

## Paesaggio e politiche urbane: sodalizio nello Studio Paesaggistico di dettaglio

C. Tiziana Scandura  
dott. di ricerca, già assegnista di ricerca presso D.A.U. di Catania  
tscandura@hotmail.com

### ABSTRACT

Lo "Studio paesaggistico di dettaglio" evidenzia la necessità di una figura di planner poliedrica, che spazi sempre più verso problematiche ecologiche e scelte di compensazioni ambientali complesse. Ciò al fine di recuperare le criticità presenti nel paesaggio, per un nuovo rapporto organico tra paesaggio urbano e agricolo, agendo su più fronti: accordi pubblico/privati per misure di mitigazione e compensazione, disegno urbano e paesaggistico, inserimento paesistico degli interventi urbanistici.

L'efficacia delle misure compensative è supportata dall'assunzione di responsabilità civile che ne consegue, con l'obiettivo prioritario di riqualificare il paesaggio antropizzato e naturale quale scelta essenziale di qualità.

L'esperienza, a livello comunale, della redazione dello "Studio paesaggistico di dettaglio" del territorio di Acicatena<sup>1</sup>(CT) evidenzia come sia possibile avviare politiche urbane, per un nuovo rapporto organico tra ambiente edificato, agricolo e naturale, agendo su più fronti e puntando su un nuovo connubio planner/amministrazione/privati; in tale contesto l'amministrazione attenta si fa promotrice dei processi di recupero e mitigazione delle criticità presenti nel sistema paesaggistico locale.

Il mutamento di ruoli oggi interessa il planner più d'ogni altro *attore* della trasformazione; infatti, l'urbanista non si può esimere dal confrontarsi con le sfide derivanti dalle complesse dinamiche di trasformazione territoriale. Queste evidenziano: città non sempre interessate solo dai problemi di sprawl urbano, ma soprattutto con esigenze di avvio di nuovi processi di riqualificazione; territori che ritornano ad essere contesto inscindibile della città e nuova risorsa su cui investire e da valorizzare attraverso trasformazioni coerenti e compatibili con le risorse ecologiche. Ma a tali cambiamenti si associa la necessità di un rapporto nuovo tra tecnica e politica per la *costruzione del consenso* al piano, attraverso la comunicazione della conoscenza, finalizzata al governo del territorio che consenta di formulare scenari condivisi e di adesione ai principi dell'*éco-aménagement* inteso come sistema per il controllo continuo delle operazioni di pianificazione-gestione da parte degli *attori* della trasformazione paesaggistica a scala locale. Non si può arrivare ad una *costruzione del consenso* senza l'attuazione di un disegno unitario di

formazione e gestione ambientale (programmi integrati, misure di compensazione di impatti ambientali, misure eco-incentivanti e di eco-fiscalità, Agende XXI locali, progetti per richieste di fondi UE, ecc.). Pertanto, il mutamento profondo del ruolo dell'urbanista sottintende una reinterpretazione del ruolo dell'amministrazione e dei privati nel processo di *governance* e la necessità di una figura di planner poliedrica che si rimetta di continuo in gioco, spaziando da problematiche ecologiche a scelte strategiche di compensazioni ambientali complesse, all'individuazione di contenuti e modalità negoziali e a soluzioni perequative a cui riferirsi in fase operativa.

Sebbene tutto ciò non costituisca una novità nel dibattito scientifico urbanistico, anzi è vasta la letteratura in materia, tuttavia è evidente che tra tecnica e politica nei processi di *governance* urbana vi sia una reciproca diffidenza, in quanto non si trova ancora un confronto paritetico; infatti, i due fronti si misurano trincerandosi dietro ideologiche spesso preconconcette.

Partendo da queste premesse e prendendo come assunto il riconoscimento condiviso della necessità e dell'utilità dello strumento urbanistico, costituito dal piano comunale, lo studio paesaggistico di dettaglio, propedeutico ad esso, rappresenta un possibile sodalizio tra paesaggio e politiche urbane. Questo indirizzerà l'attenzione del nuovo PRG verso la forma della città e le trasformazioni edilizie, sia in aree periferiche e sia nello spazio rurale. Trasformazioni che potranno essere regolate con piena consapevolezza dei valori collettivi messi in gioco e poste in essere attraverso accordi pubblico/privati per le misure di mitigazione e compensazione ambientale.

Diventa, così, finalità prioritaria dello studio paesaggistico di dettaglio (conseguentemente anche delle politiche urbane da attuare) conoscere e far conoscere, interpretare e saper cogliere le "occasioni" e le opportunità che il territorio offre, raccogliere le istanze, coinvolgere e sostenere le iniziative spontanee. Di conseguenza obiettivo primario, dello studio effettuato nel comune catanese, è stato individuare una scala di valori del paesaggio che dovrebbero essere considerati dal PRG *invarianti* ed elementi costitutivi, poiché punti di forza dello stesso.

Si è cercato di costruire una sorta di canovaccio, attraverso la ricerca degli elementi che potevano consentire di comprendere come ed in che modo siano variati, negli ultimi decenni, i termini e i significati delle relazioni del territorio per poi rimettere insieme i tasselli. L'approfondimento sul territorio e sul suo "paesaggio" è stato inteso come momento di rappresentazione sintetica della sua storia raccontata, attraverso due narrazioni che si rincorrono incessantemente, a volte per lunghi tratti vicini e poi più lontani, per ricongiungersi fino a formare un intreccio indissolubile, le storie della terra e dell'uomo, del naturale e dell'artificiale, di cui ogni luogo è testimone. *Racconto* che permette di cogliere le differenze che contraddistinguono le due storie nelle regole che le governano e nel tempo che le ha dominate in diversa misura.

Metodologia dello Studio paesaggistico di dettaglio

RAPPORTO TRA TECNICA E POLITICA

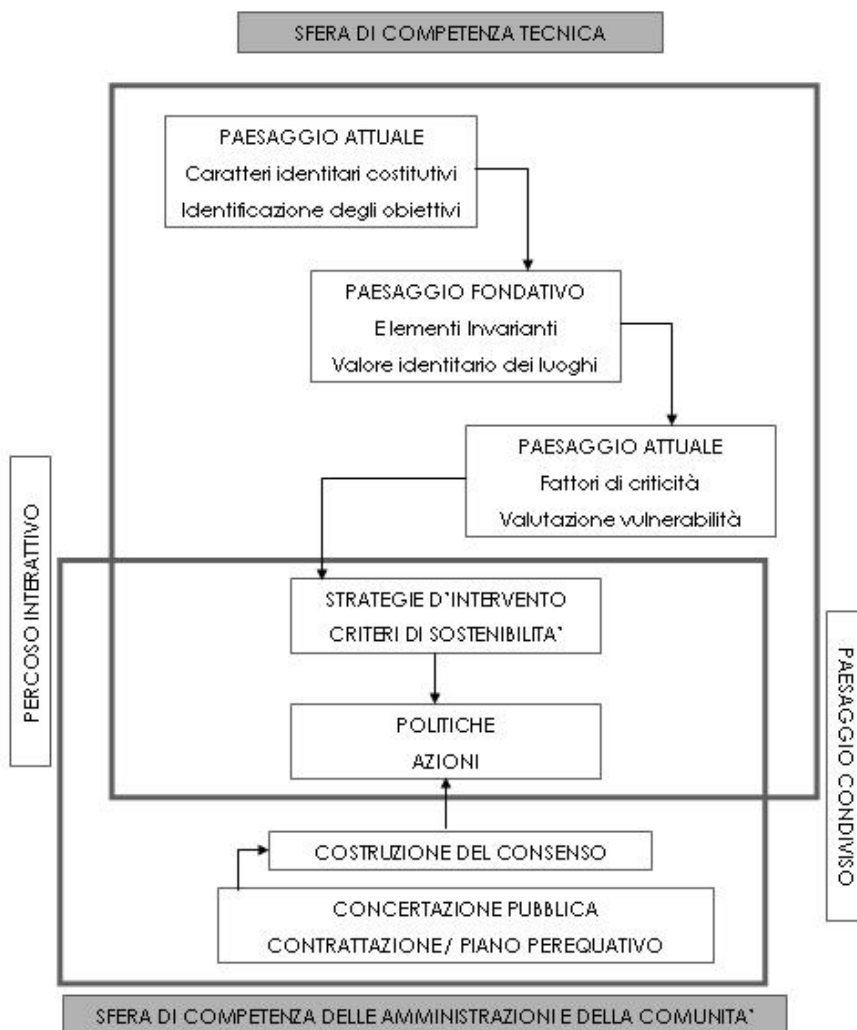


Figura 1 - Schema metodologico del processo di redazione dello Studio Paesaggistico di dettaglio relativamente alla Carta delle criticità del paesaggio - Analisi tematica di approfondimento, alla Rete ecologico-ambientale - Proposta strategico normativa ed al Contributo alla Relazione Tecnica: Misure di compensazione/mitigazione dei detrattori visivi.

Per cogliere integralmente gli elementi, carpirne il significato, poterli contestualizzare, è stato necessario costruire un percorso interpretativo coerente e completo capace di rendere riconoscibile l'identità dei luoghi, assegnandone l'appartenenza, e svelandone i sottili legami e i fragili equilibri.

Pertanto, lo studio paesaggistico non fa emergere esclusivamente le criticità derivanti dai fenomeni di consumo di suolo libero, ma soprattutto focalizza l'attenzione sull'esigenza di valorizzare al meglio sia le potenzialità storico-culturali del costruito che quelle ambientali con le sue reali e potenziali connessioni.

Potenzialità che, come già esplicitato, assumono valore portante e condizionante delle scelte redazionali del nuovo piano regolatore, quali linee d'indirizzo programmatico riguardanti il ridimensionamento e la morfologia della struttura insediativa nel suo complesso; ma anche organizzazione e rinaturalizzazione della rete infrastrutturale di trasporto, e la tutela e valorizzazione delle aree libere attraverso una rete ecologico-ambientale a livello comunale.

Ribaltando i termini della questione urbanistica, al sud tradizionalmente impostata sulla programmazione dell'uso edificatorio dei suoli e quindi legata al paradigma d'unilateralità caratterizzato dalla zonizzazione-localizzazione, si è considerato tutto il territorio comunale come un *parco* da tutelare e salvaguardare; ciò al fine di riqualificarne l'identità locale quale "*Città del verdello*", in quanto luogo ricco di peculiarità, piuttosto che palcoscenico indifferente ad ogni trasformazione edificatoria.

L'individuazione di un sistema di connessioni ecologico-ambientali saldamente ancorate alla specificità di ciascun contesto locale, quale palinsesto ambientale e culturale del territorio comunale, diventa parametro fondamentale in uno scenario ambientalmente sostenibile e, all'interno dello studio di dettaglio, una delle chiavi di lettura per il rilancio di politiche urbane che ha come scopo:

- ridare la giusta "dignità" ai valori identitari locali stabilendo riconoscibilità e qualità morfologica alla città; in quanto il senso profondo dell'identità di un luogo non può e non deve essere scisso dalla storia, dalle memorie e dai bisogni degli uomini che vi vivono;

- permettere il controllo del "metabolismo" urbano<sup>2</sup> attraverso la regolamentazione degli usi delle aree libere pubbliche e private interne al sistema città, e l'introduzione di indici di permeabilità dei suoli<sup>3</sup> che svolgono un'indiscussa funzione di riequilibrio ecologico e ambientale. L'impermeabilizzazione del suolo urbano raggiunge, infatti, livelli elevatissimi (fino al 95%) nelle zone più densamente "urbanizzate" con gravi rischi per popolazioni e beni in dipendenza dei caratteri geomorfologici dell'insediamento urbano come purtroppo si è verificato nel messinese qualche settimana fa).

Nonostante l'individuazione della rete ecologico-ambientale trovi a scala vasta una più adeguata collocazione, in quanto le configurazioni strategiche di continuità ambientale emergono in modo più preponderante, solo a livello comunale, il sistema di connessioni dispone di



Il doversi misurare con molteplici obiettivi ha portato a responsabilità di scelte mitigative e compensative dei detrattori ambientali che non sono state rinviate al livello operativo/attuativo del PRG, ma piuttosto sono scelte che costituiranno parametro-guida dello scenario insediativo.

Si è avviato così un processo di *governance* basato sul consenso e la compartecipazione, dove il planner è supportato da un'amministrazione, che assume un ruolo promozionale e contrattuale. L'efficacia delle politiche urbane attivate si basa proprio sui meccanismi consensuali; pertanto se da una parte vi è l'amministrazione trainante dall'altra vi è il privato con l'assunzione di responsabilità di risultato e d'impegni. Questo comporta che, ai fini delle scelte di trasformazione, i proprietari partecipano in misura uguale alla distribuzione dei valori e degli oneri da queste derivanti.

L'introduzione di una politica incentivante non viene percepita più dal cittadino come fattore di costrizione e di imposizione di oneri o limiti, ma diviene strumento flessibile e aggiornabile, finalizzato a esplicitare concrete esigenze di *governance* urbana. Analoga percezione si ha con l'introduzione di *oneri verdi*, volti a scomputare (dagli oneri di urbanizzazione dovuti ad esempio al cambiamento di destinazione d'uso, o alla ristrutturazione edilizia) i costi sostenuti dal privato per migliorare le qualità ambientali e percettive delle pertinenze degli edifici. La suddetta incentivazione contribuisce ad orientare le politiche urbane verso il principio della "sostenibilità" dello sviluppo insediativo e della connessione degli spazi verdi. Non possono trascurarsi del resto le esigenze di salubrità ambientale e di salute dei cittadini nella gestione sostenibile del patrimonio edilizio esistente.

Si supera, pertanto la concezione degli interventi mitigativi e compensativi a posteriori; ogni nuova trasformazione viene pensata in modo tale che il sistema paesistico e ambientale, alla fine dell'operazione, risulti con maggiore valore paesaggistico rispetto alla situazione di partenza. Attraverso un'accorta progettazione delle opere e l'utilizzo efficace delle risorse economiche è possibile individuare e realizzare interventi mirati a risolvere problemi e criticità pregresse del sistema territoriale apportando miglioramenti sullo stesso.

Le misure successivamente riportate costituiscono parte delle proposte contenute nello studio paesaggistico di dettaglio; esse seguono tre tipologie di criteri per l'inserimento paesistico-ambientale dell'opera: localizzativi, mitigativi e compensativi. Il sistema perequativo<sup>4</sup>, soprattutto quello a priori e generalizzato all'intero territorio, ha imposto l'individuazione di parametri specifici sulle modalità di trasformazione dei suoli ma, soprattutto, questa scelta ha comportato una proposta di ridimensionamento da apportare in sede di redazione di PRG, del carico urbanistico previsto nello schema di massima.

Al fine di rendere efficaci le misure di compensazione o mitigazione è stata effettuata, nella tavola delle criticità del paesaggio, la valutazione sul valore della localizzazione del detrattore visivo-ambientale; valutazione propedeutica fondamentale che non poteva prescindere dal

far riferimento alle dinamiche territoriali potenziali (riferimento allo schema di massima adottato) e che faceva emergere le aree a diverso grado di criticità. Aree di permanenza che nonostante il crescere della marginalità presentano ancora valori identitari e possono essere rilanciate quali aree opportunità/risorsa per una gestione del *paesaggio durevole*.

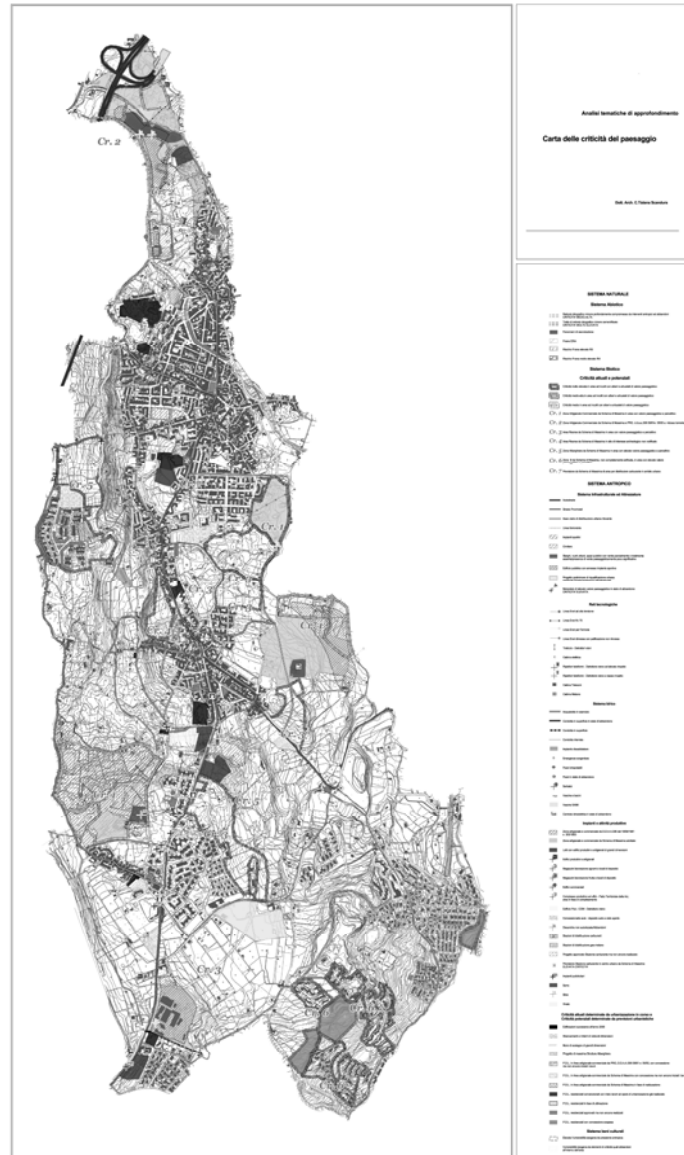


Figura 3 - Carta delle criticità del paesaggio - Analisi tematica di approfondimento  
Piano paesaggistico di dettaglio - Comune di Acicatena (CT), 15 settembre 2009  
Arch. C.Tiziana Scandura

Inoltre lo strumento urbanistico, indirizzato dallo studio paesaggistico, potrà prevedere la possibilità di monetizzare gli interventi di compensazione convertendo le opere previste a prezzo di mercato e destinando le risorse così ricavate per opere di mitigazione e compensazione ambientale indicate nella relazione tecnica: Misure di compensazione/mitigazione dei detrattori visivi. Lo strumento urbanistico dovrà altresì prevedere che gli interventi di compensazione siano garantiti da fideiussione ad onere del loro responsabile, a meno che non siano realizzati prima dell'intervento cui sono riferiti.

Ai fini esplicativi si riporta uno stralcio della relazione tecnica: misure di compensazione/mitigazione dei detrattori visivi<sup>5</sup>.

#### SISTEMA INFRASTRUTTURALE ED ATTREZZATURE

(...) Le macchie, siano esse agricole produttive, che ecologiche, separate dall'infrastruttura, perdono forza e capacità di reazione nei confronti delle azioni esterne non riuscendo più a rispondere come sistema ma come singolarità.

Le infrastrutture, siano esse viarie, acquedotti, telefoniche, energetiche e ferroviarie nonché le relative strutture, costituiscono sul paesaggio il maggior impatto percettivo negativo(...) La misura realmente efficace (...) è data solo dall'interramento delle stesse, ma queste pratiche presentano spesso comprovate motivazioni tecniche ed economiche che non ne permettono la realizzazione.

Pertanto, fasce a verde costituiscono spesso la misura mitigativa/compensativa più opportuna. In questa tipologia di intervento la creazione di fasce tampone, a schermatura della grande viabilità, e la scelta di specie arboree, compatibili con il grado di inquinamento e con la tipologia dell'infrastruttura, costituiscono elemento fondamentale per l'attenuazione dell'impatto visivo.

Per tali misure di mitigazione/compensazione gli interventi devono seguire le seguenti indicazioni:

- formazione di spazi a vegetazione arborea ed arbustiva, per spessori variabili, distribuita dove la sezione stradale ha una larghezza maggiore o uguale a 6 metri, in forma discontinua ed irregolare lungo i tracciati urbani al fine di dissolvere l'effetto di linearità prodotto dall'infrastruttura sul paesaggio;
- formazione di spazi a vegetazione arborea ed arbustiva per spessori consistenti distribuita, dove la sezione stradale è almeno di 10 metri, in forma continua lungo i tracciati al fine di dissolvere l'effetto di linearità prodotto dall'infrastruttura sul paesaggio;
- formazioni arboree di medio fusto diversificate caratterizzanti specifici luoghi visivi, al fine di mantenere i punti di visibilità dall'infrastruttura verso il paesaggio circostante; nell'area di Vampolieri, dove, la viabilità si snoda tra deboli linee di compluvio, sistemi orografici minori, le formazioni arboree di medio fusto diversificate devono permettere la percezione dell'ambito visivo in direzione del mare;
- realizzazione di passaggi ciclabili e pedonali trasversali alla direttrice stradale e/o ferroviaria per consentire il mantenimento di zone di permeabilità faunistica;
- formazione lungo l'autostrada e la linea ferroviaria di una fascia tampone con vegetazione ad alto fusto, che ricopra tutta la profondità dell'area di rispetto.

- rivestimento dei muri di sostegno stradali a forte impatto visivo con materiali e tecniche tradizionali; per i nuovi tracciati utilizzare tecniche di ingegneria naturalistica per il contenimento dei versanti.

A titolo compensativo, nel caso di nuovi tracciati stradali si deve tenere conto dei confini di appoderamento, degli scoli e di quant'altro può caratterizzare la topografia del luogo attraversato, in modo da evitare alterazioni pesanti della morfologia esistente; inoltre diventa vincolante, nell'approvazione dell'intervento, l'interramento delle linee telefoniche ed elettriche e la scelta di specie arbustive e arboree, adatte alle caratteristiche climatiche e pedologiche dell'area, che verranno interrate lungo i bordi stradali.

Gli assi viari interni all'area urbana devono essere intesi come corridoi urbani di connessione paesaggistico-ecologica, per tale motivo devono essere riqualificati attraverso la realizzare piantumazioni di interesse naturalistico lungo i margini; tale intervento mitiga l'impatto visivo ed ambientale dei manufatti edilizi di poco pregio.(...)

L'installazione di insegne e cartelloni pubblicitari non deve essere consentita, con esclusione delle insegne e dei cartelli indicatori di pubblici servizi o attrezzature pubbliche e private di assistenza stradale, attrezzature ricettive ed esercizi pubblici esistenti nelle immediate adiacenze; tale installazione deve avvenire nel rispetto dei con visivi, ovvero verso versanti visivi artificiali di basso impatto percettivo e con media valenza figurativa o a ridosso di barriere percettive non rimovibili, quali muri di sostegno di elevate dimensioni.(...)

Non pochi dubbi presenta l'esplicarsi della fase perequativa, infatti, non si è interessati a trarre delle conclusioni, peraltro l'esperienza è ancora in itinere e si è ampiamente spiegata la procedura metodologica applicata (più o meno condivisibile), quanto piuttosto a porre dei quesiti a cui ancora non è sempre possibile rispondere in maniera univoca:

- quale sarà, nel tempo, il controllo dell'esecuzione di quanto disposto negli atti convenzionali? E cosa potrà succedere con l'avvento di una nuova amministrazione prima che la fase operativa venga conclusa?

- l'urbanistica così *contrattata* potrà essere *campo di libero arbitrio* per l'amministrazione o soggetta ad un'eccessiva contrattazione con i privati?

Lo studio paesaggistico di dettaglio costituisce, dopo quanto precedentemente esplicitato, un valido sodalizio tra paesaggio e politiche urbane e la forza di tale sodalizio sta nel garantire piena consapevolezza dei valori collettivi messi in gioco nonostante le incognite derivanti dalla corretta riuscita degli accordi pubblico/privati.

#### NOTE

<sup>1</sup> Incaricata come esperto del paesaggio, con lo studio Atelier del Paesaggio(CT), allo "Studio paesaggistico di dettaglio" del territorio comunale di Acicatena, giugno 2009. L'incarico di mia competenza riguardava la redazione della *Carta delle criticità del paesaggio - Analisi tematica di approfondimento, della Rete ecologico-ambientale - Proposta strategico normativa* ed il Contributo alla Relazione Tecnica

<sup>2</sup> All'interno del comune di Acicatena è presente un'ampia area a rischio di frana, con valore R3 ed R4, in cui insistono aree residenziali di apprezzabili dimensioni. Inoltre il centro urbano più rilevante a livello comunale è attraversato da un torrente che presenta l'alveo ampiamente alterato.

<sup>3</sup> Il controllo delle scelte del tipo di essenze, delle modalità di impianto e potatura, degli interventi di rinaturalizzazione

<sup>4</sup> L'applicazione del principio perequativo risulta una attività tecnica complessa in quanto coinvolge: il piano nel dimensionamento e nella pianificazione dei servizi pubblici, il livello dei valori immobiliari, la struttura della proprietà.

<sup>5</sup> Contributo alla relazione tecnica: Misure di compensazione/mitigazione dei detrattori visivi. Dott. Arch. C.Tiziana Scandura, 15 settembre 2009