



## **STRUMENTI PER IL GOVERNO DEL PAESAGGIO**

*Paolo Fusero*

- Premessa (p. 1)
- la legislazione urbanistica nazionale (p. 2)
- la pianificazione paesaggistica regionale (p. )
- le competenze delle province in materia di paesaggio (p. 5)
- uno sguardo verso nuovi orizzonti (p. 11)

---

### **Premessa**

Le note che seguono si pongono l'obiettivo di dare una descrizione dei principali strumenti urbanistici atti a governare i processi di trasformazione territoriale, con particolare riferimento alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico.

Premettendo la difficoltà a definire i contorni scientifici del concetto di "paesaggio", essendo un termine ben noto a tutti, anche se il senso che gli viene attribuito nel linguaggio comune può essere anche molto differente con il cambiare del contesto, diciamo subito che per affrontare il tema in oggetto, diversi potevano essere gli approcci: da quelli puramente cronologici, ad esempio il divenire delle leggi di settore, a quelli più incentrati sulle dinamiche sociali e politiche, ad esempio l'evoluzione delle sensibilità ecologico-ambientali legate al concetto di "sviluppo sostenibile". Si è fatta invece una scelta più funzionale: quella di seguire il filo conduttore dei "livelli di pianificazione", che appaiono essere mezzi efficaci per descrivere gli ambiti di competenza dei diversi strumenti urbanistici di governo del paesaggio.

La lezione è dunque articolata in tre parti. Nella prima parte si descrivono sommariamente i contenuti della legge 1150 del 1942 (la legge urbanistica nazionale) e si dà conto delle proposte di riforma che sono state a più riprese avanzate all'interno del dibattito scientifico italiano. Nella seconda si entra nel merito dell'ambito regionale approfondendo il Piano Paesistico attraverso il caso di studio emiliano. Nella terza si approfondiscono le competenze provinciali in materia di paesaggio, servendosi del caso di studio ragusano. La lezione si conclude infine con un rapidissimo sguardo verso i nuovi orizzonti della pianificazione paesaggistica tracciati da alcuni recenti eventi scientifici.

## PARTE PRIMA



### 1. La legislazione urbanistica nazionale

**La legge 1150 del 1942** - Ancora oggi la Legge Urbanistica Nazionale è la n. 1150 del 1942. Nell'impianto originario della 1150/'42 sono previsti tre livelli di pianificazione cui corrispondono altrettante tipologie di strumenti urbanistici: i piani quadro, i piani generali e gli strumenti attuativi. Fanno parte della prima categoria il Piano Territoriale Infraregionale, il Piano delle Comunità Montane, il Piano Territoriale di Coordinamento. Fanno parte della seconda categoria il Programma di Fabbricazione, il Piano Regolatore Intercomunale, il Piano Regolatore Generale. Fanno parte della terza categoria il Piano Particolareggiato e la licenza edilizia.

**Le modifiche e le integrazioni** - Sembra quasi impossibile che sia una legge così datata a governare materie importanti come la pianificazione urbanistica e territoriale, ma per tutta una serie di ragioni, prevalentemente di natura politica, nonostante tentativi anche molto autorevoli di portare la revisione della L.U.N. all'ordine del giorno dell'agenda parlamentare, la 1150 è ancora oggi la legge di riferimento per il settore urbanistico. Naturalmente dal 1942 ad oggi molte modifiche ed integrazioni l'hanno adeguata, molti nuovi strumenti urbanistici sono stati introdotti per far fronte alle esigenze della società contemporanea e soprattutto molte materie in tema di pianificazione territoriale sono state delegate agli enti locali, in particolare le Regioni. Ma il testo unico in materia urbanistica rimane quello del 1942.

**La proposta di riforma Sullo del 1962** - Le proposte di una nuova legge urbanistica che sostituisca la 1150 si cominciano ad imporre nel dibattito politico a partire dall'inizio degli anni sessanta, a seguito del manifestarsi dei primi disagi del boom edilizio del secondo dopoguerra. Le periferie delle grandi città crescono a dismisura in sostanziale assenza di strumenti urbanistici che ne garantiscano la coerenza, facendo pesare sulla comunità costi molto sostenuti dovuti all'urbanizzazione dei terreni. Al centro del dibattito è il tema delle plusvalenze generate sui suoli nel passaggio dall'uso agricolo a quello urbano. In questo clima di tensioni sociali e politiche assume rilevanza il disegno di legge presentato nel 1962 dal ministro Fiorenzo Sullo che riprende la linea già proposta nel 1960 dall'INU (Istituto Nazionale Urbanistica) nel corso del suo VIII congresso. Il progetto, osteggiato dalle forze conservatrici, viene modificato e successivamente ripresentato in forme meno innovative, fino ad essere

definitivamente ritirato dallo stesso Governo di centro-sinistra che pur ne aveva fatto uno dei suoi "cavalli da battaglia"<sup>1</sup>.

**La proposta di riforma INU del 1995** – Dopo trentacinque anni l'INU torna a sostenere con forza l'esigenza di una riforma complessiva della Legge Urbanistica nel corso del suo XXI congresso nazionale tenutosi a Bologna nel novembre del 1995. L'INU elabora una "Proposta di Legge Generale per la pianificazione urbanistica" che investe in modo diretto alcune questioni fondamentali del dibattito disciplinare: gli strumenti della pianificazione ed i relativi livelli di competenza, i contenuti evolutivi della disciplina, il meccanismo con cui la pianificazione e l'attuazione si misurano con il regime immobiliare. La proposta non riguarda solo la strumentazione urbanistica, ma considera anche l'assetto istituzionale, il sistema fiscale, l'ordinamento locale ed il regime dei suoli. E' una proposta di riforma complessiva, che mira a sostituire integralmente (non a modificare od integrare) la legge del 1942<sup>2</sup>.

**La filosofia generale** – Al centro della proposta di riforma è il rifiuto della tradizionale concezione "a cascata" degli strumenti urbanistici, ricercando nella diversità delle competenze degli enti locali un'attribuzione dei ruoli che corrisponda alle effettive responsabilità istituzionali e che faciliti la separazione tra scelte strategiche e scelte operative. Per quanto concerne la pianificazione comunale la riforma non mira ad una riorganizzazione degli attuali contenuti del Prg, ma ad una sostanziale innovazione di tali contenuti e, di conseguenza, dei modi di costruzione del Piano stesso, della sua gestione e della sua attuazione. Il Prg prefigurato è costituito da due elementi innovativi: il "Piano Strutturale" ed il "Piano Operativo" cui si affianca il "Regolamento Esecutivo" sostitutivo del vecchio regolamento edilizio.

**Il Piano Comunale Strutturale** – Il Piano Strutturale Comunale, obbligatorio solo per i comuni indicati dal Piano Territoriale Provinciale (quelli più rilevanti per problematiche e dimensioni) è orientato sui tempi medio lunghi. Definisce le strategie urbanistico-ambientali individuando le problematiche principali e gli obiettivi da raggiungere. E' chiamato a definire il sistema infrastrutturale, il sistema degli insediamenti (residenziali, industriali e terziari) ed i servizi (attrezzature puntuali, infrastrutture a rete e verde pubblico). A questi compiti "tradizionali" si aggiungono nuovi obiettivi di natura ambientale in attuazione delle direttive del Piano Provinciale: la definizione del sistema idrogeologico e dello smaltimento dei rifiuti. Le previsioni del Piano Comunale Strutturale sono direttamente cogenti solo per quanto riguarda i vincoli paesistico-ambientali. Tutte le altre previsioni urbanistiche non sono immediatamente vincolanti per le proprietà immobiliari coinvolte, ma lo diventano successivamente attraverso

---

<sup>1</sup> Fra le numerose riflessioni intorno al disegno di legge Sullo: G. Ferracuti e M. Marcelloni, "La casa. Mercato e programmazione", Einaudi, Torino 1982; G. Campos Venuti e F. Oliva "Cinquant'anni di Urbanistica in Italia", Laterza, Bari 1993. Interessante in quest'ultimo testo è la rivisitazione critica di quello che Campos definisce "l'errore imperdonabile di aver preteso troppo", citando il proverbio *il meglio è nemico del bene*.

<sup>2</sup> Il testo integrale della proposta dell'INU è stato pubblicato su "Quaderni di Urbanistica" n. 6, 1995. Indispensabili ad approfondire le tematiche in oggetto sono inoltre gli atti del citato convegno di Bologna, e una serie di contributi apparsi soprattutto su "Urbanistica Informazioni" a partire dal numero 140, che possono essere ritenuti parte integrante della proposta stessa.

l'approvazione dei successivi Piani Operativi, oppure per effetto dell'approvazione dei progetti esecutivi individuati dallo stesso Piano Strutturale (infrastrutture, grandi attrezzature).

**Il Piano Comunale Operativo** - Il Piano Comunale Operativo ha per oggetto gli interventi pubblici e privati per i quali l'amministrazione intenda procedere nell'approvazione dei progetti esecutivi nel corso del suo mandato amministrativo: per questa ragione è stato definito "Piano del Sindaco". La relazione con il mandato amministrativo rafforza il significato di bilancio consuntivo dell'operato del Sindaco e della sua Giunta, in sintonia con la legge elettorale, facendo così assumere al Piano Operativo valenze che vanno ben oltre la sfera tecnico-disciplinare. Sotto questo profilo il Piano Operativo si pone in termini complementari al Programma Pluriennale di Attuazione: non assegna semplicemente le edificabilità, ma sulla base del bilancio comunale individua interventi specifici sui quali l'Amministrazione è chiamata a dare conto al termine del suo mandato.

**Le influenze sul dibattito** - Il primo tentativo di pressione sulla classe politica, fatto dall'INU nel 1960 non ebbe successo immediato, visto che fine fece il disegno di Legge Sullo due anni più tardi, ma innegabile fu l'importanza che quella proposta rivestì per il graduale processo di riforma degli anni sessanta-settanta che vide la progressiva modifica ed integrazione di molti articoli normativi della 1150 con l'introduzione di nuovi strumenti urbanistici. Allo stesso modo anche la proposta INU del 1995 non approdò al traguardo di una nuova Legge Nazionale Urbanistica, ma determinò un intenso dibattito disciplinare che ebbe certamente un peso nel superamento della fase di "deregulation" che contraddistinse gli anni ottanta<sup>3</sup> e nelle spinte verso l'attuale processo di innovazione dell'apparato legislativo urbanistico a scala regionale e più in generale verso il tema delle autonomie federali.

**Le necessità del cambiamento** - Che esista una reale necessità di cambiamento degli strumenti e dei modi della pianificazione urbanistica è un dato riconosciuto da tutti. Lo impongono almeno due ordini di ragioni: le difficoltà degli strumenti di governo del territorio ad entrare in sintonia con le rapide evoluzioni del contesto socio-economico nel quale sono chiamati ad operare, e la riforma istituzionale operata con la Legge 142/90 sulle autonomie locali che, unitamente al nuovo sistema elettorale e alla parallela spinta all'autonomia federale, chiamano ad una profonda interrelazione i tre enti locali: comuni, province, regioni.

**Le leggi regionali** - Le innovazioni che l'INU chiedeva alla Legge Nazionale sono state assunte e fatte proprie dalle Regioni che da quel momento in poi, in una sorta di "effetto domino", danno avvio ad una stagione riformatrice che vede impegnate molte di loro nella predisposizione di nuovi quadri legislativi. I termini a volte cambiano a seconda delle regioni (Piano Operativo, Piano Urbanistico Comunale, etc.), ma nella sostanza in buona parte delle

---

<sup>3</sup> Siamo negli anni ottanta: è il momento di maggiore contrapposizione tra Piano e Progetto. L'operatività del progetto (grandi progetti urbani regolati attraverso complesse partnership pubblico-privato), viene contrapposta alle lentezze procedurali del Prg. Inizia la stagione della cosiddetta "deregulation": il Piano Regolatore viene relegato ad un ruolo subalterno, secondo una logica di trattamento puntuale (ed autonomo) delle opportunità che, al lato pratico comporta la rinuncia all'elaborazione di un quadro generale di coerenze entro cui operare.

leggi regionali elaborate in quest'ultimo decennio si ritrovano i principi discussi nel XXI congresso dell'INU. La prima regione che elabora un testo unico in materia urbanistica recependo le istanze emerse dal dibattito disciplinare del tempo, è la Toscana con la L.R. 5/95 - Norme per il governo del territorio<sup>4</sup>.

**La legge toscana** - Questione centrale è il ribaltamento del rapporto tra gli enti preposti al governo del territorio, passando da un approccio gerarchico ad uno cooperativo. Il fine è quello di snellire le procedure e di conferire efficacia al sistema di pianificazione secondo il principio che ogni soggetto istituzionale approva gli atti che esso stesso ha elaborato ed adottato e di cui è pienamente responsabile, atti che vengono costruiti con la collaborazione (entro le rispettive sfere di competenze) degli altri enti. E' evidente che un forte impulso in questa direzione deriva dall'interpretazione dei principi stabiliti dalla legge di riforma sulle autonomie locali del 1990, e dalla contestuale riforma del sistema elettorale che, con l'elezione diretta del sindaco, sembra facilitare l'implementazione di politiche di piano tese all'autonomia istituzionale. In estrema sintesi le questioni più rilevanti affrontate dalla Legge toscana possono essere individuate: nella più rilevante attenzione verso le risorse ambientali, nel sostanziale ripensamento dei contenuti degli strumenti di pianificazione ai vari livelli, nell'inderogabilità tra pianificazione e programmazione, nella volontà di ricondurre in un sistema di gestione unitario il governo del territorio servendosi, tra l'altro, di adeguati Sistemi Informativi Territoriali.

## PARTE SECONDA



### 2. La pianificazione paesaggistica regionale

*La pianificazione del Paesaggio* - La pianificazione paesaggistica nasce in Italia con la legge n. 1497 sulle Bellezze Naturali del 1939. La Legge, seppure fortemente innovativa considerata l'epoca in cui viene varata, non produce effetti rilevanti dal punto di vista della pianificazione paesaggistica: pochi sono i piani prodotti e modesto il loro contributo scientifico. Con il DPR n. 8 del 1972 la competenza sulla pianificazione del paesaggio passa alle Regioni e con essa la possibilità di legiferare in merito ai contenuti, alle caratteristiche e alle procedure di approvazione dei Piani Paesistici. Bisogna però aspettare il 1985, anno di emanazione della

---

<sup>4</sup> Fra i numerosi interventi a commento della L.R. 5/95 della regione Toscana vanno segnalati quello di T. Barbini (Urbanistica Informazioni 136/'94) e quello di G. De Luca (Urbanistica Informazioni 137/'94). Utile è anche il documento predisposto dal Consiglio Direttivo della Sezione Toscana dell'INU, presentato in occasione del Convegno di Forte dei Marmi il 30 giugno 1994.

legge L. 431 per vedere in qualche modo affermata la questione della pianificazione paesaggistica.

**La legge Galasso (L. 431/85)** – A circa venti anni dalla sua entrata in vigore non si può certo dire che Legge Galasso non abbia svolto un ruolo importante per la tutela del patrimonio paesaggistico del nostro Paese. Ha costituito un notevole avanzamento culturale in materia ambientale avendo ampliato il quadro delle tutele ed avendo contribuito a superare una visione esclusivamente “estetica” del paesaggio, visione che proprio grazie alla 431 è diventata comprensiva dei segni che connotano sia la dimensione ecologica che l’insieme dei processi storici, insediativi e culturali, ossia di “uso” del territorio.

**Un bilancio non del tutto positivo** – Nonostante quanto appena espresso però non possiamo trarre un bilancio del tutto positivo dai risultati ottenuti nel campo della tutela del nostro territorio a seguito della legge Galasso. Ancora molte Regioni sono sprovviste di Piano Paesistico; il livello stesso dei Piani elaborati non può essere ritenuto soddisfacente, soprattutto laddove ci si limita ad una sorta di schedatura meccanicistica di Beni senza alcuna proiezione progettuale, rimanendo all’interno di una visione anacronistica del concetto di “vincolo”. E’ vero che i vincoli delle Leggi 431/85 e 1497/39 sono estesi oramai su quasi metà del territorio nazionale, però gli ambiti vincolati sono del tutto generici e non riescono a garantire la tutela dei caratteri identitari dei luoghi, ma semplicemente rimandano ad un nulla-osta di competenza delle Soprintendenze che, in mancanza di Piano Paesistico e di regole condivise, viene rilasciato in modo quantomeno “non scientifico” se non, talvolta, addirittura discrezionale. Da un lato quindi vi è la necessità di completare il mosaico della pianificazione paesistica innalzandone la qualità; dall’altro è altrettanto importante rendere efficiente e uniforme il lavoro delle Soprintendenze sul territorio nazionale attraverso la messa a punto di regole comportamentali condivise in tutto il territorio nazionale. Il passaggio dal “vincolo”, inteso come procedura amministrativa di tutela del Bene, al “progetto”, inteso come strumento di definizione dei limiti di trasformazione e delle prospettive di valorizzazione del Bene stesso, è ancora un obiettivo da raggiungere.

**Un caso di studio** – Entriamo ora nel merito di uno strumento urbanistico a scala regionale assunto come caso di studio ai nostri fini: Il Piano Territoriale Paesistico Regionale dell’Emilia Romagna. Non è nostro obiettivo una descrizione esaustiva del Piano (per questo rimandiamo allo studio degli elaborati originali<sup>5</sup>), non ci occuperemo di fare un’analisi critica e ci asterremo da qualsiasi giudizio di valore. Quello che ci interessa in questa sede è servirsi del caso di studio per descrivere gli ambiti di competenza dello strumento, gli elaborati tecnici e le tecniche di pianificazione. La scelta del caso emiliano è giustificata da diversi fattori: in primo luogo la “storia” stessa dell’Emilia Romagna, da sempre una delle Regioni italiane più attive nel campo dell’innovazione degli strumenti urbanistici; e poi la tecnica di elaborazione del Piano emiliano, in sintonia con le più recenti tendenze di settore, ed infine la non trascurabile qualità

<sup>5</sup> <http://www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/ptpr>

di essere interamente reperibile su internet, in modo da consentire a chi lo desiderasse di approfondire queste note attraverso lo studio diretto degli elaborati tecnici.

**Il Piano Paesistico Regionale dell'Emilia Romagna** – Come si legge nella relazione, la "filosofia" del PTPR "muove dalla convinzione che non ci siano paesaggi meritevoli di essere conservati ed altri consumati, ma più correttamente che esistano livelli di trasformabilità differenziati in ragione del ruolo che una determinata porzione di territorio assume nell'ambito del sistema ambientale, naturalistico e storico-culturale di appartenenza".

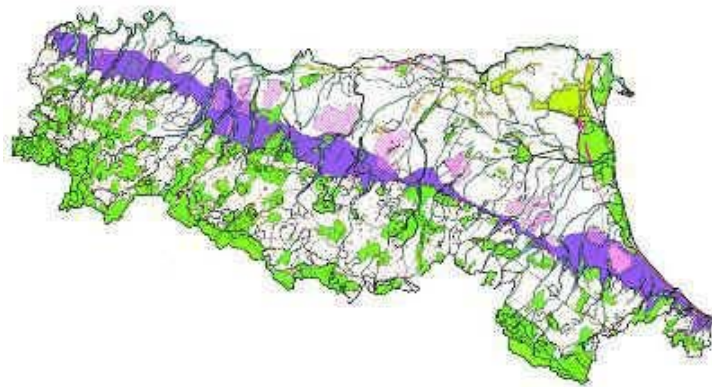


fig. 1 – carta di sintesi della zonizzazione di tutela del PTPR Emilia-Romagna

**Principio Generale** – Assumendo tali premesse il Piano Paesistico emiliano è stato elaborato dichiarando un principio di fondo: "la volontà di interpretare il paesaggio non in termini statici, bensì come il risultato di processi dinamici che si trasformano nel tempo, determinando equilibri modificabili". E' chiaro come questo principio comporti una forte assunzione di responsabilità da parte della componente gestionale. Si parte dal riconoscimento delle diverse identità locali, assumendone la consapevolezza del loro valore, e si cerca di identificare gli effetti che azioni improprie possono determinare nella modificazione delle culture e della storia delle società locali, proprio a partire dalla trasformazione dei caratteri del paesaggio. Certo... in termini attuativi non è semplice dar corpo a questi principi, ma in termini generali non si può che condividere.

**Parametri di riferimento** – Un obiettivo prioritario del Piano Paesistico è dunque quello di fornire parametri di riferimento che possano essere utilizzati in modo univoco per valutare la compatibilità dei processi di trasformazione territoriale in itinere. Il problema maggiore consiste nell'aver una chiara cognizione delle conseguenze ambientali e paesaggistiche che tali scelte possono comportare sulle diverse realtà locali, in termini di perdita di identità, di distruzione di Beni o al contrario di nuove opportunità, anche economiche, connesse alla valorizzazione dei Beni stessi. In tal senso il Piano può essere considerato come una sorta di "interpretazione amministrativa" del paesaggio individuando ambiti territoriali (le "Unità di

Paesaggio”) in cui è riconoscibile una sostanziale omogeneità di struttura, di caratteri, di relazioni sociali che costituiscono il quadro di riferimento entro cui applicare le regole della tutela.

**Elementi costitutivi del Piano** – Dal punto di vista degli elaborati che lo costituiscono il PTPR emiliano è del tutto tradizionale essendo formato da un corpo normativo e da una cartografia in scala 1:25.000 che definisce le aree e gli elementi a cui si applicano le relative disposizioni. Altri elaborati cartografici sono relativi alle Unità di Paesaggio, ai tratti di viabilità panoramica di interesse regionale, all’elenco degli insediamenti urbani e rurali storici, all’elenco degli abitati da consolidare o trasferire, etc.

**Contenuti ed oggetti del Piano** – Anche le modalità di suddivisione del territorio sono quelle tradizionali: fisiografiche (montagna, collina, pianura, costa), tematiche (sistema agricolo, boschivo, delle acque, insediativo). Il Piano inoltre evidenzia le componenti biologiche, geomorfologiche e insediative che per la loro inerzia al cambiamento si possono considerare come elementi “ordinatori” delle fasi di crescita della struttura territoriale regionale. Il processo analitico di scomposizione del territorio porta quindi ad individuare tre categorie di “oggetti” territoriali: sistemi, zone ed elementi.

**Le categorie** - Ecco l’elenco completo delle categorie individuate dal PTPR emiliano:

I SISTEMI:

- collinare
- forestale e boschivo
- aree agricole
- costiero
- acque superficiali

LE ZONE:

- riqualificazione della costa e dell’arenile
- tutela della costa e dell’arenile
- urbanizzazioni in ambito costiero
- tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d’acqua
- particolare interesse paesaggistico-ambientale
- interesse storico-archeologico
- interesse storico-testimoniale
- tutela naturalistica
- fenomeni di dissesto e instabilità
- tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei

GLI ELEMENTI:

- colonie marine
- invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d’acqua



- dossi di pianura e calanchi
- elementi di interesse storico-archeologico
- insediamenti urbani storici e strutture insediative storiche non urbane
- elementi di interesse storico testimoniale
- elementi caratterizzati da fenomeni di dissesto e instabilità
- elementi caratterizzati da potenziale instabilità
- abitati da consolidare e trasferire
- parchi nazionali e regionali

Di seguito è riportato un esempio di scheda descrittiva per ciascuna delle tre categorie individuate. L'insieme completo delle schede descrittive può essere consultato al sito <http://www.regione.emilia-romagna.it/paesaggi/ptpr/index.htm>

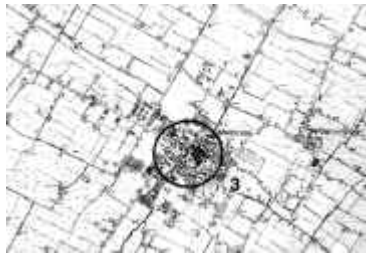

<p><b>SISTEMI:</b> es. aree agricole</p>			<p>Questo sistema costituisce il più consistente e noto paesaggio regionale, infatti esso racchiude una identità storica e culturale unica oltre a fornire una consistente risorsa economica. La pianificazione infraregionale ha di individuare gli l'obbligo elementi caratterizzanti il paesaggio rurale e di osservare le indicazioni per la sua conservazione e valorizzazione.</p>
<p><b>ZONE:</b> es. di tutela della costa</p>			<p>Presentano caratteri di naturalità, rinvenibili principalmente nella porzione nord della costa, o di seminaturalità. Al fine di conservare l'integrità di tali zone, il P.T.P.R. consente esclusivamente interventi di salvaguardia e ripristino della conformazione naturale.</p>
<p><b>ELEMENTI:</b> es. le colonie marine</p>			<p>La necessità di sottoporre a specifiche prescrizioni gli edifici delle colonie marine è nata dal riconoscimento del valore emblematico di architetture spesso importanti e dalla valutazione degli aspetti ambientali che le aree ad esse circostanti racchiudono in quanto soggette ad una rinaturalizzazione spontanea.</p>

Fig. 1 - Tre esempi estratti dalle schede descrittive del PTPR

**Le Unità di Paesaggio** – Le Unità di Paesaggio rappresentano ambiti territoriali con caratteristiche omogenee in relazione ai processi di trasformazione territoriale. Il PTPR

emiliano si prefigge, attraverso esse, di individuare l'originalità del paesaggio, di precisarne gli elementi caratterizzanti, al fine di consentire una coerente gestione dei processi di conservazione/trasformazione indotti dalla pianificazione territoriale di settore. Le 23 Unità di Paesaggio sono individuate sulla base dell'incrocio di una serie di fattori: costituzione geologica, elementi geomorfologici, quota, microclima ed altri caratteri fisico-geografici, vegetazione, espressioni materiali della presenza umana, etc. La disarticolazione del territorio in Unità di Paesaggio è probabilmente uno degli aspetti maggiormente interessanti del PTPR, non tanto per quanto concerne l'utilizzo diretto in termini di modalità attuative dei processi trasformativi, quanto piuttosto per la capacità del metodo ricognitivo di far acquisire coscienza delle singole identità locali.

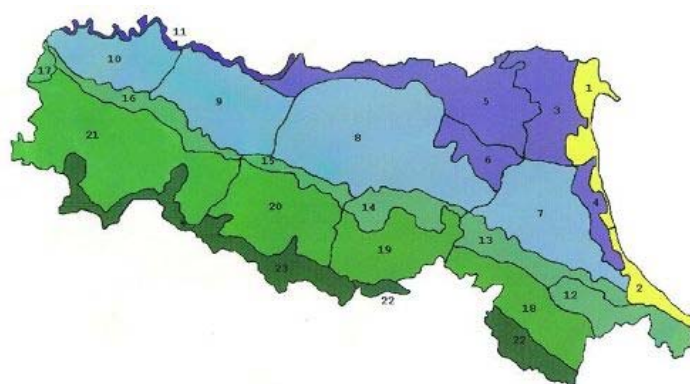


fig. 2 - le 23 unità i paesaggio in cui è diviso il territorio regionale

**Efficacia delle disposizioni del Piano** – la legge Galasso conferisce al Piano Paesistico Regionale gli strumenti legislativi per poter imporre vincoli e prescrizioni direttamente cogenti nei confronti di privati ed enti pubblici. Le prescrizioni del PTPR pertanto devono considerarsi prevalenti rispetto alle destinazioni d'uso dei PRG comunali per quanto concerne le tematiche ambientali e paesaggistiche. L'ambito di operatività riconosciuto al Piano Paesistico è quello delle aree vincolate, ma un'interpretazione estensiva dei dispositivi legislativi fondata sul superiore interesse della collettività alla conservazione e alla difesa del patrimonio ambientale e paesaggistico, consente di ampliare l'ambito di competenza del Piano fino a comprendere tutto il territorio regionale.

**Le prescrizioni del PTPR** - Il PTPR emiliano utilizza diversi tipi di disposizioni: le prescrizioni, gli indirizzi e le direttive. Sono denominate "prescrizioni" le disposizioni che incidono direttamente sul regime giuridico dei beni oggetto di tutela, specificando i divieti ed i limiti, ma anche disciplinando gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite di un determinato elemento o ambito territoriale. Le prescrizioni sono pertanto immediatamente cogenti e devono trovare piena osservanza ed attuazione da parte di tutti i soggetti pubblici e privati.

**Indirizzi e direttive** – Gli “indirizzi” e le “direttive” sono invece disposizioni tese alla tutela paesaggistica ambientale del territorio, la cui specificazione ed attuazione è demandata agli enti locali subordinati. I provvedimenti del Piano Regionale trovano, infatti, attuazione attraverso appositi atti deliberativi emanati da province e comuni, che consentono di precisare le modalità attuative delle disposizioni in oggetto.

**La fase attuale** - Oggi il PTPR emiliano sta vivendo un’intensa fase di aggiornamento per effetto delle elaborazioni che le amministrazioni provinciali stanno realizzando nell’ambito dei loro Piani Territoriali di Coordinamento. Ciò naturalmente comporta modifiche agli elaborati regionali in una sorta di fisiologico processo di adattamento delle disposizioni regionali alla scala provinciale. E’ una fase in cui la visione paesistica del territorio si confronta con le politiche di sviluppo economico locale attraverso il raccordo dei diversi strumenti di pianificazione. L’indicatore forse più importante della positività di questo processo è la progressiva assunzione da parte delle amministrazioni provinciali delle finalità e dei contenuti paesistici indicati dal Piano regionale, che oggi considerano e rivendicano, giustamente, come propri.

## PARTE TERZA



### 3. Le competenze provinciali in materia di paesaggio

**Il testimone alle Province** – Il passaggio alla scala provinciale attraverso l’elaborazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) costituisce il naturale passaggio di testimone tra i due enti territoriali. Non solo in Emilia, ovviamente, ma in tutto il territorio nazionale la Provincia è forse l’ente territoriale più idoneo ad occuparsi di tutela e valorizzazione ambientale e paesaggistica. Le Province hanno una visione più ravvicinata delle tematiche territoriali rispetto alle Regione, e nel contempo non sono così pressate, come i Comuni, dai rapporti pubblico-privato inerenti la rendita fondiaria. I Piani Provinciali rappresentano, dunque, non solo il naturale approfondimento della pianificazione paesistica regionale, ma anche gli strumenti urbanistici probabilmente più fertili oggi per il recepimento di istanze innovative in materia ambientale e paesaggistica.

**La legge 142/90** – Nel 1990 la legge 142 sulle autonomie locali attribuisce alle Province importanti deleghe in materia di pianificazione territoriale conferendo loro, di fatto, un nuovo ruolo: da prestatore di servizi (realizzazione di scuole, strade impianti sportivi) a progettista del territorio. Viene infatti introdotto il Piano Territoriale Provinciale con competenze sulle infrastrutture e sulle attrezzature a scala territoriale, nonché sul paesaggio e sull’ambiente. La

Provincia quindi, da sempre un po' la cenerentola degli enti locali, si viene a trovare quasi all'improvviso al centro del processo di pianificazione territoriale.

***I nuovi compiti delle Province*** - Infrastrutture a rete, reti di servizio, attrezzature scolastiche e sportive, impianti di depurazione, impianti per la produzione di energia, piattaforme logistiche di smaltimento dei rifiuti, sistemazioni idrogeologiche, regimentazione delle acque, forestazione, istituzione di aree protette, definizione di aree vocazionali, individuazione delle modalità di utilizzo del patrimonio di Beni paesaggistico ambientali, ... gli ambiti di competenza delle Province si ampliano fino quasi a comprendere l'intera disciplina urbanistica. Gli stessi uffici provinciali spesso non sono attrezzati per far fronte ai nuovi compiti a cui sono chiamati. E così bisogna aspettare la seconda metà degli anni novanta per vedere i primi Piani Provinciali, ma subito si capisce che lo strumento si presta ad interessanti innovazioni sotto il profilo tecnico-scientifico.

***Orientamenti o prescrizioni?*** - Le diversificazioni interpretative del dettato di legge, che fanno sì che si possa discutere sulla natura orientativa oppure prescrittiva del Piano, invece di frenare la ricerca, stimolano l'innovazione. I piani distinguono le proprie azioni in "vincolanti" e "orientative" e introducono interessanti modalità partecipative di attuazione coinvolgendo gli altri enti locali. Le componenti ambientali e paesaggistiche diventano il fulcro del processo di pianificazione e la Provincia assume il ruolo di arbitro tra le forze sociali e gli enti locali per la costruzione del consenso su alcune importanti iniziative di politica ambientale.

***Un caso di studio: il PTP di Ragusa*** - La produzione Piani Territoriali Provinciali si è andata infittendo in questi ultimi anni e non è difficile trovare esempi anche significativi di PTP. Spesso vengono costruiti appositi siti internet all'interno dei portali delle Province dove sono raccolti i materiali del Piano, basta una semplice indagine su un motore di ricerca per verificarlo. Il caso di studio scelto per approfondire i contenuti e le tecniche di formazione del Piano Provinciale è il PTP di Ragusa. Il principale motivo della scelta, ad onore del vero, è il fatto che ne sono coautore e che quindi conosco bene sia le vicende politiche che i contenuti tecnici del Piano. A difesa della scelta va però anche detto che il PTP ragusano è stato il primo ad essere approvato in Sicilia, e la sua "esperienza pilota" è servita all'assessorato regionale per elaborare una circolare di specificazione sulle modalità attuative dei piani provinciali siciliani. La metodologia attuativa e gestionale del Piano ragusano è dunque stata assunta dalla Regione Sicilia come modello per la pianificazione alla scala provinciale.

***L'iter di approvazione*** - L'affidamento dell'incarico per l'elaborazione del Piano Territoriale Provinciale della Provincia di Ragusa è dell'inizio del 1996<sup>6</sup>. Gli elaborati definitivi del Piano sono stati consegnati all'Amministrazione nel novembre 1998. Il PTP è stato adottato a luglio

---

<sup>6</sup> L'équipe di progetto incaricata di redigere il PTP di Ragusa è costituita da Bruno Gabrielli, Paolo Fusero (responsabili del coordinamento scientifico del Piano), Giuseppe Gambirasio e Filippo Simonetti (responsabili degli aspetti paesistici ed ambientali). Giovanni Anfuso ed Enzo Corallo si sono alternati nel ruolo di dirigente del Settore Pianificazione della Provincia. I progettisti ed i dirigenti hanno coordinato il lavoro di circa 30 persone tra consulenti, collaboratori esterni e funzionari interni all'amministrazione.

2000 ed approvato a ottobre 2003. Quindi, considerando la complessità dello strumento ed il fatto stesso di non avere nessun precedente cui potersi riferire per quanto concerne le procedure amministrative di approvazione, si può dire ad una fase di elaborazione tecnica contenuta nei tempi, ha fatto seguito un iter approvativo piuttosto complesso che è stato ulteriormente rallentato da un periodo di grave difficoltà politica interno all'amministrazione provinciale ragusana<sup>7</sup>.

**Schema di Massima** – La formazione del PTP avviene in tre fasi distinte. La prima fase è culminata con l'elaborazione dello Schema di Massima e ha posto in essere una metodologia di ascolto diventata uno degli aspetti maggiormente caratterizzanti il Piano. Certamente ha aiutato il numero esiguo di comuni, solo dodici, che ha permesso di organizzare un sistematico programma di incontri con amministratori, tecnici ed esponenti delle singole realtà locali. Ciò ha portato in un arco di tempo molto contenuto (quattro mesi) alla definizione di un quadro delle esigenze piuttosto preciso che è stato il punto di avvio dell'intero lavoro e ha permesso di delineare, fin da subito, un insieme di ipotesi progettuali da sottoporre a verifica nelle fasi successive.

**Rapporto Preliminare** - La seconda fase, il Rapporto Preliminare, ha cominciato a porre mano alla matassa di esigenze e problematiche messe in evidenza dallo Schema di Massima. Dal quadro, naturalmente, sono emerse situazioni anche conflittuali tra i diversi interessi in gioco, ma anche una sostanziale unitarietà di intenti che ha visto nello "sviluppo sostenibile" un obiettivo di larga accettazione da parte di tutti gli attori locali. Gran parte del lavoro di questa seconda fase è consistito nell'approfondimento conoscitivo tematizzato sulle questioni emerse dalla precedente fase di ascolto: non un generico ed indifferenziato repertorio di analisi, quindi, bensì un preciso programma di approfondimenti conoscitivi indirizzato a verificare gli obiettivi progettuali che si erano delineati in prima battuta.

**PTP interventi e strategie** - La terza fase è consistita nella definizione di tutte le azioni messe in campo dal Piano Territoriale. Il passaggio dal Preliminare al Piano è consistito principalmente nell'approfondimento dei diversi tematismi inerenti gli interventi strategici, nel coordinamento entro un quadro di compatibilità a scala territoriale dei programmi elaborati dai diversi esperti di settore incaricati di svolgere indagini specifiche e nella messa a sistema dei risultati ottenuti ai fini dell'elaborazione di una proposta progettuale complessiva articolata su più livelli di azione.

**L'approccio metodologico** - L'approccio che il PTP si è proposto di assumere è quello di recepire le problematiche, valutare le diverse opzioni, mediare fra gli interessi in gioco, fino a giungere a selezionare soluzioni che spesso erano già state espresse dalla società ragusana in forma più o meno esplicita. Un lavoro di minuziosa ricostruzione delle istanze, delle idee, delle progettualità, nel tentativo di razionalizzarle ed inserirle all'interno di un sistema di coerenze a

---

<sup>7</sup> Il periodo di maggiore difficoltà dell'amministrazione provinciale è coinciso con un processo per presunti illeciti amministrativi a carico del presidente di allora e alle conseguenti dimissioni di tutti i consiglieri di minoranza.

scala territoriale sullo sfondo di un unico obiettivo condiviso: la tutela e la valorizzazione dello straordinario patrimonio di beni ambientali e paesaggistici che caratterizza il territorio ragusano.

**Il valore "politico" del Piano** - L'eventuale prefigurazione di soluzioni non condivise da tutti gli attori del processo è sempre motivata dall'obiettivo primario della salvaguardia delle risorse ambientali e paesaggistiche e nella precisa definizione del confine tra azione prescrittiva e soluzione indicativa. Operando in questa logica è evidente la valenza di "progetto politico" che una simile idea di Piano conserva al suo interno. Il Piano non definisce aprioristicamente le soluzioni progettuali, calandole sul territorio in modo impositivo, ma le seleziona, le coordina, le razionalizza all'interno di un processo negoziale per renderle congruenti, condivise e realizzabili.

**L'obiettivo di fondo** - Uno degli obiettivi prioritari del Piano Territoriale di Ragusa consiste nel porre sullo sfondo di ogni sua scelta le tematiche ambientali e paesaggistiche e di voler essere, al tempo stesso, strumento innovativo ed immediatamente operativo. La distinzione tra interventi "indicativi" ed azioni "prescrittive", alla luce di ciò assume specifico valore: gli interventi strategici sull'ambiente ed il paesaggio non vengono a costituire solo lo sfondo od il sistema di riferimento delle azioni prescrittive nelle materie direttamente assegnate, ma rappresentano il sistema delle interrelazioni e delle coerenze necessarie tra le une e le altre.

**Gli interventi progettuali** - Il Piano si articola in quattro differenti tipi di interventi progettuali ognuno caratterizzato da metodologie e modalità di intervento specifiche:

- programmi di settore
- piani d'area
- progetti speciali
- progetto gestione

**Le schede progettuali** - Per rendere maggiormente evidente il suo carattere operativo, il PTP evidenzia, attraverso una schedatura, l'insieme di "azioni" che derivano da ciascuna delle quattro tipologie di intervento progettuale; ogni scheda riporta i dati quantitativi e qualitativi, lo sviluppo dell'azione per subfasi distinte, i tempi previsti per il raggiungimento degli obiettivi individuati, i costi presunti. Ogni azione progettuale riporta inoltre l'indicazione del livello di interrelazione con le altre azioni distinguendo quelle con valore di generazione di altri interventi (azioni di coordinamento), quelle con cogenza immediata sugli strumenti urbanistici sottordinati (azioni dirette), quelle che prima di diventare operative ed eventualmente cogenti devono essere soggette ad un processo di concertazione con gli enti e le amministrazioni interessate (azioni indirette), quelle che non hanno alcuna cogenza rispetto agli strumenti urbanistici sottordinati, ma sono importanti ai fini dell'ottimizzazione dell'efficacia dei processi prefigurati (azioni di supporto).

**I programmi di settore** - I programmi di settore riguardano argomenti specifici giudicati strategici in relazione alla loro capacità di generare sinergie tra le diverse componenti infrastrutturali e di servizio. I programmi sono stati redatti dai consulenti di settore; compito dell'equipe di progetto è stato il coordinamento degli stessi all'interno di un quadro complessivo di coerenze, e l'estrapolazione dai programmi delle specifiche azioni progettuali che sono state poi raccolte nelle schede. L'insieme delle azioni prefigurate dai diversi programmi di settore viene a costituire lo scenario di riferimento delle strategie territoriali della Provincia; proprio per questo i programmi nascono con una logica di interrelazione trasversale.

**I contenuti dei Programmi di settore** - Per quanto concerne i contenuti dei programmi di settore, sinteticamente: il *programma attrezzature* disciplina l'utilizzo dei fabbricati di proprietà o di interesse della Provincia (l'edilizia scolastica, ad esempio); il *programma beni culturali* si occupa della tutela dei beni, ma anche e forse soprattutto della ricerca di una loro collocazione all'interno del complessivo sistema territoriale affinché le ragioni dell'economia trovino una possibilità di dialogo con le ragioni di salvaguardia della memoria storica dei siti e della loro notevole potenzialità culturale; il *programma agricoltura* si pone l'obiettivo di riconoscere gli ambiti fondamentali del territorio rurale al fine di far corrispondere ad essi esplicite vocazioni all'uso, con le necessarie infrastrutture di servizio; il *programma cave e miniere* si occupa di individuare il sistema dei siti degradati e di riconoscere per essi specifiche azioni di riqualificazione; il *programma acque* ed il *programma inquinamenti* sono programmi di servizio tesi al miglioramento delle condizioni di utilizzo delle risorse ambientali; il *programma viabilità* individua gli aggiornamenti necessari e le azioni di manutenzione e di messa in sicurezza del patrimonio di infrastrutture di collegamento del territorio ibleo; il *programma turismo* individua una serie di azioni (soprattutto sotto il profilo organizzativo e gestionale) affinché le rinnovate condizioni del territorio ibleo possano indurre economie nel settore.

**I Piani d'area** - Il Piano Provinciale individua alcuni ambiti territoriali all'interno dei quali l'articolarsi dei problemi e delle necessità di intervento richiede un'operazione progettuale più complessa che il semplice coordinamento delle differenti azioni progettuali. Sono stati individuati due ambiti geografici, quello costiero e quello montano, ritenuti particolarmente delicati in ordine ai processi di trasformazione territoriale (carenza di sviluppo in quello montano, eccesso di sviluppo in quello costiero) per i quali è stato predisposto un insieme di interventi che diventa elemento propositivo di base utilizzabile per la formulazione di specifici accordi di programma e/o patti territoriali.

**I progetti speciali** - Sono i processi di trasformazione più complessi, la cui importanza travalica i confini locali estendendosi all'ambito regionale, nazionale ed anche internazionale. Per questi temi, data la loro natura altamente strategica, le scelte del PTP sono avvenute non tanto attraverso una definizione specifica del loro contenuto progettuale, quanto piuttosto mediante l'individuazione del loro spettro di possibilità di sviluppo e di compatibilità con il sistema locale. Ciò al fine di permettere all'azione politica di disporre di un ventaglio di scenari

possibili da approfondire e concordare nelle sedi opportune, pur tuttavia all'interno di un quadro di coerenze precedentemente strutturato. I progetti speciali individuati sono relativi al programma di riutilizzazione della ex base missilistica di Comiso, al Piano di Sviluppo Industriale predisposto dal Consorzio ASI, alle prospettive riguardanti i futuri assetti del Porto di Pozzallo.

**Il progetto gestione** - Si fonda su due elementi cardine sotto il profilo organizzativo: la riorganizzazione dell'Ufficio di Piano e la messa a regime del Sistema Informativo Territoriale.

**L'apparato normativo** - Le norme si concentrano soprattutto sui livelli di coerenza del Piano in ordine alle diverse tipologie degli interventi progettuali. Da sottolineare sono le disposizioni relative all'implementazione del Piano, intesa come strumento ancora interno al processo di Piano, indispensabile ai fini dell'aggiornamento delle sue previsioni in rapporto al rapido mutare delle sollecitazioni esterne.

**Il Sistema Informativo Territoriale** - La raccolta, l'organizzazione e la gestione di tutto il sistema di informazioni del PTP sono state rese possibili mediante l'utilizzo di procedure strutturate di trattamento dati. Di fatto si è costruita, già in fase di elaborazione del Piano, "un'isola informativa", primo nucleo del futuro Sistema Informativo Territoriale. Tale nucleo di dati, proprio per il carattere di novità che lo strumento di programmazione del PTP ha costituito per l'attività della Provincia, non è stato costruito con una sua definizione "a priori", come manuale vorrebbe, ma è stato il risultato di una continua messa a punto della struttura delle informazioni, sia in relazione a quanto emergeva dal dibattito dell'équipe di progettazione, sia in relazione ai dati effettivamente disponibili. Gran parte delle difficoltà dell'attività di pianificazione è consistita, infatti, nel reperimento dei dati di base, spesso non aggiornati o custoditi gelosamente, quasi fossero tesori da conservare e non strumenti di supporto all'attività di programmazione dell'ente pubblico.

**Alcune considerazioni conclusive** - A conclusione di queste brevi note sul PTP di Ragusa possono essere svolte alcune considerazioni sul solco di tre domande: Esiste un modello di riferimento per il PTP ibleo? Quale merito potrebbero essergli riconosciuto? Quali sono i suoi limiti?

**Il modello** - Se lette a livello nazionale le esperienze di pianificazione territoriale provinciali sono oramai un numero considerevole, probabilmente sufficiente per cominciare a distinguere diversi "modelli teorici". Dire a quale modello faccia riferimento il PTP di Ragusa è cosa ardua, non fosse altro che per la peculiarità della legislazione regionale entro cui si è mosso (non dimentichiamo che è la prima e per ora unica esperienza di pianificazione provinciale approvata in Sicilia). Più facile, forse, è dire da quale modello si distanzia. Il PTP ibleo è distante dal modello "Grande Piano Regolatore", ossia da quel piano territoriale che mutuando le esperienze della pianificazione comunale tende ad essere onnicomprensivo facendo largo uso di strumenti impositivi e di vincoli nei confronti delle amministrazioni subordinate. E' distante dal modello "tecnocratico", ossia da un Piano che si occupa esclusivamente di infrastrutture



viarie e attrezzature, come per la verità, parrebbe averlo confinato una lettura rigida dell'art. 12 della legge regionale 9/86. E' anche distante dal modello "iperanalitico", ossia quel piano che spende la maggior parte delle energie in defatiganti indagini (dalle moderne analisi morfologiche alle tradizionali proiezioni statistiche) che non riescono ad avere ricadute sull'apparato propositivo proporzionali allo sforzo profuso. Ci piacerebbe forse definirlo un "Piano Strutturale", dove la componente ecologico-ambientale-paesaggistica costituisce lo sfondo di riferimento di ogni scelta effettuata, e la componente programmatica si fonda su un numero limitato di scelte strategiche di breve-medio periodo concertate con gli altri enti locali.

**Il merito.** Se un merito dovesse essere riconosciuto al PTP di Ragusa (oltre a quello di essere riuscito a navigare nel mare agitatissimo della crisi amministrativa ragusana che ha addirittura visto ad un certo punto la carcerazione del suo presidente!) crediamo possa essere individuato nel carattere operativo. Le 130 azioni progettuali che scaturiscono da esso diventano il serbatoio di idee dal quale attingere per la definizione dei programmi di spesa della Provincia, in primo luogo il POP (Programma Opere Pubbliche). L'obiettivo dell'operatività è stato traguadato durante tutto l'evolversi del processo di formazione del Piano, dal progetto di partecipazione, all'uso di tecnologie informatiche, fino all'editing sotto forma di schede delle azioni progettuali poste in essere.

**I limiti.** I limiti di un lavoro così complesso come quello della formazione di un Piano Territoriale Provinciale sono molti, a partire dagli inevitabili errori materiali nelle rappresentazioni cartografiche, fino ai risultati che si sperava di ottenere e che non si sono potuti raggiungere. Se per limiti si intendono invece i rischi che lo strumento porta in seno, non c'è dubbio che quello più evidente riguarda la gestione e l'implementazione del Piano in relazione sia agli aspetti politici, che all'organizzazione dell'Ufficio di Piano. Per come è stata pensata la sua gestione, il PTP di Ragusa ha assoluta necessità di un Ufficio organizzato, con competenze ed organico adeguati, capace di aggiornare i suoi dati in modo continuativo svolgendo un'indispensabile azione di monitoraggio a servizio del territorio. Per quanto concerne gli aspetti più prettamente politici la scommessa è nella capacità della Provincia di Ragusa saper diventare, insieme, il promotore ed il moderatore tra gli interessi della coalizione che rappresenta e gli interessi che nella coalizione sono rappresentati. In altre parole la capacità di diventare il soggetto politico capace di interpretare alcuni grandi progetti individuali coagulandoli intorno ad una meta collettiva condivisa.

#### **4. Uno sguardo verso nuovi orizzonti**

Avviandoci a concludere queste riflessioni intorno ai principali strumenti di governo del territorio in materia di paesaggio ed ambiente, volgiamo un ultimo, veloce sguardo verso le prospettive di innovazione del settore.

*I nuovi orizzonti* – Una nuova stagione della pianificazione paesistica si apre con la fine degli anni novanta e l'inizio del duemila attraverso alcuni eventi di grande rilievo scientifico: la Conferenza Nazionale per il Paesaggio del 1999, la Convenzione Europea del Paesaggio 2000,

l'Accordo Stato Regioni del 2001 sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio. In tutte queste occasioni viene ribadito un concetto fondamentale: il paesaggio non può essere svincolato dai fattori culturali che vi incidono, colti nelle loro molteplicità locali, ed è compito del "progetto di paesaggio", piuttosto che di una mera azione di "vincolo", quello di condurre a sistema lo straordinario patrimonio di valori paesaggistici ed ambientali del nostro Paese, in una logica di sviluppo sostenibile.

*Nuovi strumenti e nuove sensibilità* – Nuovi strumenti urbanistici sono nati in questi ultimi anni proprio con specifici obiettivi di salvaguardia ambientale e paesaggistica: la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), l'Agenda 21 locale, l'Impronta Ecologica, etc. Numerose sono le disposizioni legislative nazionali e regionali in materia e ricco il panorama dei finanziamenti pubblici, soprattutto di matrice comunitaria (programmi Interreg, Leader, Fondi strutturali, etc.). Ma l'elemento forse più interessante che emerge dall'odierno dibattito, riguarda la maggiore sensibilità alle tematiche ecologiche ed ambientali, patrimonio non più di pochi "ecologisti radicali" come fino a non molti anni fa, ma dell'opinione pubblica nel suo complesso. La salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio di Beni ambientali e paesaggistici nei paesi occidentali non è più vista in alternativa allo sviluppo, ma al contrario le ragioni della tutela e quelle dell'incremento delle economie locali stanno coniugando nuove interessanti forme di governo del territorio. Certo c'è ancora molto da fare, e soprattutto non bisogna mai allentare la guardia: abusivismo, condoni edilizi, discariche non autorizzate, dissesti idrogeologici, spopolamento delle aree montane, etc. sono sempre fattori di rischio reali per i nostri paesaggi. Ma i maggiori pericoli di depauperamento incontrollato delle risorse ambientali riguardano oramai i paesi non occidentali, quelli sottosviluppati e soprattutto quelli in fase di prima industrializzazione, dove (ahimè) la salvaguardia delle identità paesaggistiche e le attenzioni verso le tematiche ambientali o non sono proprio concepite, oppure sono considerate un "lusso" delle civiltà più evolute.