORMATIVO:

Daniele Ronsivalle, “Quadro nazionale e strumentazione della Regione Siciliana”, 2009

Daniele Ronsivalle, “Gli strumenti di piano - Il quadro legislativo e strumentale di riferimento della pianificazione territoriale”, 2009

Regione Toscana, Direzione Generale della Presidenza, Settore Strumenti per la Valutazione e per lo Sviluppo Sostenibile, *“Il Regolamento Edilizio verso la sostenibilità: la situazione in Toscana ”*, a cura di Pietro Novelli, Maggio 2011.