

# POLITICHE DI TUTELA DELL'AMBIENTE

## *1. Tutela del paesaggio e dei monumenti*

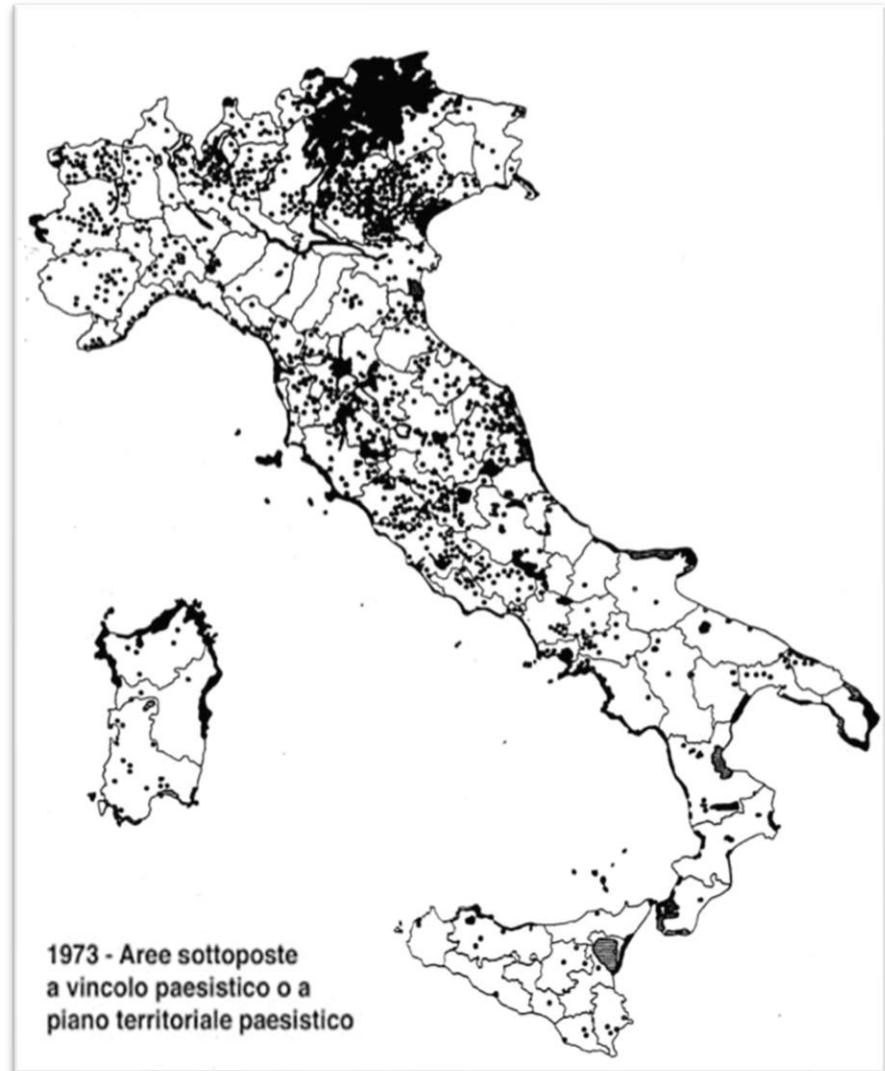
I primi provvedimenti per la tutela del paesaggio e dei monumenti si hanno in Italia a partire dagli anni '20.

Con leggi speciali sono istituiti i primi **Parchi Nazionali**: Abruzzo (1923/25), Gran Paradiso (1922/24), Circeo (1934), Stelvio (1935), Monte di Portofino (1936).

Nel 1939 sono approvate due leggi "parallele", la L.1089 per la **Tutela degli immobili di interesse storico e artistico** e la L.1497 per la **Protezione delle bellezze naturali**.

Con tali leggi si istituiscono organi statali decentrati, le **Soprintendenze** (tuttora esistenti e molto più articolate), con il compito di individuare e tutelare singoli **oggetti** vincolati (monumenti e paesaggi di grande valore). La Legge 1497 introduceva però anche i "piani paesistici" nei casi in cui il vincolo riguardasse "vaste località" (con abitati e attività che non si potevano "congelare") con l'obiettivo di impedire un'utilizzazione "pregiudizievole alla bellezza panoramica".

Per alcuni decenni è stata applicata questa normativa, che seguiva la cultura idealistica e il centralismo allora dominanti, e presentava quindi due limiti oggi evidenti: **contrapponeva i "monumenti" (naturali o costruiti) al paesaggio "ordinario" che si poteva trasformare senza controlli, e toglieva ai Comuni importanti compiti di tutela, riservandoli ad organi dello Stato.**



# **POLITICHE DI TUTELA DELL'AMBIENTE**

## **2. La cultura materiale e la tutela dei centri storici**

I limiti delle leggi del 1939 emersero nel dopoguerra: l'urgenza della ricostruzione e il forte peso della speculazione prevalse sulla debolezza dei Comuni e delle Soprintendenze. Nei centri antichi i Piani di Ricostruzione accentuarono la distruzione del tessuto storico minore vicino ai monumenti, mentre le aree agricole intorno alle città, prive di controlli, si riempivano di case, fabbriche, strade, che spesso circondavano i paesaggi tutelati.

Passarono venti anni prima che si tentasse di porre rimedio.

Negli anni '60, a partire dagli studi di storici e antropologi prevale una nuova impostazione, legata all'idea di **"cultura materiale"**.

Per quanto riguarda i **centri storici**, si afferma la consapevolezza che la conservazione debba riguardare l'**intero centro antico**, non solo i monumenti, ma anche l'edilizia storica minore, i pieni ma anche i vuoti (Carte di Gubbio e di Venezia).

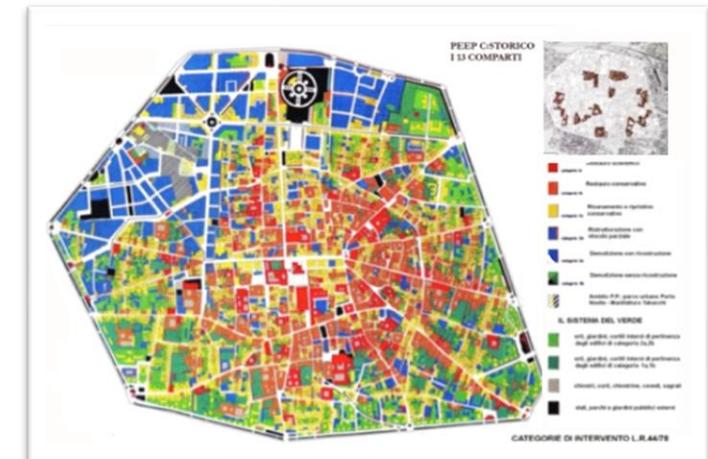
Con la Legge Ponte (1967) si stabilisce **la tutela integrale dei centri storici (zone A)**.

Dopo pochi anni il Piano PEEP del Centro Storico di Bologna (1972) avvia la sperimentazione concreta, che viene poi consolidata nel 1978 dalla legge regionale emiliana e dalla legge nazionale 457/78, che istituisce i **Piani di Recupero**. Essi definiscono le ***Unità di intervento*** e per ogni unità indicano la ***categoria di intervento*** ammessa (restauro, risanamento, ristrutturazione edilizia o urbanistica) e gli usi consentiti.

L'applicazione estesa di questa normativa in tanti Piani Regolatori, come **disciplina particolareggiata** che regola l'intervento dei privati nelle zone A, ha consentito un diffuso recupero di centri antichi in tutto il territorio nazionale.



Bologna Centro Storico Piano del 1958



Bologna C.S. Disciplina particolareggiata vigente

# POLITICHE DI TUTELA DELL'AMBIENTE

## 3. La cultura materiale e gli studi sulle aree agricole

L'idea di "cultura materiale" è stata determinante anche per la tutela del paesaggio. Come nei centri storici si tutela tutto il tessuto antico, così nelle aree agricole si deve tutelare non solo il bel paesaggio, ma anche il territorio ordinario esposto all'invasione delle periferie urbane, studiando le sue regole di trasformazione nel tempo.

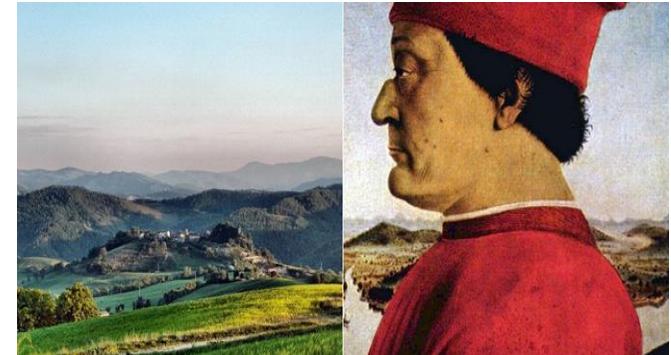
Emilio Sereni ha definito il **paesaggio** come frutto, dinamico, dell'interazione fra uomo e ambiente "...la forma che l'uomo nel corso e ai fini delle sue attività produttive imprime coscientemente e sistematicamente al paesaggio naturale«, e scriveva "...un bel paesaggio è un paesaggio ben coltivato".

Il territorio agricolo divenne finalmente oggetto dei piani.

In Emilia-Romagna si propose un nuovo criterio di analisi del territorio: la "Metodologia degli scarti" del 1975, applicata poi anche in altre regioni. Il territorio agricolo è ora considerato *risorsa ambientale* e sede di *aziende produttive* e non più come un insieme di aree prima o poi fabbricabili.

L'evoluzione delle norme è stata simile a quella per i centri storici: partendo dalla Legge Ponte del 1967, che cercava di porre un freno alla diffusione di insediamenti non controllati nelle aree rurali, dopo il 1970 le leggi urbanistiche regionali si sono adeguate a questa nuova concezione delle aree rurali.

Negli anni'70 le Regioni con attività agricole più forti cercarono anche di limitare il consumo di suolo agricolo, riservando la nuova edificazione ai produttori (con piani di sviluppo aziendale) e favorendo il recupero di edifici dismessi.

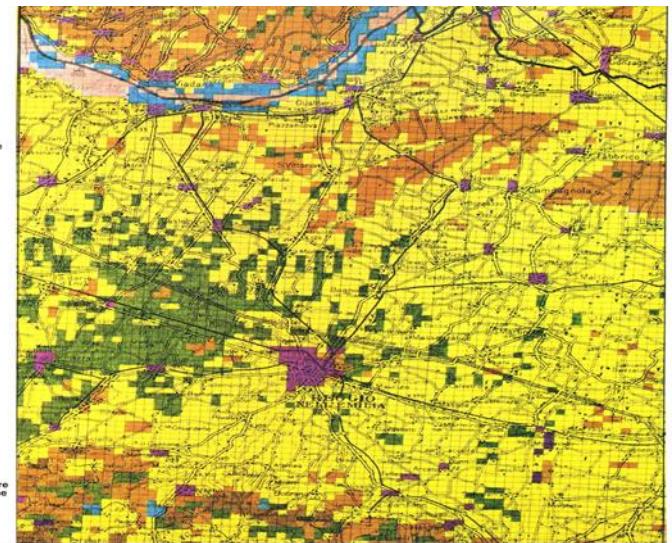


Il paesaggio nel ritratto di Federico da Montefeltro (Piero della Francesca) confrontato con il paesaggio reale

### Metodologia degli scarti – Uso del suolo

#### LEGENDA

	Seminativo semplice
	Culture ad oliveti
	Culture a frutteti
	Culture a vigneti
	Seminativo arborato
	Bosco ceduo e promiscuo
	Bosco d'alto fusto
	Prato e pascolo
	Sterile
	Insegnamenti ed altre forme di utilizzazione
	Alveo fluviale

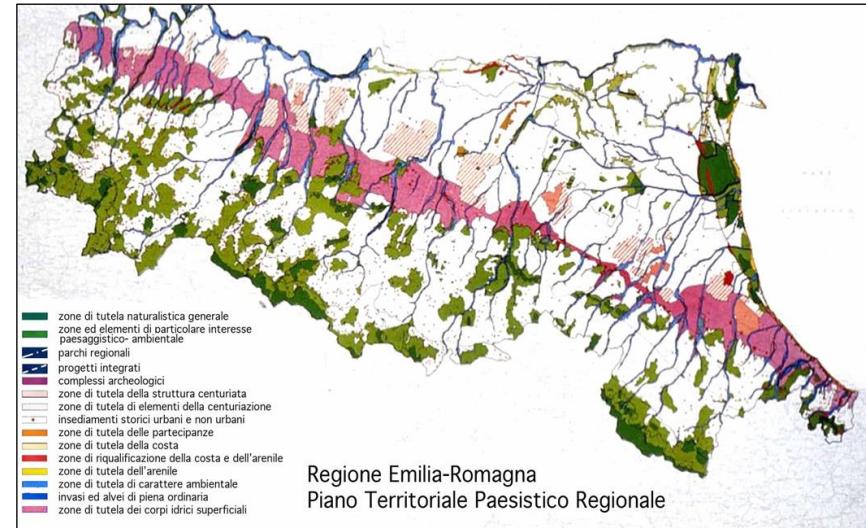


# LA TUTELA DEI SISTEMI AMBIENTALI

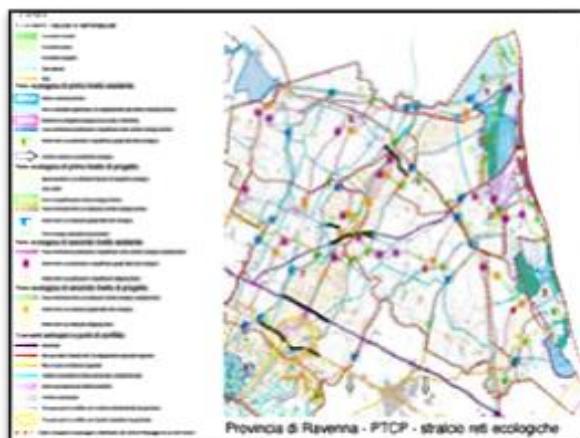
## *I Piani Paesistici Regionali*

**Il passo decisivo per la tutela del paesaggio e dell'ambiente si è avuto nel 1985/86, con il Decreto Galasso, la Legge n.431 e l'istituzione dei Piani Paesistici Regionali**, che superano la tutela del *bel paesaggio* e di singoli *oggetti* e riguardano invece **interi sistemi ambientali**: le aree di grande valore naturale e storico, e le aree a forte fragilità ambientale (*immagine a lato, già vista*). In Emilia-Romagna furono anche definite **unità di paesaggio** per una tutela attiva integrata..

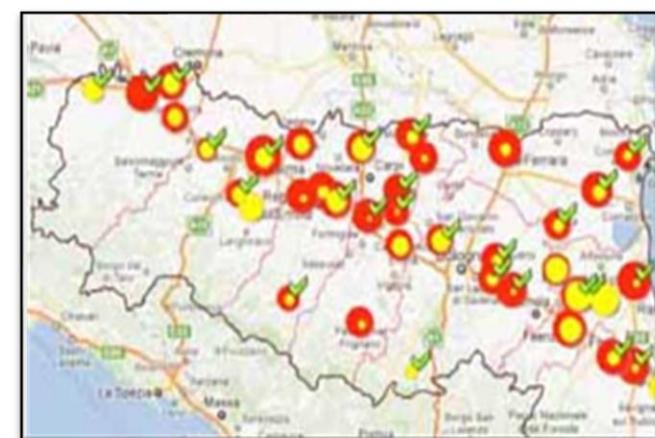
Negli anni successivi si è avuto inoltre l'effetto della nuova impostazione della **PAC** (politica agricola della Comunità Europea) che ha concentrato il sostegno sulle attività che favoriscono la tutela e il recupero dell'ambiente.



Progetto di reti ecologiche-Provincia di Ravenna



APEA previste dai piani in Emilia-Romagna



In anni più recenti la pianificazione ha dato peso sempre maggiore ai temi ambientali: si sono progettate reti ecologiche, che collegano fra loro, tramite **corridoi ecologici** le aree protette più rilevanti; si sono anche istituite le **APEA**, aree produttive ecologicamente attrezzate) che debbono limitare il consumo di risorse (energia, acqua..) e contenere al loro interno ogni tipo di impatto sull'ambiente.

# VIA Valutazione di Impatto Ambientale - VAS Valutazione Ambientale Strategica

Negli anni '80 accanto alle normative che definivano *sistemi di vincoli* (come i Piani Paesistici), entravano in campo quelle *dinamiche*, che riguardano le trasformazioni: nel 1986 la legislazione italiana si adeguò alle Direttive Europee, istituendo la **VIA, Valutazione di Impatto Ambientale**, per i progetti di opere di grande impatto a livello nazionale; successivamente anche le Regioni hanno previsto la VIA per opere di interesse regionale. A seguito di una nuova Direttiva Europea del 2001 è stata istituita anche in Italia, nel 2006/2007 la **VAS, Valutazione Ambientale Strategica**, come parte integrante dei piani di ogni livello.

## La Valutazione di Impatto Ambientale VIA

L'iter della VIA comprende, secondo le disposizioni normative italiane:

- a) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità (*screening*), che è una valutazione preliminare dell'impatto ambientale del progetto;
- b) lo *scoping*, che delimita il campo di indagine e di conseguenza definisce i contenuti dello **Studio di Impatto ambientale (SIA)**, che il proponente dell'opera dovrà presentare.
- c) la presentazione e la pubblicazione del **progetto**;
- d) lo svolgimento di **consultazioni**;
- e) la valutazione dello **studio ambientale SIA** e degli esiti delle eventuali **consultazioni** del pubblico. Il S.I.A si articola in tre "quadri":
  - *Quadro di Riferimento Programmatico*, che confronta l'opera con i piani e i programmi vigenti,
  - *Q. di Riferimento Progettuale*, misura il "peso" ambientale potenziale dell'opera,
  - *Q. di Riferimento Ambientale* confronta questo "peso" col sito interessato. Il S.I.A. in genere contiene anche il confronto fra diverse alternative e indica le misure per la **mitigazione** e il **monitoraggio** degli impatti ambientali.
- f) la **decisione**;
- g) l'**informazione sulla decisione**;
- h) il **monitoraggio ambientale**.

Le decisioni sulla compatibilità ambientale e le informazioni relative al progetto devono essere diffuse e pubblicate, a cura del proponente, su quotidiani, bollettini e su organi ufficiali. L'eventuale pronuncia favorevole contiene tra l'altro le prescrizioni necessarie per la mitigazione degli impatti sull'ambiente e per il monitoraggio, che consenta di tenere sotto controllo gli interventi approvati durante le varie fasi della loro vita.

Se i progetti sono inseriti in piani o programmi che sono stati oggetto di VAS ed approvati, il giudizio di VIA negativo, o il contrasto di valutazione su elementi già oggetto della VAS devono essere adeguatamente motivati.

## La Valutazione Ambientale Strategica VAS

Mentre la VIA ha una finalità prevalentemente autorizzatoria, la finalità della VAS è **contribuire dall'interno al processo decisionale**, integrando le considerazioni ambientali nell'elaborazione e adozione di piani e programmi per garantire il rispetto agli obiettivi di sostenibilità, partendo dalla creazione di un **quadro conoscitivo approfondito e condiviso** su cui basare le ipotesi di piano. E' un processo che interessa tutti i piani a tutti i livelli, dai territori vasti alla scala locale.

La VAS si articola in tre fasi principali:

-la **valutazione ex-ante**, che ha lo scopo di preparare e adottare i piani, dei quali è parte integrante;

-la **valutazione in itinere**, che fornisce all'amministrazione responsabile del processo gli strumenti per il monitorare gli effetti derivanti dall'attuazione delle azioni in esso contenute;

- la **valutazione ex-post**, che dà gli strumenti per valutare efficacia ed efficienza degli interventi realizzati, al termine della vita utile del piano. La **VAS ex-ante** prevede in primo luogo l'*analisi dello stato* del territorio, (potenzialità, criticità del territorio, limiti alle trasformazioni ...). Segue una *valutazione di compatibilità* (prevalentemente qualitativa) con gli *obiettivi di sostenibilità*. La terza fase della VAS ex-ante consiste in una *valutazione degli scenari di piano*, prevalentemente *quantitativa*, per confrontare gli effetti di strategie e di politiche alternative del piano.

La **valutazione in itinere** definisce una procedura di monitoraggio degli effetti del piano, un "bilancio" (condotto con indicatori) rispetto al sistema ambientale/territoriale, per verificare a scadenze temporali definite l'efficacia delle azioni di piano rispetto agli obiettivi attesi.

L'ultima fase del processo di **VAS (ex post)** costituisce un bilancio degli effetti del piano. Usando gli indicatori definiti per la fase di monitoraggio, si valuta l'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità assunti, motivando le eventuali differenze rispetto alle previsioni.

## LA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO E ALCUNE ESPERIENZE RECENTI

Nel 2000 la **Convenzione Europea del Paesaggio** ha dato una nuova definizione di paesaggio, inteso come segno di “identità” delle popolazioni interessate; ne deriva la proposta di politiche attive di salvaguardia e valorizzazione estesa a tutti i tipi di paesaggio. In Italia il nuovo **“Codice dei beni culturali e del Paesaggio”**(2004) ha affidato la tutela ad organi statali (le Soprintendenze); ciò poteva creare problemi, ma in genere si è avviata una positiva collaborazione con le Regioni. In alcune importanti esperienze (vediamo in particolare quelle di **Puglia e Toscana**) la nuova impostazione è stata applicata in modo radicale, cogliendo l'occasione per un forte impegno a ridurre l'urbanizzazione diffusa e il consumo di suolo, e per tentare in alcuni casi un vero e proprio “restauro territoriale”

### Piano Paesistico della Puglia - Aree verdi del “ristretto” intorno a Lecce

#### Intercluso verde scuro

*spazio aperto a contatto diretto con la città; si può usare come spazio agricolo a servizio diretto della città o per la rigenerazione delle risorse ambientali (aria, acqua, suolo)*

#### Cuneo verde medio

*spazio che penetra nel cuore della città ma in contatto con la campagna aperta: corridoio d'aria e mitigazione del clima o spazio con usi variabili che connette parti urbane*

#### Semiacceso verde brillante

*spazio agricolo di mediazione tra la città e la campagna può contenere materiali eterogenei per rigenerare le risorse ambientali o agricoltura produttiva con funzioni urbane*

#### Cuscinetto verde chiaro

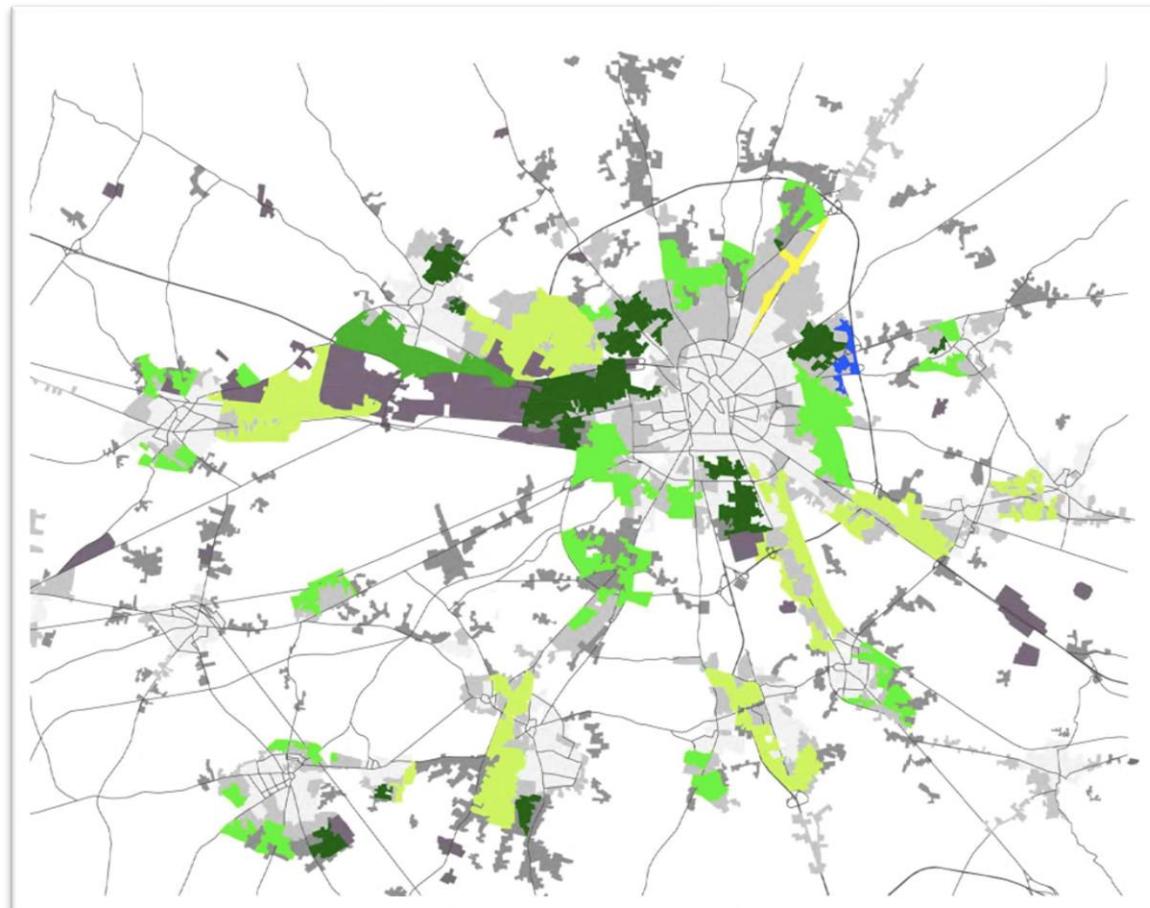
*spazio aperto in grado di distanziare/unire due centri urbani con materiali agricoli (percorsi, orti urbani,...), può servire per la rigenerazione di risorse ambientali*

#### Lineare giallo

*spazio aperto allungato che si colloca lungo elementi lineari (strade, fossi); può essere un parco lineare alberato per la rigenerazione di risorse naturali, un'alberatura come barriera verde di protezione dalle polveri e dal rumore, uno spazio agricolo di protezione dei corridoi naturali*

#### Completamento blu

*spazio aperto di piccole dimensioni che completa una maglia urbana; può essere da attrezzare a giardino; da usare per un servizio di quartiere; uno spazio agricolo per orti urbani*



# I Piani di Indirizzo Territoriale con valenza paesaggistica della Toscana

L'attuazione del Piano Regionale si ha attraverso 'Progetti di Paesaggio'. Sotto a sinistra è riportato l'elenco degli elaborati specifici preparati per il Progetto «Leopoldine in Val di Chiana» proposto per la valorizzazione delle ville, fattorie e case coloniche costruite con la bonifica del granduca Leopoldo. A destra invece è riportata la carta regionale dei **Morfotipi rurali**, con la sua complessa Legenda.

## Progetto delle Leopoldine

### Elaborati regionali di base

#### Invarianti I, II, III, IV

I paesaggi rurali storici della Toscana

Iconografia della Toscana: viaggio per immagini

Visibilità e caratteri percettivi

### Elaborati specifici per l'ambito

Carta topografica 1:50.000

Carta dei caratteri del paesaggio 1:50.000

**Invariante I:** i caratteri idro-geo-morfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici

Carta dei Sistemi morfogenetici

**Invariante II:** i caratteri ecosistemici dei paesaggi

Carta della Rete ecologica

**Invariante III:** il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, urbani e infrastrutturali

Carta Sistema insediativo storico e contemporaneo

Carta Morfotipi insediativi

Carta Figure componenti i morfotipi insediativi

Carta Territorio urbanizzato

**Invariante IV:** i caratteri morfotipologici dei sistemi agro ambientali dei paesaggi rurali

Carta Morfotipi rurali

Visibilità e caratteri percettivi

Carta della intervisibilità teorica assoluta

Carta della intervisibilità ponderata

### Beni paesaggistici

Elenco immobili ed aree di interesse pubblico già dichiarati o con procedimenti in corso

