



Consulenza scientifica in materia di paesaggio  
per la redazione del nuovo strumento urbanistico  
della città di Ferrara

*PRIMA FASE*

**GRUPPO DI LAVORO**

Francesca Leder  
*coordinatore*  
Marco Magri  
*per gli aspetti giuridici*

Giovanna Dal Negro  
Maria Grazia Murru  
Alice Tamburini  
Giulio Verdini  
*per gli aspetti urbanistici generali*

**Novembre 2003**

**CENTRO INTERNAZIONALE DI STUDI SUI PAESAGGI CULTURALI**

dipartimento di architettura, università degli studi di ferrara  
via quartieri 8, 44100 ferrara, italia

direttore            francesca leder  
em                    frleder@tin.it

tl                    0039 + 0532-293.638  
fx                    0039 + 0532-293.655  
em                    ferrara.paesaggio@unife.it



## INDICE

### 1. PAESAGGIO E PIANO. REALTA', MUTAMENTI, NUOVI PARADIGMI PER IL TERRITORIO FERRARESE

- 1.1. Definizioni e contesto
- 1.2. Le competenze
- 1.3. I principali nodi problematici
- 1.4. Gli obiettivi da raggiungere

### 2. IL PAESAGGIO NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

- 2.1. *Il paesaggio negli studi e nelle direttive del Piano Territoriale Paesistico Regionale*
  - 2.1.1 *Struttura del Piano e obiettivi principali*
  - 2.1.2 *Le unità di paesaggio regionali*
  - 2.1.3 *L'unità di paesaggio delle Bonifiche estensi*
  - 2.1.4 *Tabelle riassuntive sul sistema di vincoli e tutele*
  - 2.1.5 *paesaggio nello studio preliminare su territorio agricolo e piano paesistico*
    - 2.1.5.1 *Analisi dei paesaggi agrari*
    - 2.1.5.2 *Alcune proposte per la gestione delle aree agricole industrializzate.*
- 2.2. *Il paesaggio nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*
  - 2.2.1 *Struttura del Piano e obiettivi principali*
  - 2.2.2 *Le unità di paesaggio provinciali sul territorio comunale*
  - 2.2.3 *Tabelle riassuntive sul sistema di vincoli e tutele*
- 2.3. *Il paesaggio nei Piani Comunali*
  - 2.3.1 *I Piani comunali dal 1960 ad oggi*
  - 2.3.2. *Ferrara Città-Parco: dal vincolo di verde agricolo al verde come infrastruttura.*
  - 2.3.3. *Ferrara città Patrimonio dell'Umanità: prospettive e opportunità alla luce della nuova legge regionale 20/2000*
  - 2.3.4 *Le scelte strategiche in materia di paesaggio dell'ultimo Piano approvato*
  - 2.3.5 *Tabelle riassuntive sul sistema di vincoli e tutele*
  - 2.3.6. *Le Unità di Paesaggio comunali*

### 3. NUOVI APPROCCI ALLA TUTELA E ALLA GESTIONE DEL PAESAGGIO

- 3.1. *Le nuove opportunità per la tutela e la valorizzazione del paesaggio: dalla Convenzione europea sul paesaggio all'Accordo Stato-Regioni.*
  - 3.1.1. *La Convenzione europea sul paesaggio: principi generali*
  - 3.1.2. *Il recepimento della Convenzione in Italia*
  - 3.1.3. *Il paesaggio nelle politiche regionali*
    - 3.1.3.1. *La L.R 20/2000 e la L.R 16/2002 : contenuti e obiettivi principali*
    - 3.1.3.2. *La firma dell' accordo Stato-Regione in Emilia Romagna*



- 3.2. *Strumenti, pratiche e nuovi riferimenti per la tutela del paesaggio*
- 3.2.1 *.Strumenti di reperimento del patrimonio verde urbano: opportunità per il nuovo PSC di Ferrara*
  - 3.2.2 *Il piano di gestione delle aree inserite nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità*
  - 3.2.3 *Teorie e pratiche della Landscape ecology*
- 3.3. *Letture del territorio ferrarese: i casi studio individuati*
- 3.3.1 *Finestra 1: CANAL BIANCO-BURANA*
  - 3.3.2 *Finestra 2: FRANCOLINO*
  - 3.3.3 *Finestra 3: PO DI VOLANO-DIRAMAZIONE DELL'IDROVIA*
  - 3.3.4 *Finestra 4: PO DI PRIMARO-FOSSANOVA SAN MARCO*
  - 3.3.5 *Finestra 5: SAN BARTOLOMEO*

#### **4. ALLEGATI**

- a. Materiale consultato
- b. Incontri tecnici al novembre 2003
- c. Convenzione europea sul paesaggio
- d. Accordo tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, la Regione Emilia-Romagna e le Associazioni delle Autonomie locali Emilia-Romagna
- e. Principali leggi in materia di paesaggio
- f. Bibliografia



# **1. PAESAGGIO E PIANO. REALTÀ, MUTAMENTI, NUOVI PARADIGMI PER IL TERRITORIO FERRARESE**

## *1.1. Definizioni e contesto*

Trattare il tema del paesaggio nell'ambito degli studi preliminari di un PRG significa, il più delle volte, parlare di una delle possibili chiavi di lettura del territorio, non la più essenziale.

Di questo i redattori del presente studio ne sono pienamente consapevoli.

Il fatto di dover, di volta in volta, aggettivare il sostantivo "paesaggio", riconoscendo l'esistenza di diverse categorie che si riferiscono, a loro volta, a possibili caratteristiche fisiche e funzionalità territoriali (il paesaggio urbano, il paesaggio agrario, il paesaggio costiero, il paesaggio collinare, montano...ecc.) mette in evidenza le ragioni delle incertezze interpretative che si riferiscono al significato semantico del termine paesaggio. A tali incertezze, negli ultimi anni, si sono aggiunti ulteriori aspetti di complessità derivanti principalmente dal consolidarsi, nelle analisi e nei progetti urbanistici, di una maggiore attenzione verso i comportamenti sociali come fatti capaci di fornire chiavi interpretative di fenomeni altrimenti non riconducibili ai tradizionali approcci disciplinari. Di tutto ciò uno strumento come il PRG è chiamato a dare conto, traducendo i contenuti di queste riflessioni in regole e norme per il governo delle città e dei territori aperti.

Negli ultimi anni, la riflessione sulla tutela e gestione del patrimonio paesaggistico ed ambientale si è arricchita di numerosi contributi. Particolarmente interessanti ai fini di questo studio appaiono quelli offerti da organismi internazionali quali l'UNESCO che ha introdotto una nuova "categoria" di beni da tutelare, il "paesaggio culturale" (1992), e il Consiglio d'Europa, mediante che ha promosso la creazione di della Convenzione europea sul paesaggio (2000).

Si tratta di due fatti importanti e tra loro strettamente collegati i cui effetti innovativi condizionano in senso positivo il dibattito disciplinare interno alla cultura urbanistica e territoriale di più recente generazione.

Come si avrà modo di approfondire nei capitoli che seguono il tutto ha profonde ricadute anche a livello regionale e locale. Realtà come Ferrara, avviate verso la revisione dello strumento urbanistico, non possono non considerare il paesaggio, la sua tutela e la sua conservazione, una delle poche, vere, scelte strategiche e di sicuro effetto



per la valorizzazione del territorio. Il paesaggio come capitale, come fatto valutabile economicamente<sup>1</sup>.

Paesaggio a Ferrara significa soprattutto campagna. Campagna, come fa notare bene Franco Cazzola<sup>2</sup> in un recente intervento, non rimanda necessariamente a valori assolutamente positivi in termini di effetti ambientali e paesaggistici. Anche nel ferrarese, come in larga parte della pianura padana, la scomparsa dell'agricoltura promiscua, che in passato consentiva di riconoscere una varietà di elementi compositivi del paesaggio (la piantata, le viti, la canapa....) con le relative ricchezze di colore e di forme, lascia spazio ad un territorio sempre più povero ("steppa cerealicola" la definisce Cazzola fornendoci un'immagine perfetta della trasformazione dell'ambiente agricolo ferrarese), banale e dunque pericolosamente aggredibile perchè inteso come risorsa per i nuovi sviluppi delle funzioni urbane o periurbane. Dunque *maggese* a disposizione di una città come Ferrara che, come tante altre, sente ancora il bisogno di crescere, modernizzarsi, competere....Un sentimento che il nuovo PRG, i suoi committenti, i suoi estensori non possono, e neppure devono, mortificare.

Paesaggio a Ferrara significa ovviamente anche acqua. Il rapporto con l'acqua si esprime attraverso una competenza diffusa determinata dall'attività plurisecolare delle bonifiche, oculata gestione e manutenzione di quel complesso sistema idraulico, che consente alla massima parte del territorio di esistere e di essere reso utilizzabile. E significa anche rapporto simbiotico con il fiume, il Po grande e i suoi vari rami: questi in particolare sono importanti perché intercettano le aree urbane e sono occasioni, il più delle volte già perse ma non irrecuperabili, per dare risposta anche a quel crescente bisogno di "natura fruibile" che i cittadini di Ferrara, a ragione, sempre più spesso manifestano.

## 1.2. Competenze

I cambiamenti culturali, economici e sociali che hanno caratterizzato l'evoluzione della società negli ultimi anni ha avuto importanti conseguenze sul piano della ridefinizione dei ruoli e delle competenze nella gestione del territorio.

In particolare, come si è già avuto modo di dire e verrà approfondito successivamente, l'attuazione dei principi della Convenzione Europea del Paesaggio, indirizzata tanto alla partecipazione e alla sensibilizzazione delle comunità locali, quanto alla definizione di

---

<sup>1</sup> Su questo argomento si veda Calfati A., *Il capitale come paesaggio*, in Foedus. Culture, economie, territori, 1(2000)

<sup>2</sup> Cazzola F., *I caratteri storici del territorio ferrarese*, in Munarin S.-Tosi C. (a cura), *Il progetto ambientale della città. Studi e ricerche per il PSC di Ferrara*, Il Poligrafo, Padova, 2003, pp. 119-123



politiche basate sul valore del paesaggio in quanto espressione di un patrimonio culturale e naturale su cui si fonda l'identità dei luoghi, ha determinato la consapevolezza della necessità di innovare il concetto di tutela del territorio adeguando gli attuali strumenti urbanistici arricchendoli ulteriormente di contenuti e di nuove finalità. A livello regionale ciò si è tradotto nella sottoscrizione di un accordo tra Ministero dei Beni Culturali e Regione Emilia-Romagna<sup>3</sup> finalizzato a rendere più coerente le regole e le procedure per ottenere una migliore qualità paesaggistica del territorio regionale attraverso una migliore integrazione tra i diversi livelli di competenze e le relative attività di azione politica. L'esistenza dell'accordo, in una fase importante qual è quella della revisione dello strumento urbanistico, rende più facile l'individuazione di procedure di tutela attiva del territorio codificando e traducendo in atti concreti alcuni principi essenziali avanzati nella Convenzione Europea del Paesaggio.

Dal punto di vista procedurale, i piani territoriali di coordinamento provinciale costituiscono la sede propria per definire il sistema dei valori di un determinato territorio e per realizzare l'integrazione tra i diversi strumenti di tutela (vincoli). Ciò significa che a livello locale è necessario stabilire un modo di agire comune che renda possibile la condivisione delle scelte e la definizione di appropriate strategie affinché queste possano essere messe in atto.

Ai Comuni spetta, tra le altre cose, il rilascio della cosiddetta autorizzazione paesaggistica (già prevista nella l.r. 32/02) sulla base del parere espresso dalla Commissione per la qualità architettonica e del paesaggio appropriatamente costituita. Tale autorizzazione riguarda in linea generale interventi di trasformazione i caratteri compositivi e formali di una determinata porzione di territorio, con particolare riguardo ai beni che rientrano nell'elenco di cui all'art. 151 del T.U. 490/99<sup>4</sup>.

Il criterio a cui si deve conformare il parere della Commissione è determinato mediante la definizione di "obiettivi di qualità paesistica"<sup>5</sup> che in linea generale corrispondono agli obiettivi di tutela e di limitazione alle trasformazioni fissate dai piani mediante le diverse azioni di competenza.

Un ulteriore aspetto importante per definire alcune delle regole che serviranno a governare la trasformazione del territorio a livello comunale, è rappresentato dalla valutazione della compatibilità paesaggistico-ambientale dei singoli interventi. Ciò

---

<sup>3</sup> Cfr. in Allegati il testo dell'Accordo

<sup>4</sup> Si veda a questo proposito anche l'allegato B dell'Accordo citato.

<sup>5</sup> Cfr. Accordo Stato-Regioni siglato il 19 aprile 2001, art. 4.

<sup>5</sup> Allegato B, Accordo..., cit.



significa che a monte, dunque proprio a livello di piano strutturale, è necessario costruire un quadro completo e dettagliato delle conoscenze relative a quelle aree che si prevede possano essere interessate da nuovi interventi urbanistici per consentire, nelle fasi successive, la possibilità di una corretta valutazione di compatibilità dei progetti<sup>6</sup>.

### *1.3. Principali nodi problematici*

La trattazione del tema “paesaggio” nell’ambito degli studi preliminari del Piano Strutturale consente di fare una valutazione complessiva sullo stato qualitativo della città, e sulle incongruenze che segnano soprattutto il suo rapporto con il territorio circostante (la campagna urbanizzata, la campagna-campagna). Gli scenari futuri (e già non più modificabili) che si annunciano a chiunque si trovi a percorrere le vie di comunicazione veloce che cingono il centro storico e, più in là, le periferie consolidate, parlano di Ferrara come una città che mostra ancora un’insaziabile fame di crescere, di costruire, di occupare territorio.

Il progressivo densificarsi delle opere infrastrutturali che inglobano parti sempre più consistenti di territorio agricolo da destinarsi in breve tempo a nuove funzioni urbane e quello delle aree industriali dismesse trasformate in immensi serbatoi per nuove attività terziarie e residenziali condensate in palazzoni di dimensioni esagerate, capaci di ipotecare il fabbisogno locale dei prossimi cinquant’anni, costituiscono solo due degli esempi paradigmatici che potrebbero essere fatti in questa sede. Ciò che appare certo è che essi non lasciano, al di là dei tanti discorsi, alcun dubbio sulle volontà e sulle regole implicite di governo del territorio che il nuovo piano è costretto, suo malgrado, ad ereditare.

Crediamo di non far torto a nessuno affermando che a Ferrara, pur con tutti gli sforzi fatti per storicizzare e mantenere viva l’esperienza del passato, restando al passo con i tempi (la città vanta infatti alcuni primati come quello di essere tra le prime in Italia a dotarsi di un Piano Regolatore, di Piani per l’Edilizia Economica e Popolare, di Varianti generali che inglobavano anche il Piano Particolareggiato per il Centro Storico) si è persa quella capacità sapiente di costruire lo spazio urbano che costituiva, sin dall’epoca di Biagio Rossetti, un vero preziosissimo know-how.



#### 1.4. *Obiettivi da raggiungere*

Alla luce di quanto affermato crediamo che la parte più importante di questo lavoro consista nell'individuare, all'interno di ambiti particolarmente sensibili sotto il profilo paesaggistico ed ambientale, alcune modalità d'azione che permettano di integrare le varie componenti del verde urbano e del territorio aperto. Tale necessità è determinata dal fatto che città storica e suo intorno sembrano appartenere a realtà funzionali profondamente diverse, rigidamente contrapposte. Si pensi, ad esempio, al rapporto tra le mura e il vallo verde esterno alla città, così forzatamente chiuso all'interno della strada di circonvallazione, e le nuove aree residenziali cresciute proprio oltre l'infrastruttura viaria, esse stesse emarginate dal resto della città. Inoltre, i recenti interventi di fluidificazione del traffico (rotatorie e ampliamento e irrigidimento dei sedimi stradali) hanno contribuito a banalizzare il rapporto tra mura e campagna e a rendere ancora più netto lo stacco tra città storica e città contemporanea annullando la naturale molteplicità d'uso degli spazi.

Per tale ragione, alle infrastrutture tradizionali, che rispondono unicamente alle necessità della mobilità carrabile, dovranno affiancarsi infrastrutture verdi che inglobino le componenti paesaggistiche ed ambientali (i corsi d'acqua, l'appoderamento agricolo, le strade alberate, gli orti urbani e i giardini monumentali...) creando, laddove non esista o si mostri eccessivamente labile, il nesso tra le due situazioni. Questo consentirà di integrare spazi aperti e costruito, azione che ha come fine il rafforzamento della qualità del contesto urbano già realizzato e delle vocazioni ambientali e paesaggistiche del territorio in cui questo si inserisce.

Dunque dare compimento all'obiettivo generale del piano significa, in questo specifico contesto, aumentare la sostenibilità ambientale del sistema urbano rendendo maggiormente fruibili gli spazi verdi esistenti, integrando gli ambiti urbani consolidati (città storica, periferie) con il territorio aperto, valorizzando le funzioni ecologiche (costruzione di reti) dei corsi d'acqua, delle vie d'accesso alla città, dei diversi brani di paesaggio rurale interclusi tra i quartieri residenziali, i centri commerciali e le infrastrutture extraurbane.

Questo produrrà certamente anche un altro effetto positivo: servirà a dare giusto ruolo alla componente paesaggistica del territorio, non attribuendole più solo un generico valore culturale ma facendola diventare fattore determinante della crescita economica e sociale della città, dunque protagonista a pieno titolo di tutte le scelte strategiche che il nuovo piano è chiamato a compiere sin da queste prime fasi.



## 2 IL PAESAGGIO NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

### 2.1 Il paesaggio negli studi e nelle direttive del Piano Territoriale Paesistico Regionale

#### 2.1.1 Struttura del Piano e obiettivi principali

Il PTPR viene istituito con la Legge 431/85. Tra gli elementi di innovazione introdotti è quella di considerare il paesaggio come “bene complesso ed esteso” definito dall'interazione di molteplici fattori quali ad esempio quello antropico, naturale, culturale superando l'approccio della L. 1497/39 che prevedeva invece una tutela di tipo “puntuale” delle diverse tipologie di beni.

Il Piano Paesistico, così come deriva dalla legge Galasso, si estende a tutto il territorio regionale, stabilendo un sistema organico di vincoli. Elemento innovativo introdotto dal piano è rappresentato dal vincolo di inedificabilità assoluta.

Si riporta di seguito una sintesi della struttura del piano e dei contenuti principali.

#### STRUTTURA DEL P.T.P.R.

---

##### 1. STRUMENTI DI GESTIONE

*Cartografia*

*Norme*

*Unità di paesaggio*

*Modifiche al P.T.P.R.*

##### 2. LEGISLAZIONE

*Norme statali e circolari*

*Norme regionali e circolari*

*Giurisprudenza*

##### 3. BENI VINCOLATI

*I vincoli*

*Le categorie ex lege 431*

*I galassini*

*Procedimenti per approvazione*

##### 4. AZIONI DI VALORIZZAZIONE

*Progetti di tutela*

*Delibera 313/96*

*Delibera 1994/01*

*Progetto Po*

*Geositi*

---



### 2.1.2. *Le unità di paesaggio regionali*

Il PTPR individua 23 unità di paesaggio distinte in primo luogo per caratteristiche di formazione ed evoluzione, secondariamente per la presenza di "invarianti strutturali" ovvero di elementi condizionanti le fasi di trasformazione e di crescita della struttura territoriale. Per l'intero paesaggio agrario della provincia di Ferrara, il Piano propone l'individuazione di emergenze qualificanti e di componenti biologiche, fisiche ed antropiche presenti e permanenti. Lo studio di dettaglio di tali componenti, atte a definire la classificazione territoriale e l'individuazione dei diversi ecosistemi agrari, è demandato ai piani regolatori comunali.

Le unità di paesaggio rappresentano dunque ambiti territoriali con specifiche, distintive e omogenee caratteristiche di formazione e di evoluzione. Esse consentono di individuare le caratteristiche originali del paesaggio emiliano-romagnolo, di precisarne gli elementi caratterizzanti garantendo la possibilità di integrare al loro interno la normativa del Piano Paesistico Regionale.

Per arrivare alla delimitazione delle unità di paesaggio si è proceduti alla lettura di immagini da satellite o di foto aeree, che di per sé costituiscono una sintesi di elementi geologici, morfologici, vegetazionali e di uso del suolo, per evidenziarne le specificità e permettere quindi una suddivisione in ambiti che presentano caratteri e valori omogenei al loro interno, ma diversificati rispetto a quelli circostanti. Tali ambiti sono stati poi verificati e meglio precisati con elementi oggettivi desunti dall'analisi delle singole tematiche (costituzione geologica, elementi geomorfologici, quota, microclima, vegetazione, espressioni materiali della presenza umana). Tale metodo si è dimostrato efficace per affrontare una pianificazione paesaggistica interessata all'aspetto dei luoghi e alla individuazione di quelle peculiarità che costituiscono elementi tipici e caratterizzanti degli stessi.

Le "invarianti" che di volta in volta sono state riconosciute, per la loro persistenza ed inerzia al cambiamento, rappresentavano elementi ordinatori delle fasi di crescita e trasformazione della struttura territoriale.

Le unità di paesaggio, individuate e riconoscibili attraverso le conoscenze e definite alla scala regionale, utilizzando i medesimi criteri di studio, sarebbero state successivamente approfondite dagli strumenti provinciali e comunali..



### 2.1.3 *L'unità di paesaggio delle Bonifiche estensi*

Per quanto attiene al contesto ferrarese, il PTPR ha individuato l'Unità di paesaggio regionale all'interno della quale ricade la maggior parte del territorio ferrarese. Di seguito si riportano in forma sintetica gli aspetti fisici, economici e sociali caratterizzanti tale unità e gli indirizzi di programmazione che consentono di attuare le politiche di tutela e gestione del territorio.



## UNITA' DI PAESAGGIO N°5-BONIFICHE ESTENSI

**COMUNI INTERESSATI INTEGRALMENTE:** Bondeno, Ferrara, Masi Torello, Reggiolo, Vigarano Mainarda

**COMUNI INTERESSATI PARZIALMENTE:** Argenta, Boretto, Cadelbosco, Campagnola E., Concordia, Copparo, Finale Emilia, Formignana, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Migliarino, Mirabello, Mirandola, Novellara, Novi di Modena, Ostellato, Poggiorenatico, Portomaggiore, Ro, Rolo, S. Felice S.P., S. Possidonio, Tresigallo, Voghiera

**PROVINCIE INTERESSATE:** Ferrara, Modena, Reggio Emilia

### INQUADRAMENTO TERRITORIALE:

- Superficie territoriale (KmQ) 1.611,04
- Abitanti residenti: (tot.) 300.126
- Densità (ab/kmq) 186,29

### DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE

- Centri 246.264 (82%)
- Nuclei 203 (0%)
- Sparsa 53.659 (18%)

**TEMPERATURA MEDIA/ANNUA:** (C°) 13,4

**PRECIPITAZIONE MEDIA/ANNUA:** (mm) 664

### USO DEL SUOLO (HA)

- Sup. Agricola 156.411 (97,09%)
- Sup. Boscata
- Sup. Urbanizzata .884 (2,41%)
- Aree marginali
- Altri 803 (0,50%)

### ALTIMETRIA S.L.M.(PER SUPERFICI IN HA)

- < 0 4.659 (2,89%)
- 0 ÷ 40 156 .445 (97,11%)
- 40 ÷ 600
- 600 ÷ 1200
- 1200

### CAPACITÀ D'USO (PER SUPERFICI IN HA)

- Suoli con poche limitazioni: 30.607
- Suoli con talune limitazioni: 88.646
- Suoli con intense limitazioni: 32.269
- Suoli con limitazioni molto forti
- Suoli con limitazioni ineliminabili
- Suoli inadatti alla coltivazione
- Suoli con limitazioni molto intense
- Suoli inadatti a qualsiasi tipo di produzione: 8.385

### CLIVOMETRIA(PER SUPERFICI IN HA)

- Superfici occupate da fosse 29.616
- Superfici con pendenze > 35%

### GEOLOGIA

- Classe litologica prevalente: Suoli argillosi
- Superficie in ha: 157.300

### STATO DI FATTO DELLA STRUMENTAZIONE URBANISTICA

- Comuni privi di strumento o con P.d.F. 5 (16%)
- Comuni con P.R.G. approvato ante L.R. 47/78 5 (16%)
- Comuni con P.R.G. approvato post L.R. . 47/78 e ante D.M. 21/9/84 9 (31%)
- Comuni con P.R.G. approvato post D.M. 21/9/84 11 (37%)



## VINCOLI ESISTENTI

- Vincolo paesistico
- Vincolo militare
- Zone umide
- Oasi di protezione della fauna

## COMPONENTI DEL PAESAGGIO ED ELEMENTI CARATTERIZZANTI

### *Elementi fisici*

- Parte più antica del Delta del Po
- Piano di divagazione a paleovalvei del Po fra cui si inseriscono depressioni bonificate dal medioevo al rinascimento
- Dossi di pianura

### *Elementi biologici*

- Fauna della pianura prevalentemente nei coltivi alternati a scarsi incolti
- Lungo l'asta fluviale del Po è presente la fauna degli ambienti umidi, palustri e fluviali

### *Elementi antropici*

- Chiaviche, botti e manufatti storici
- Presenza di colture a frutteto sui terreni a bonifica e di colture da legno: pioppeti
- Insediamenti di dosso che si sviluppano prevalentemente sulle direttrici Bondeno - Ferrara - Consandolo e Ferrara - Migliaro

### *Invarianti del paesaggio*

- Chiaviche e manufatti storici legati alla bonifica e al sistema di scolo delle acque
- Testimonianze di agricoltura storica rinascimentale dossi

### **Beni culturali di particolare interesse**

#### *Beni culturali di interesse biologico - geologico*

#### *Beni culturali di interesse socio - testimoniale*

- Centro storico di Ferrara e Bondeno, Chiaviche rinascimentali, Rocca di Reggiolo e Delizie Estensi, Rocca Possente di Stellata, Botte Bentivoglio e Botte Napoleonica
- Siti archeologici lungo i dossi

## PROGRAMMAZIONE

### *Programma e progetti esistenti*

- FIO '84 Progetto del Po disinquinamento idrico
- FIO '83: Progetto di recupero Mura di Ferrara



*2.1.4 Tabelle riassuntive del sistema di vincoli e tutele  
previsti dal Piano Territoriale Paesistico Regionale*



## Art. 10

### ***Sistema forestale e boschivo***

<b>AMBITI</b>	<b>PRESCRIZIONI</b>	<b>USI CONSENTITI</b>	<b>NON CONSENTITI</b>
<p>Terreni coperti da vegetazione forestale o boschiva, arborea di origine naturale e/o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, nonché i terreni temporaneamente privi della preesistente vegetazione arborea in quanto percorsi o danneggiati dal fuoco, ovvero colpiti da altri eventi naturali od interventi antropici totalmente o parzialmente distruttivi, ed in ogni caso i terreni corrispondenti alle voci:</p> <p><b>a. formazioni boschive del piano basale o submontano;</b>  <b>b. formazioni di conifere adulte;</b>  <b>c. rimboschimenti recenti;</b>  <b>d. castagneti da frutto;</b>  <b>e. formazioni boschive con dominanza del faggio;</b>  <b>f. boschi misti governati a ceduo.</b></p>	<p>Gli strumenti di pianificazione conferiscono al sistema dei boschi finalità prioritarie di <b>tutela naturalistica, di protezione idrogeologica, di ricerca scientifica, di funzione climatica e turistico-ricreativa, oltreché produttiva.</b> Tali strumenti dovranno definire direttive e normative atte ad impedire forme di utilizzazione che possano alterare l'equilibrio delle specie spontanee esistenti.</p>	<p><b>Si persegue l'obiettivo della ricostituzione del patrimonio boschivo come ecosistema forestale polifunzionale, e pertanto sono ammesse esclusivamente:</b></p> <p>la realizzazione di opere di difesa idrogeologica ed idraulica, di interventi di forestazione, di strade poderali ed interpoderali, di piste di esbosco, comprese le piste frangifuoco e di servizio forestale, nonché le attività di esercizio e di manutenzione delle predette opere, nei limiti stabiliti dalle leggi nazionali e regionali e dalle altre prescrizioni specifiche, con particolare riferimento al programma regionale di sviluppo nel settore.</p> <p>gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché ogni altro intervento sui manufatti edilizi esistenti qualora definito ammissibile dal piano regolatore generale in conformità alla legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47</p> <p>le normali attività selvicolturali, nonché la raccolta dei prodotti secondari del bosco, nei limiti stabiliti dalle leggi nazionali e regionali e dalle altre prescrizioni specifiche, con particolare riferimento ai programmi, agli atti regolamentari ed ai piani regionali e subregionali</p> <p>le attività di allevamento zootecnico di tipo non intensivo, nei limiti degli atti regolamentari e dei piani regionali e subregionali</p> <p>le attività escursionistiche e del tempo libero compatibili con le finalità di tutela naturalistica e paesaggistica.</p>	<p><b>Nei boschi ricadenti nelle zone di salvaguardia della morfologia costiera, nelle zone di tutela della costa e dell'arenile, nelle zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua, nelle zone di tutela naturalistica, indicate e delimitate come tali nelle, devono essere osservate le seguenti direttive:</b></p> <p><b>nei boschi governati ad alto fusto è vietato il trattamento a taglio a raso su superfici accorpate superiori a 5.000 mq.; la contiguità è interrotta dal rilascio di una fascia arborata di larghezza superiore a 100 metri; le aree vicine possono essere assoggettate al medesimo trattamento con le medesime limitazioni allorché siano trascorsi almeno 10 anni e la rinnovazione, naturale od artificiale si sia stabilmente affermata; gli interventi selvicolturali devono favorire le specie vegetali autoctone;</b></p> <p><b>nei boschi cedui che non abbiano subito il taglio per un numero di anni uguale o superiore ad una volta e mezzo la durata del turno minimo stabilito dalle prescrizioni di massima e di polizia forestale, sono favoriti i tagli di conversione all'alto fusto; le utilizzazioni del bosco ceduo in quanto tale sono autorizzate e disciplinate dagli Enti delegati</b></p>

## Art. 11

### *Sistema delle aree agricole*



<b>AMBITI</b>	<b>PRESCRIZIONI E DIRETTIVE PRINCIPALI</b>	<b>USI CONSENTITI</b>	<b>USI NON CONSENTITI</b>
	<p>Le indicazioni delle aree da conservare o destinare alla utilizzazione agricola dettate dagli atti di pianificazione agricola devono essere rispettate da qualsiasi strumento di pianificazione e/o di programmazione subregionale. In ogni caso le determinazioni degli strumenti di pianificazione regionali o subregionali che comportino utilizzazioni diverse da quelle a scopo colturale di suoli ricadenti nelle zone agricole, ovvero che siano suscettibili di compromettere l'efficiente utilizzazione a tale scopo dei predetti suoli, sono subordinate alla dimostrazione dell'insussistenza di alternative ovvero della loro maggiore onerosità, in termini di bilancio economico, ambientale e sociale complessivo, rispetto alla sottrazione di suoli all'utilizzazione a scopo colturale od alla compromissione dell'efficienza di tale utilizzazione.</p> <p>Gli strumenti di pianificazione infraregionale provvedono ad individuare gli elementi caratterizzanti il paesaggio agrario e a dettare le relative prescrizioni atte a perseguirne la tutela, il ripristino e la valorizzazione.</p>		

**TABELLE RIASSUNTIVE  
SUL SISTEMA DI VINCOLI E TUTELE  
(P.T.C.P.)**

**Art. 17**  
**Zone di tutela dei caratteri ambientali**  
**di laghi, bacini e corsi d'acqua**

AMBITI	DIRETTIVE	USI CONSENTITI	NON CONSENTITI
<p><b>Tali zone comprendono: le aste principali dei corsi d'acqua lungo i quali tali zone sono indicate nelle predette tavole, i tratti dove le medesime zone non sono perimetrati, compresi tra la sorgente del corso d'acqua interessato e l'inizio delle perimetrazioni delle predette zone, per una larghezza di 150 metri lineari dai limiti degli invasi ed alvei di piena ordinaria; qualora tali fasce laterali interessino altre zone individuate, delimitate e disciplinate dal presente Piano, valgono comunque le prescrizioni maggiormente limitative delle trasformazioni e delle utilizzazioni.</b></p>	<p>Gli strumenti di pianificazione dei Comuni inferiori ai 5.000 abitanti possono, previo parere favorevole della Provincia, prevedere ampliamenti degli insediamenti esistenti limitatamente all'ambito collinare e montano, ove si dimostri l'esistenza di un fabbisogno locale non altrimenti soddisfacibile e l'assenza di rischio idraulico, purché le nuove previsioni non compromettano elementi naturali di rilevante valore e risultino organicamente coerenti con gli insediamenti esistenti</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parchi le cui attrezzature siano amovibili e/o precarie, con l'esclusione di ogni opera comportante impermeabilizzazione di suoli;</li> <li>• percorsi e spazi di sosta pedonali per mezzi di trasporto non motorizzati;</li> <li>• corridoi ecologici e sistemazioni a verde destinabili ad attività di tempo libero;</li> <li>• chioschi e costruzioni amovibili e/o precarie per la balneazione nonché depositi di materiali e di attrezzi necessari per la manutenzione di tali attrezzature, esclusivamente nelle aree di cui alla lettera g. del quinto comma del presente articolo;</li> <li>• infrastrutture ed attrezzature aventi le caratteristiche richieste</li> <li>• linee di comunicazione viaria, ferroviaria anche se di tipo metropolitano ed idroviaria;</li> <li>• impianti atti alla trasmissione di segnali radiotelevisivi e di collegamento nonché impianti a rete e puntuali per le telecomunicazioni;</li> <li>• invasi ad usi plurimi;</li> <li>• impianti per l'approvvigionamento idrico nonché quelli a rete per lo scolo delle acque e opere di captazione e distribuzione delle acque ad usi irrigui;</li> <li>• sistemi tecnologici per il trasporto dell'energia e delle materie prime e/o dei semilavorati;</li> <li>• approdi e porti per la navigazione interna;</li> <li>• aree attrezzabili per la balneazione;</li> <li>• opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico sono ammesse nelle aree di cui al quarto comma qualora siano previste in strumenti di pianificazione nazionali, regionali o provinciali. I progetti di tali opere dovranno verificarne oltre alla fattibilità tecnica ed economica, la compatibilità rispetto alle caratteristiche ambientali e paesaggistiche del territorio interessato direttamente o indirettamente dall'opera stessa, con riferimento ad un tratto significativo del corso d'acqua e ad un adeguato intorno, anche in rapporto alle possibili alternative. Detti progetti dovranno essere sottoposti alla valutazione di impatto ambientale, qualora prescritta da disposizioni comunitarie, nazionali o regionali</li> </ul>	<p>Nelle aree esondabili e comunque per una fascia di 10 metri lineari dal limite degli invasi ed alvei di piena ordinaria dei laghi, bacini e corsi d'acqua naturali è vietata la nuova edificazione dei manufatti edilizi di cui alle lettere d. ed f. dell'ottavo comma, l'utilizzazione agricola del suolo, i rimboschimenti a scopo produttivo e gli impianti per l'arboricoltura da legno, <b>al fine di favorire il riformarsi della vegetazione spontanea e la costituzione di corridoi ecologici, nonché di consentire gli accessi tecnici di vigilanza, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica, irrigazione e difesa del suolo.</b></p>

**ART.18**  
***Invasi ed alvei***  
***di laghi, bacini e corsi d'acqua***

<b>AMBITO</b>	<b>PRESCRIZIONI E DIRETTIVE PRINCIPALI</b>	<b>USI CONSENTITI</b>	<b>USI NON CONSENTITI</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• la realizzazione delle opere connesse alle infrastrutture ed attrezzature, fermo restando che per le infrastrutture lineari e gli impianti, non completamente interrati, può prevedersi esclusivamente l'attraversamento in trasversale;</li> <li>• il mantenimento, la ristrutturazione e la rilocalizzazione di capanni ed altre attrezzature per la pesca ovvero per il ricovero delle piccole imbarcazioni, purché amovibili e realizzate con materiali tradizionali, solamente qualora previste e disciplinate da strumenti di pianificazione provinciali o comunali od intercomunali, relativi in ogni caso all'intera asta fluviale interessata dalla loro presenza, in maniera da evitare ogni alterazione o compromissione del corso ordinario delle acque, ogni interruzione della normale risalita verso monte del novellame, ogni intralcio al transito dei natanti ed ogni limitazione al libero passaggio di persone e mezzi di trasporto sui coronamenti, sulle banchine e sulle sponde;</li> <li>• la realizzazione di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché di restauro e di risanamento conservativo, dei manufatti edilizi isolati aventi interesse storico-artistico o storico-testimoniale, che siano definiti ammissibili dal piano regolatore generale in conformità alla legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47;</li> <li>• l'effettuazione di opere idrauliche, sulla base di piani, programmi e progetti disposti dalle autorità preposte.</li> <li>• Le estrazioni di materiali litoidi negli invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua sono disciplinati dall'art. 2 della legge regionale 18 luglio 1991, n. 17. Sono fatti salvi gli interventi necessari al mantenimento delle condizioni di sicurezza idraulica ed a garantire la funzionalità delle opere pubbliche di bonifica e di irrigazione. L'autorità preposta può disporre che inerti eventualmente rimossi, vengano resi disponibili per i diversi usi produttivi, unicamente in attuazione di piani, programmi e progetti finalizzati al mantenimento delle condizioni di sicurezza idraulica conformi al criterio della massima rinaturalizzazione del sistema delle acque superficiali, anche attraverso la regolarizzazione plano-altimetrica degli alvei, la esecuzione di invasi golenali, la rimozione di accumuli di inerti in zone sovralluvionate, ove non ne sia previsto l'utilizzo per opere idrauliche e sia esclusa ogni utilità di movimentazione in alveo lungo l'intera asta fluviale.</li> </ul>	

**ART.19**  
**Zone di particolare interesse**  
**paesaggistico-ambientale**

AMBITO	PRESCRIZIONI	USI CONSENTITI	NON CONSENTITI
	<p>La pianificazione comunale od intercomunale, può definire interventi volti a consentire la pubblica fruizione dei valori tutelati attraverso la realizzazione di:</p> <p><b>parchi le cui attrezzature, ove non preesistenti, siano mobili od amovibili e precarie;</b></p> <p><b>percorsi e spazi di sosta pedonali e per mezzi di trasporto non motorizzati;</b></p> <p><b>zone alberate di nuovo impianto ed attrezzature mobili od amovibili e precarie in radure esistenti, funzionali ad attività di tempo libero.</b></p>	<p>Qualsiasi intervento sui manufatti edilizi esistenti, qualora definito ammissibile dal piano regolatore generale in conformità alla legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47;</p> <p>il completamento delle opere pubbliche in corso, purché interamente approvate alla data di adozione del presente Piano;</p> <p>l'ordinaria utilizzazione agricola del suolo e l'attività di allevamento, quest'ultima esclusivamente in forma non intensiva qualora di nuovo impianto, nonché la realizzazione di strade poderali ed interpoderali di larghezza non superiore a 4 metri lineari, di annessi rustici aziendali ed interaziendali e di altre strutture strettamente connesse alla conduzione del fondo ed alle esigenze abitative di soggetti aventi i requisiti di imprenditori agricoli a titolo principale ai sensi delle vigenti leggi regionali ovvero di dipendenti di aziende agricole e dei loro nuclei familiari;</p> <p>la realizzazione di infrastrutture tecniche di bonifica montana e di difesa del suolo, di canalizzazioni, di opere di difesa idraulica e simili, nonché le attività di esercizio e di manutenzione delle stesse;</p> <p>la realizzazione di impianti tecnici di modesta entità, quali cabine elettriche, cabine di decompressione per il gas, impianti di pompaggio per l'approvvigionamento idrico, irriguo e civile, e simili, di modeste piste di esbosco e di servizio forestale, di larghezza non superiore a 3,5 metri lineari, strettamente motivate dalla necessità di migliorare la gestione e la tutela dei beni forestali interessati, di punti di riserva d'acqua per lo spegnimento degli incendi, nonché le attività di esercizio e di manutenzione delle predette opere.</p>	

**Art. 20**  
**Particolari disposizioni di tutela**  
**di specifici elementi**

<b>AMBITO</b>	<b>PRESCRIZIONI</b>	<b>USI CONSENTITI</b>	<b>USI NON CONSENTITI</b>
	<p>Sono stabiliti per gli strumenti di pianificazione subregionali i seguenti indirizzi:</p> <p>devono essere tutelati i <b>crinali</b>, anche non ricadenti nella delimitazione di cui al primo comma del precedente articolo 9, dettando specifiche disposizioni volte a salvaguardarne il <b>profilo</b> ed i <b>coni visuali nonché i punti di vista</b>;</p> <p><b>devono essere individuati gli elementi caratterizzanti particolari modalità di infrastrutturazione del territorio</b> (strade, ponti, canali, argini, terrazzamenti e simili), ove presenti nei sistemi, nelle zone e negli elementi di cui al presente titolo, e dettate le relative disposizioni di tutela;</p> <p>devono essere definite le caratteristiche costruttive, tipologiche e formali coerenti con le tradizioni locali, nel cui rispetto devono essere effettuati gli interventi previsti o consentiti nei sistemi, nelle zone e negli elementi di cui al presente titolo.</p> <p>(Sui calanchi, indicati come tali nelle tavole contrassegnate dal numero 3 del presente Piano, sono consentite esclusivamente le opere e le attività volte al miglioramento dell'assetto idrogeologico, ove non in contrasto con eventuali aspetti naturalistici e paesaggistici, e quelle volte alla conservazione di tali aspetti. La conservazione degli aspetti naturalistici e paesaggistici è comunque preminente e prioritaria per i calanchi ricadenti nel sistema collinare, nelle zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale e nelle zone di tutela naturalistica. Le Province possono provvedere, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione, ad individuare tra i calanchi indicati come tali nelle tavole contrassegnate dal numero 3 del presente Piano quelli che, per caratteristiche riscontrate e puntualmente motivate, non debbano essere soggetti alle prescrizioni di cui al presente comma.)</p>		<p>Fino all'entrata in vigore di strumenti di pianificazione subregionale che provvedano ad individuare i dossi di pianura che, per rilevanza storico-testimoniale e consistenza fisica, costituiscono elementi di connotazione degli <b>ambienti vallivi</b> e di pianura, dettando specifiche disposizioni volte a tutelare le funzioni idrauliche, funzionali e testimoniali, sui <b>dossi</b> di pianura, indicati come tali nelle tavole contrassegnate dal numero 1 del presente Piano, vale la prescrizione per cui sono vietate le attività che possano alterare negativamente le caratteristiche morfologiche ed ambientali in essere, essendo comunque escluse le attività estrattive.</p>

**Art. 21**  
**Zone ed elementi di interesse storico-archeologico**

<b>AMBITO</b>	<b>PRESCRIZIONI E DIRETTIVE PRINCIPALI</b>	<b>USI CONSENTITI</b>	<b>USI NON CONSENTITI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complessi archeologici, cioè complessi di accertata entità ed estensione (abitati, ville, nonché ogni altra presenza archeologica) che si configurano come un sistema articolato di strutture;</li> <li>• aree di accertata e rilevante consistenza archeologica, cioè aree interessate da notevole presenza di materiali, già rinvenuti ovvero non ancora toccati da regolari campagne di scavo, ma motivatamente ritenuti presenti, le quali si possono configurare come luoghi di importante documentazione storica;</li> <li>• aree di concentrazione di materiali archeologici o di segnalazione di rinvenimenti; aree di rispetto o integrazione per la salvaguardia di paleo-habitat, aree campione per la conservazione di particolari attestazioni di tipologie e di siti archeologici; aree a rilevante rischio archeologico;</li> <li>• zone di tutela della struttura centuriata, cioè aree estese ed omogenee in cui l'organizzazione della produzione agricola e del territorio segue tuttora la struttura centuriata come si è confermata o modificata nel tempo;</li> <li>• zone di tutela di elementi della centuriazione, cioè aree estese nella cui attuale struttura permangono segni, sia localizzati sia diffusi, della centuriazione</li> </ul>	<p><b>Le disposizioni di cui al presente articolo sono finalizzate alla tutela dei beni di interesse storico-archeologico, comprensivi sia delle presenze archeologiche accertate e vincolate ai sensi di leggi nazionali o regionali, ovvero di atti amministrativi o di strumenti di pianificazione dello Stato, della Regione, di enti locali, sia delle presenze archeologiche motivatamente ritenute esistenti in aree o zone anche vaste, sia delle preesistenze archeologiche che hanno condizionato continuativamente la morfologia insediativa.</b></p>		

**Art. 23**  
**Zone di interesse storico-testimoniale**

AMBITO	PRESCRIZIONI E DIRETTIVE PRINCIPALI	USI CONSENTITI	USI NON CONSENTITI
<p>Quali zone di interesse storico-testimoniale il presente Piano disciplina:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>il sistema dei terreni interessato dalle "partecipanze" individuate e delimitate come tali nelle tavole contrassegnate dal numero 1 del presente Piano;</b></li> <li>• <b>le aree interessate alle "partecipanze" anche se non individuate e delimitate nelle tavole contrassegnate dal numero 1 del presente Piano;</b></li> <li>• <b>i terreni agricoli interessati da bonifiche storiche di pianura;</b></li> </ul>	<p>Sono stabiliti per gli strumenti di pianificazione subregionali i seguenti indirizzi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• devono essere tutelati i crinali, anche non ricadenti nella delimitazione di cui al primo comma del precedente articolo 9, dettando specifiche disposizioni volte a salvaguardarne il profilo ed i con visuali nonché i punti di vista;</li> <li>• devono essere individuati gli elementi caratterizzanti particolari modalità di infrastrutturazione del territorio (strade, ponti, canali, argini, terrazzamenti e simili), ove presenti nei sistemi, nelle zone e negli elementi di cui al presente titolo, e dettate le relative disposizioni di tutela;</li> <li>• devono essere definite le caratteristiche costruttive, tipologiche e formali coerenti con le tradizioni locali, nel cui rispetto devono essere effettuati gli interventi previsti o consentiti nei sistemi, nelle zone e negli elementi di cui al presente titolo.</li> <li>• Fino all'entrata in vigore di strumenti di pianificazione subregionale che provvedano ad individuare i dossi di pianura che, per rilevanza storico-testimoniale e consistenza fisica, costituiscono elementi di connotazione degli ambienti vallivi e di pianura, dettando specifiche disposizioni volte a tutelare le funzioni idrauliche, funzionali e testimoniali, sui dossi di pianura, indicati come tali nelle tavole contrassegnate dal numero 1 del presente Piano, vale la prescrizione per cui sono vietate le attività che possano alterare negativamente le caratteristiche morfologiche ed ambientali in essere, essendo comunque escluse le attività estrattive.</li> <li>• Sui calanchi, indicati come tali nelle tavole contrassegnate dal numero 3 del presente Piano, sono consentite esclusivamente le opere e le attività volte al miglioramento dell'assetto idrogeologico, ove non in contrasto con eventuali aspetti naturalistici e paesaggistici, e quelle volte alla conservazione di tali aspetti. La conservazione degli aspetti naturalistici e paesaggistici è comunque preminente e prioritaria per i calanchi ricadenti nel sistema collinare, nelle zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale e nelle zone di tutela naturalistica. Le Province possono provvedere, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione, ad individuare tra i calanchi indicati come tali nelle tavole contrassegnate dal numero 3 del presente Piano quelli che, per caratteristiche riscontrate e puntualmente motivate, non debbano essere soggetti alle prescrizioni di cui al presente comma.</li> </ul>	<p><b>Gli interventi di nuova edificazione devono essere coerenti con l'organizzazione territoriale e di norma costituire unità accorpate urbanisticamente e paesaggisticamente con l'edificazione preesistente.</b></p>	<p>Va evitata qualsiasi alterazione delle caratteristiche essenziali degli elementi dell'organizzazione e territoriale; qualsiasi intervento di realizzazione di infrastrutture viarie, canalizie e tecnologiche di rilevanza non meramente locale deve essere previsto in strumenti di pianificazione e/o programmazione nazionali, regionali o provinciali e deve essere complessivamente e coerente con la predetta organizzazione territoriale</p>

**Art.25**  
**Zone di tutela naturalistica**

<b>AMBITO</b>	<b>PRESCRIZIONI</b>	<b>USI CONSENTITI</b>	<b>NON CONSENTITI</b>
	<p><b>Le zone di tutela naturalistica, indicate e delimitate come tali nelle tavole contrassegnate dal numero 1 del presente Piano, devono essere disciplinate dagli strumenti di pianificazione provinciali o comunali</b></p> <p>Le disposizioni degli strumenti di pianificazione sono finalizzate alla conservazione del suolo, del sottosuolo, delle acque, della flora e della fauna, attraverso il mantenimento e la ricostituzione di tali componenti e degli equilibri naturali tra di essi, nonché attraverso il mantenimento delle attività produttive primarie compatibili ed una controllata fruizione collettiva per attività di studio, di osservazione, escursionistiche e ricreative. A tal fine i predetti strumenti individuano, nell'ambito di dette zone, le aree di maggior valenza naturalistica, da destinare a riserve naturali e/o ad aree protette, e quelle in cui l'attività agricola e la presenza antropica sono esistenti e compatibili</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gli interventi e le attività finalizzate alla conservazione od al ripristino delle componenti naturali e dei relativi equilibri;</li> <li>• le infrastrutture e le attrezzature finalizzate alla vigilanza ed alla fruizione collettiva delle predette componenti, quali percorsi e spazi di sosta, individuando quelli eventualmente utilizzabili da mezzi di trasporto motorizzati, rifugi e posti di ristoro, nonché i limiti e le condizioni di tale fruizione; l'installazione delle predette attrezzature, sia fisse che amovibili o mobili, può essere prevista solamente ove sia compatibile con le finalità di conservazione, sia strettamente necessaria all'esplicazione delle funzioni di vigilanza ovvero alla tutela dei fruitori, e gli edifici e le strutture eventualmente esistenti, di cui non si debba prevedere la demolizione a scopi ripristinatori, e da destinarsi prioritariamente a tali utilizzazioni, siano assolutamente insufficienti;</li> <li>• le opere strettamente necessarie al soddisfacimento dei fabbisogni idropotabili;</li> <li>• le aree appositamente attrezzate in cui sono consentiti il bivacco e l'accensione di fuochi all'aperto;</li> <li>• gli interventi ammissibili sugli edifici esistenti, che non debbano essere demoliti a scopi ripristinatori, in conformità alla legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47; tali edifici possono essere destinati all'esplicazione delle funzioni di vigilanza nonché a funzioni ricettive connesse con la fruizione collettiva della zona;</li> <li>• l'eventuale esercizio dell'ordinaria utilizzazione del suolo a scopo colturale, delle attività zootecniche ed itticole, di tipo non intensivo qualora di nuovo impianto, delle attività di produzione di sale marino;</li> <li>• l'eventuale nuova edificazione di manufatti edilizi, anche ad uso abitativo, strettamente funzionale allo svolgimento delle attività di cui alla precedente lettera f., e comunque nel rispetto delle tipologie costruttive locali prevalenti e nei limiti derivanti dalla conformazione morfologica dei luoghi e dal prioritario obiettivo della salvaguardia dei beni tutelati;</li> <li>• le infrastrutture strettamente necessarie allo svolgimento delle attività di cui alla precedente lettera f., individuando i percorsi e gli spazi di sosta eventualmente utilizzabili da mezzi di trasporto motorizzati, e dettando per questi ultimi le disposizioni volte a garantire le opportune limitazioni e/o regolamentazioni all'utilizzazione da parte di tali mezzi di trasporto;</li> <li>• la gestione dei boschi e delle foreste, nel rispetto di quanto disposto all'undicesimo comma</li> </ul>	<p>Va evitata qualsiasi alterazione delle caratteristiche essenziali degli elementi dell'organizzazione e territoriale; qualsiasi intervento di realizzazione di infrastrutture viarie, canalizie e tecnologiche di rilevanza non meramente locale deve essere previsto in strumenti di pianificazione e/o programmazione nazionali, regionali o provinciali e deve essere complessivamente e coerente con la predetta organizzazione territoriale</p>

		<p>dell'articolo 10, salva la determinazione di prescrizioni più restrittive;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• le forme, le condizioni ed i limiti della raccolta e dell'asportazione delle specie floristiche spontanee, ivi compresi i cosiddetti prodotti del sottobosco;</li><li>• le forme, le condizioni ed i limiti dell'esercizio dell'attività venatoria, fermo restando che non deve essere comunque previsto l'aumento dell'entità delle aree, comprese nelle zone di cui al presente articolo, in cui fosse consentito a qualsiasi titolo l'esercizio di tale attività alla data di adozione del presente Piano;</li><li>• interventi per l'adeguamento ed il consolidamento di infrastrutture di bonifica, di irrigazione e di difesa del suolo esistenti, nonché interventi di miglioramento e adeguamento in sede per le infrastrutture stradali e ferroviarie esistenti. Eventuali modifiche di tracciato dettate da motivi di sicurezza e/o per la salvaguardia della salute da elevati tassi di inquinamento acustico ed atmosferico potranno essere consentite subordinatamente alla predisposizione di progetti di inserimento paesaggistico e minimizzazione degli impatti che prevedano anche la possibilità di recupero ambientale dei tratti dismessi.</li></ul>	
--	--	---	--

## 2.1.5 Il paesaggio nello studio preliminare su territorio agricolo e piano paesistico

### 2.1.5.1 Analisi dei paesaggi agrari

Nello studio si analizza il tema del paesaggio volgendo particolare attenzione verso i paesaggi agrari quale prodotto derivante dalla combinazione di elementi naturali ed apporti di evoluzione e civiltà, spazi di riqualificazione con elementi antropici portatori di espressioni di produttività e di storia, di tecnica e di lavoro, di tradizione e di evoluzione. Lo studio analizza le dinamiche evolutive che hanno caratterizzato il processo evolutivo e di sedimentazione dei vari segni proponendo alcune possibili indicazioni progettuali, di carattere ecologico/ambientale, per una corretta gestione delle medesime aree.

L'argomento risulta di particolare interesse per l'approfondimento che si è interessati a fare sul ferrarese vista la predominanza di aree a destinazione agricola e alle diverse testimonianze dell'importanza che ha avuto la civiltà rurale per lo sviluppo economico e sociale di questa porzione di territorio regionale.

Lo studio propone la lettura del paesaggio agrario attraverso un processo di analisi che rilevi le vocazioni delle singole aree, la compatibilità o l'incompatibilità di certi usi. Tale valutazione dovrebbe consentire di rendere evidenti i caratteri fondanti del territorio da cui ricavare le linee guida per la sua tutela e gestione.

La scala di intervento proposta può essere indifferentemente quella comunale, quella provinciale o quella regionale, in relazione alle dimensioni del problema e del conseguente dettaglio di analisi.

Una delle parti più interessanti dello studio preliminare al Piano è rappresentato dal confronto del sistema agricolo tradizionale, basato sul principio dell'autoconsumo, con quello di carattere industriale che ha determinato la drammatica "semplificazione", banalizzazione, del paesaggio. Il miglioramento della competitività aziendale ha avuto il sopravvento sulla variabilità delle componenti dell'agricoltura tradizionale con il conseguente "appiattimento" del paesaggio.

Mentre il sistema delle aziende che producevano per autoconsumo avevano indotto alla formazione del paesaggio di pianura vario, in cui le colture erbacee (in genere quattro) erano a ciclo chiuso e, con la presenza del prato, offrivano un contrasto di colori determinata dalla parziale copertura degli appezzamenti (spesso reinvestiti con colture intercalari che davano una più lunga copertura al terreno); al contrario, il ciclo produttivo dell'agricoltura industrializzata per essere concorrenziale con le altre realtà produttive della comunità e del mondo intero, è stato ridimensionato e organizzato con



avvicendamenti lunghi e spesso con la tendenza alla monocoltura con la conseguente monotonia del paesaggio e la distruzione dell'equilibrio ecologico naturale.

#### *2.1.5.2 Alcune proposte per la gestione delle aree agricole industrializzate.*

Oltre all'analisi e al confronto tra i due principali tipi di paesaggio agrario, lo studio propone alcune ipotesi progettuali per il miglioramento dell'agrosistema. Tra le diverse proposte sono citate le teorie di Vernon W. Ruttan, di Sandra Batia, di Francesco Bonciarelli e di Luigi Giardini. Quest'ultimo, in particolare, propone il sistema dell' "agrecoltura" cioè un ritorno ad una specie di rotazione o avvicendamento a ciclo chiuso ove il prato interessi almeno il 20% della superficie a seminativo e le colture promiscue o intercalari, consentano una più lunga copertura vegetale al terreno. Il 6% della superficie aziendale, sempre secondo le indicazioni di Giardini, dovrebbe essere destinata a costituire "macchie di paesaggio" su superfici variabili da 500 a 2000 mq, dove la vegetazione arbustiva e le essenze arboree autoctone (in relazione alle diverse esigenze podologiche), troverebbero collocazione. Le "macchie di vegetazione", che avrebbero come scopo quello di portare alla costante copertura del terreno occupando aree limitate, potrebbero interessare in particolare i centri aziendali, le zone di meno agevole coltivazione o di difficile sgrondo, o con minori capacità produttive per cause diverse, ma potrebbero pure essere ottenute lungo i confini, capezzagne, a costituire siepi o filari. Viene sottolineato successivamente il fatto che l' "agrecoltura", non può essere competitiva con l'agricoltura industriale per le minori capacità di produzione e per i costi più elevati che comporterebbe. Giardini pertanto propone "appropriate incentivazioni" a compenso di un'azione che ha come finalità tanto la valorizzazione degli aspetti ecologici-ambientali quanto quelli paesaggistici del territorio agricolo, che si estrinsecerebbe con il riciclaggio di inquinanti di origine extra agricola (compost, residui di depurazione, materiali organici diversi, ecc.), con limitato e corretto uso di prodotti chimici e con un miglioramento del paesaggio agrario che potrebbe diventare, secondo questi suggerimenti, più adatto alle funzioni ricreative, floristiche e faunistiche. In questo modo, sarebbe possibile la formazione di aree ecologicamente più idonee anche rispetto quell'importante cambiamento sociale che vede un nesso diretto tra miglioramento delle prestazioni ambientali di un determinato territorio la possibilità di migliorare di standard qualitativi della vita.

Un caso concreto dell'attuazione di simili strategie, riferibile all'epoca della redazione dello studio preliminare del PTPR, è rappresentato dalla Provincia di Padova che, nel



progetto di creazione del Parco dei Colli Euganei, favoriva l'introduzione degli elementi caratteristici di un'agricoltura non industrializzata, sicuramente più "estetica", meno produttiva, e pertanto da sostenere attraverso incentivi e forme di collaborazione con enti pubblici<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. Donadieu



## 2.2 Il paesaggio nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

### 2.2.1 Struttura del Piano e obiettivi principali

#### **STRUTTURA DEL P.T.C.P.**

---

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO E FORMAZIONE DEL PIANO  
*Confronto con gli strumenti urbanistici sovraordinati: PTR; PTPR*  
*Confronto con i piani di settore e i rapporti con i comuni*  
*La struttura redazionale e i criteri di elaborazione*
  
  2. SISTEMA ECONOMICO  
*L'agricoltura*  
*La pesca e l'itticoltura*  
*I sistemi produttivi*  
*Il turismo*
  
  3. SISTEMA INSEDIATIVO  
*Le funzioni urbane*  
*Le infrastrutture per il trasporto stradale e ferroviario*  
*Le infrastrutture per il trasporto idroviario e la portualità*  
*La mobilità nelle aree urbane*  
*La mobilità sulla costa*
  
  4. I SISTEMI AMBIENTALI  
*I fiumi*  
*Le acque interne artificiali*  
*Le valli*  
*La costa*  
*Le zone boscate*
  
  5. LE AZIONI AMBIENTALI  
*La tutela delle acque superficiali*  
*La tutela delle acque sotterranee*  
*La difesa della costa*  
*Lo smaltimento dei rifiuti*  
*L'aumento di dotazione ambientale complessiva del territorio*
  
  6. LE UNITA' DI PAESAGGIO  
*Metodi e obiettivi*  
*Individuazione degli elementi specifici di tutela*  
*Analisi della struttura morfologica dei centri minori*  
*Descrizione delle unità di paesaggio*
- 



**PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE**

RIFERIMENTI LEGISLATIVI	OBIETTIVI GENERALI	I SISTEMI AMBIENTALI	AZIONI DI TUTELA	ELEMENTI PAESAGGISTICI SPECIFICI DEGNI DI TUTELA	STRUTTURA MORFOLOGICA DEI CENTRI MINORI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• L.R. 36/88: il Piano Territoriale di Coordinamento Infraregionale e il Piano di Sviluppo Economico e Sociale vengono integrati nel Piano Infraregionale.</li> <li>• L.305/89 definisce la programmazione triennale per l'ambiente e detta alcuni principi base applicabili a tutti i livelli di pianificazione ambientale</li> <li>• L.142/90: l'amministrazione provinciale ha l'obbligo di redigere i piani di area vasta, correlando i fattori fisico-ambientali con quelli infrastrutturali ed economici.</li> <li>• L.R.6/95: definito il ruolo della parte ambientale all'interno del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "organizzare la strutturazione dei sistemi funzionali del territorio, producendo congiuntamente economie d'ambiente e di relazione";</li> <li>• "indagare le prestazioni possibili - economico, sociali ed ambientali - da assegnare al territorio, in funzione degli obiettivi qualitativi, quantitativi e strutturali assunti."</li> </ul> <p>Obbiettivi comuni al PTR:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• consolidamento dell'apparato industriale e produttivo;</li> <li>• integrazione del ciclo agroalimentare e l'uscita del territorio dal ciclo basso di settore;</li> <li>• sviluppo delle potenzialità tecnologiche e</li> </ul>	<p>Il territorio ferrarese è suddiviso in cinque sistemi ambientali, tutti compresi in un ambito di pianura:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- i fiumi</li> <li>2- le acque interne artificiali</li> <li>3- le valli di Comacchio</li> <li>4- la costa</li> <li>5- le zone boscate</li> </ol>	<p>Le azioni di tutela individuate sono:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- tutela delle acque superficiali</li> <li>2- tutela delle acque sotterranee</li> <li>3- difesa della costa</li> <li>4- smaltimento dei rifiuti</li> <li>5- aumento della dotazione ambientale complessiva del territorio.</li> </ol>	<p>All'interno delle unità di paesaggio individuate nel PTCP vengono segnalati gli elementi specifici degni di tutela:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- le strade di interesse storico</li> <li>2- interesse storico</li> <li>3- le strade di interesse panoramico</li> <li>4- dossi principali generatori del sistema insediativo</li> <li>5- rete idrografica e aree umide</li> <li>6- ambiti agricoli pianificati</li> <li>7- emergenze storico - monumentali quali poli generatori del sistema insediativo sparso</li> <li>8- parchi</li> <li>9- siti e paesaggi degni di tutela</li> <li>10- ambiti dove è forte la struttura fondiaria storica</li> </ol>	<p>Le tipologie insediative, in un territorio pressochè omogeneo, costituiscono elementi di distinzione e differenziazione del paesaggio. Sono stati per questo individuati i seguenti nuclei:</p> <p>Tipo A: "Centri dove è riconoscibile nell'impianto urbano la presenza di un paleoalveo importante". (Padovetere, Po di Primaro).</p> <p>Tipo B: "Centri situati a ridosso del Po".</p> <p>Tipo C: "Centri sorti su cordoni dunosi di origine eolica - antiche linee di costa".</p> <p>Tipo D: "Centri situati lungo il Volano".</p> <p>Tipo E: "Centri d'ambito agricolo posti su dossi secondari situati</p>

<p>PTCP come strumento sovraordinato alla pianificazione comunale.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programma Triennale 1989/91 per la Tutela Ambientale redatto dal CIPE.</li> </ul>	<p>occupazionali legate all'ambiente e ai beni culturali;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• progetto strategico per l'area del delta del Po;</li> <li>• sviluppo di collegamenti pluridirezionali</li> </ul>				<p>tra il Po e il Volano".          Tipo F: "Centri sorti nei bacini di bonifica".          Fuori da queste tipologie vi sono Ferrara e Comacchio.</p>
---	---	--	--	--	--

UNITA' DI PAESAGGIO "DELLE MASSERIE"			
LIMITI GEOGRAFICO - MORFOLOGICI	CARATTERI FISICI ED INSEDIATIVI	PRINCIPALI ELEMENTI SPECIFICI DA TUTELARE: parte ad ovest di Ferrara	PRINCIPALI ELEMENTI SPECIFICI DA TUTELARE: parte ad est di Ferrara
<p>Area che si estende ad est ed a ovest di Ferrara. Comprende l'antico Polesine di Casaglia e l'antico Polesine di Ferrara. Confini: a nord l'alveo del Po, a sud il Paleoalveo del Po, il dosso del Volano a sud-est. Si tratta di aree soggette alle antiche bonifiche estensi di Casaglia, della Diamantina (ad est) e della Bonifica di Alfonso II (ad ovest).</p>	<p>La città di Ferrara è l'unico insediamento che presenta delle valenze per quanto riguarda le attività di interscambio, mentre gli altri centri sono nuclei esclusiva-mente agricoli. Vi sono insediamenti agricoli più antichi con organizzazione tradizionale, maglia fondiaria a piantata e con una tipologia rurale ad elementi allineati, e insediamenti generati dalle azioni di bonifica del terreno. La trama di questi fondi agricoli presenta dimensioni maggiori e regolari "a larghe". La tipologia edilizia predominante è "ad elementi separati o allineati". Lungo il corso del Po predomina la tipologia ad elementi giustapposti.</p>	<p>a) Strade storiche: tracciato della SS. Virgiliana; tratto della S.S. 255 - Ferrara-Cento; via Argine Po - via Arginone; canalino di Cento  b) Strade panoramiche: Tracciati Casaglia - Porporana - Salvatonica;  c) Dossi principali: paleoalveo del Po coincidente perlopiu' con la SS Virgiliana; dosso di Porotto e Coronella;  d) Rete idrografica principale ed aree umide: corso del Po; rete idrografica di bonifica, il corso del Burana e rete idrografica secondaria;  e) Ambiti agricoli pianificati: ambito della bonifica della Diamantina;  g) Parchi: ai sensi dell'art.19 del P.T.P.R non vi sono. zone vincolate; viene segnalato il "Parco Urbano" a nord di Ferrara;  h) Siti e paesaggi degni di tutela: fascia di dosso lungo il Po.</p>	<p>a) Strade storiche: tracciato lungo il Po da Ferrara a Francolino-Pescara - Sabbioni-Fossa d'Albero -procedendo per Berra e Serravalle, fino a Ariano Ferrarese, e Massenzatica;  b) Strade panoramiche: argine Delta del Po sino ad Ariano; andranno valutate le strade di collegamento tra i vari centri sia in senso trasversale tra il Po di Volano ed il Po, sia in senso longitudinale (Tamara-Copparo, Coccanile-Ambrogio, e tracciato lungo il Naviglio);  c) Dossi principali: dossi e divagazioni fluviali del Po e del Po di Volano;  d) Rete idrografica principale: Naviglio e Canal Bianco; rete idrografica di bonifica;  e) Ambiti agricoli pianificati: la stratificazione degli interventi avvenuta nei secoli rende difficile l'identificazione di ambiti formalmente riconoscibili;  g) Non sono presenti in questa zona aree vincolate ai sensi dell'art.19 del P.T.P.R.; si segnala il parco fluviale del Naviglio limitrofo all'abitato di Copparo;  h) siti e paesaggi degni di tutela: andrebbero valutate le aree prospicienti il tracciato del Volano, del Po.</p>

UNITA' DI PAESAGGIO "DELLE VALLI DEL RENO"		
LIMITI GEOGRAFICO - MORFOLOGICI	CARATTERI FISICI ED INSEDIATIVI	PRINCIPALI ELEMENTI SPECIFICI DA TUTELARE
<p>Sono compresi i comuni dell'alto ferrarese da S.Agostino, Mirabello, a Vigarano Mainarda, Poggio Renatico, porzioni di territorio del comune di Ferrara e del comune di Argenta.</p>	<p>Questa U.P. risulta definita in gran parte dall'andamento dei principali dossi. Vi sono tre situazioni morfologico insediative diverse che dipendono dalla situazione altimetrica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. una zona di piu' antico insediamento che va dalla dorsale su cui si collocano S.Martino , Montesanto e Gallo fino al Po di Primaro: la partizione fondiaria si presenta fitta.</li> <li>2. bacino di Poggio Renati-co : in gran parte area di bonifica, la partizione dei fondi e' piu' larga , a maglie regolari di chiara natura artificiale.</li> <li>3. il Reno ed il Paleoalveo del Po di Primaro disegnano il territorio da Traghetto a S.Biagio di Argenta. Tra i due argini, dopo S.Maria Codifiume vi è un'area con insediamenti scarsi di valore naturalistico.</li> </ol> <p>Le tipologie presenti sono sia quelle piu' tradizionali che quelle "elementi separati o allineati", o ad "elementi giustapposti".</p>	<p>a) Strade storiche con un alto livello di antropizzazione: tracciato della S.S. Porrettana; tracciato della S.S. Ferrara-Cento.</p> <p>b) Strade panoramiche: strada dalla S.P. Bivio Passo Segni sino a Marrara; i tratti di strada d'argine del Reno e del Po di Primaro;</p> <p>c) Dossi principali: Reno e Po di Primaro e relativi paleoalvei, divagazioni, con di rotta.</p> <p>d) Rete idrografica ed aree umide: l'Oasi di Campotto.</p> <p>e) Ambiti agricoli pianificati: bonifica della Sammartina e bacino di bonifica di Poggio Renatico.</p> <p>g) Parchi: Oasi di Campotto</p> <p>h) Siti e paesaggi degni di tutela: tratti prospicienti il paleoalveo del Po di Primaro.</p>

UNITA' DI PAESAGGIO "DELLE TERRE VECCHIE"		
LIMITI GEOGRAFICO - MORFOLOGICI	CARATTERI FISICI ED INSEDIATIVI	PRINCIPALI ELEMENTI SPECIFICI DA TUTELARE
<p>Area a sud-est della città' di Ferrara. I comuni interessati sono principalmente Ferrara, Voghiera, Argenta, Masi Torello, e in parte Copparo e Formignana, Tresigallo, Migliarino, Migliaro, Ostellato, Portomaggiore, Argenta, e Massafiscaglia. Sono compresi i dossi più antichi: il dosso dell'antico Po di Ferrrara, il dosso del Volano.</p>	<p>E' evidente nella struttura dei centri ricadenti all'interno dell'UP il rapporto con le vie d'acqua : una via è generalmente parallela al fiume, con spine di connessione perpendicolari ad esso. I fondi agricoli hanno una maglia ortogonale rispetto alla via d'acqua, e sono di dimensione medio-piccola (maglia a piantata). Gli insediamenti sono di tipo sparso e spesso di valore storico artistico. Sono posti sulle principali direttrici storiche. La tipologia predominante e' quella ad "elementi separati o allineati".</p>	<p>a) Strade storiche: tracciati della vecchia Statale 16, lungo il Primaro; tracciati della provinciale per Comacchio lungo il Volano; tracciato del paleoalveo dell'antico Po di Ferrara, centri di Voghiera e Voghenza ,provinciale Cona-Masi-Torello-Ponte Arzana; b) Strade panoramiche: tratti di strada d'argine lungo il Volano ed il Primaro. c) Dossi principali: coincidono di fatto con gli elementi citati nei punti precedenti. e) Rete idrografica principale: Po di Volano e Po di Primaro. f) Zone agricole pianificate: alcuni bacini bonificati si trovano vicino alla U.P. della "Gronda"; g) Parchi: parte dell'ex fonte termale denominata "la Gattola"; h) Siti e paesaggi degni di tutela: antichi dossi ancora intergri e riconoscibili.</p>

UNITA' DI PAESAGGIO "DEGLI AMBITI FLUVIALI"		
LIMITI GEOGRAFICO - MORFOLOGICI	CARATTERI FISICI ED INSEDIATIVI	PRINCIPALI ELEMENTI SPECIFICI DA TUTELARE
<p>Questa unita' di paesaggio coincide col tracciato del Po grande ed al suo immediato ambito morfologico.</p> <p>L'area si compone dell'alveo del fiume e delle sue golene, dalla foce del Panaro fino alla foce in Adriatico.</p>	<p>Particolare valore naturalistico hanno le aree golenali e isole derivanti dal meccanismo di depositi ed erosioni.</p> <p>Gli insediamenti non sono molto antichi e sono legati alle zone di conca a sud del fiume. Si è perso il rapporto di questi con il fiume a causa della barriera degli argini</p>	<p>Non vi sono elementi specifici da tutelare ma ci dovrà essere un progetto globale.</p>

## 2.3 Il paesaggio nei Piani Comunali

### 2.3.1 I Piani comunali dal 1960 ad oggi

L' introduzione delle tematiche relative al paesaggio nella pianificazione comunale è cosa relativamente recente e va di pari passo con la crescente sensibilità che le amministrazioni locali hanno dimostrato negli ultimi anni a fronte di una cospicua produzione normativa nazionale e regionale.

Se è vero da un lato che la legge 431/1985 rappresenta uno spartiacque di imprescindibile importanza per aver introdotto il Piano Paesistico Regionale e di conseguenza un organico sistema di vincoli paesaggistici e prescrizioni con ricadute a tutti i livelli della pianificazione dall'altro è altrettanto importante, nell'affrontare uno studio esauriente sul tema del paesaggio per il Comune di Ferrara, ripercorrere una storia più complessa.

Sarebbe infatti riduttivo soffermarsi a un sistema di vincoli recepiti soltanto dall'ultimo Piano approvato dal Comune di Ferrara nel 1995, anche perché la gran parte dei "valori ambientali" della città, siano essi parchi urbani, ambiti di interesse paesistico, riqualificazioni hanno origine nelle esperienze di piano, nelle esigenze della comunità locale, nella storia insomma della città di Ferrara sin dagli anni '60.

È opportuno anche ricordare che le ragioni profonde che hanno condotto all'attuale situazione, ai riconoscimenti che vengono tributati alla città, dalla qualità della vita ferrarese fino al riconoscimento UNESCO, derivano anche da quel mancato sviluppo economico, in parte dissennato, che ha caratterizzato invece ampie porzioni di territori vicini al ferrarese.

Questo ha favorito, di fatto, un consumo di territorio contenuto e ne ha preservato importanti brani entrati di diritto nel patrimonio di ricchezze, non solo mondiale, ma in primo luogo locali.

L'intento quindi è quello di mettere a fuoco alcune tappe fondamentali, che hanno avuto elevata importanza nella determinazione dell'immagine della città, e che rappresentano assieme allo stato attuale il set di conoscenze di base per aprire il discorso a eventuali prospettive future.

Appare inoltre fondamentale aggiungere, in ultima analisi, le acquisizioni teoriche e normative che costituiscono il Piano ancora vigente, le scelte strategiche in materia ambientale e paesaggistica e il sistema di vincoli e tutele, con particolare attenzione alle unità di paesaggio comunali individuate in vista di una possibile revisione critica di quelli che sono i limiti di una tale impostazione.



## La pianificazione comunale dal 1960 ad oggi

TIPO DI PIANO	DATA	FORMA	REDAZIONE	Elementi innovativi in materia di verde urbano, spazi aperti e paesaggio
Piano regolatore generale	1960	approvato	G. Michelucci, consulente	È il primo piano ad estendersi a tutto il territorio comunale, essendo terminata la stagione di emergenza dei piani di ricostruzione. Viene favorita la crescita residenziale lungo gli assi già consolidati mentre viene introdotto il <b>vincolo di verde agricolo</b> , un vincolo alla edificazione per spazi aperti verdi pubblici e privati entro e fuori le mura.
Studio per la variante generale al PRG	1968	studio	L. Benevolo, consulente	Alla luce della l.n. 765/67 sugli standard urbanistici, lo studio si propone di mantenere o acquisire le aree non ancora urbanizzate dell' addizione erculea e immediatamente fuori le mura per costituire un sistema di verde unitario. Lo studio pone le basi per la tutela del territorio agricolo a nord della città'.
Studio per la variante generale al PRG	1972	studio	Ufficio tecnico comunale	Lo studio individua la possibilità di istituire un parco urbano a nord dalle mura fino al Po e una fascia verde a parco lungo il Po di Volano.
Variante al PRG relativa alla edificazione nelle zone rurali e ai centri urbani del forese	1975	approvata	Ufficio tecnico comunale	È il tentativo di rimediare a una espansione rurale spesso caotica dovuta a carenze dei precedenti piani. Vengono <b>ridotti gli indici di edificabilità nelle zone rurali</b> e create fasce di rispetto per aree di interesse paesistico-ambientale, con prescrizioni per la tutela idrogeologica del territorio.
Variante generale al Piano Regolatore	1977	approvata	C. Melograni, consulente	Gli elementi di forte innovazione della Variante sono la conservazione dell' ambiente architettonico del centro storico e la salvaguardia dell' assetto paesistico del territorio comunale con l' individuazione di <b>ambiti di interesse ambientale</b> , nello specifico le fasce fluviali del Po, del Po di Volano e del Po di Primaro. L' ampio patrimonio di studi storici e analisi legittima di fatto l' <b>istituzione del Parco Urbano</b> .
Variante al PRG relativa al territorio comunale con esclusione del centro storico	1985	approvata	Ufficio tecnico comunale	Si rende necessaria una revisione della normativa delle zone agricole per il crescere della pressione insediativa; si punta al completamento dei centri del forese più che alla nuova espansione. L'area dell' aeroporto destinata dalla Variante del 1977 ad alloggi residenziali viene adibita ad attrezzature per il tempo libero.
Variante al PRG relativa alla zona A del centro storico	1985	approvata	Ufficio tecnico comunale	La Variante si configura come uno strumento di completamento della precedente variante del 1977, affrontando temi in parte trascurati come le aree scoperte o verdi in zona A e gettando le basi per una serie di interventi come la riqualificazione di piazze centrali e il <b>recupero e valorizzazione del sistema delle mura</b> .
Progetto preliminare di Piano Regolatore	1987	studio	C. Bassi, C. Melograni, M. Pastore, C. Monti, consulenti	Lo studio prevede il riconoscimento di importanti <b>aree verde di connessione della città</b> , in particolare si parla di sistemi di verde con funzione di connettivo in grado di collegare le emergenze ambientali consolidate come il parco Urbano, il recente Parco delle mura attraverso continuum di piantumazioni, fasce verdi urbane ed extraurbane, etc.
Piano regolatore	1995	approvato	C. Bassi,	L' ultimo Piano approvato dall' Amministrazione comunale di



Generale			P. Cervellati, M. Pastore, C. Monti, consulenti	Ferrara riprende le scelte strategiche del preliminare sottolineando l' importanza di una politica di difesa dell' ambiente e delle risorse locali. Si configura un futuro per la città legato alla riqualificazione e alla difesa di valori ormai consolidati: a tal proposito viene dato ampio spazio a indagini sui segni naturali e antropici stratificati nel territorio, al sistema idrico, agricolo e geomorfologico. Il territorio ferrarese viene riconosciuto come <b>addizione verde</b> e quindi come nuova "forma urbis" della città . Viene confermato il Parco Urbano a nord, viene <b>istituito il Parco sud</b> nell' area dell' aeroporto.
----------	--	--	--	--



### 2.3.2 Ferrara Città-Parco: dal vincolo di verde agricolo al verde come infrastruttura.

L'immagine di Ferrara Città-Parco si va consolidando lungo un grande arco temporale che va dalla metà degli anni '70 alla fine degli anni '80 e compare nelle relazioni per il PRG del 1993 come elemento significativo del Piano.

Si fa riferimento, in particolare, a quel sistema di Parchi esistenti o di progetto che cominciano a costituire il presupposto, assieme alla qualità e al livello di integrità del Centro Storico, per quella che oggi viene riconosciuta come la qualità del vivere ferrarese.

Risalendo indietro negli anni è possibile ricondursi alla introduzione di vincoli alla edificazione, all'interno del PRG del 1960, che hanno riguardato quegli spazi residuali aperti su cui non era prevista una particolare utilizzazione, e che ha permesso in parte il mantenimento di valori legati alla tutela ambientale. Questo, assieme alla riconosciuta sensibilità della città verso il patrimonio storico, compone l'immagine emersa dal recente preliminare di piano di "Ferrara città della tutela e della valorizzazione del patrimonio storico e ambientale".

Alla luce dei recenti riconoscimenti UNESCO, il percorso storico che ha portato alla attuale situazione, assume particolare importanza, in parte perché legandosi a uno sviluppo industriale e residenziale minore che altrove, ha conferito a Ferrara, nella sua marginalità, un carattere di unicità, in parte perché l'immagine che la città sta promuovendo si arricchisce più per mancanze che per aggiunte: mancanze di espansioni residenziali a macchia d'olio in tutte le direzioni, in primo luogo.

Mentre quindi negli anni '60 la periferia consolidava l'asse nord-sud, in quel momento rafforzato dalla costruzione dell'autostrada, e successivamente la nuova direttrice est-ovest, il vincolo di verde agricolo salvaguardava ampie porzioni di territorio limitrofe alla città, in particolare l'attuale area del Parco Urbano, dalle mura a nord fino alla riva del fiume Po, e le aree a parco attorno alle mura<sup>8</sup>

Con la Variante al Piano adottata nel 1977, a cui è riconosciuto il merito di aver contribuito alla salvaguardia e tutela del centro storico, viene istituito il parco urbano a nord mentre viene destinato a nuova espansione, e di fatto a una saturazione pressoché completa dell'asse est-ovest, il grande vuoto urbano demaniale dell'area aeroportuale; la mancanza della cessione dell'area all'amministrazione comunale, permetterà successivamente l'istituzione del parco sud, che completa il sistema, oggi riconosciuto e

---

<sup>8</sup> Viene riportato in B. Marangoni, E. Marchigiani, Ferrara. Piani 1870-1995, Milano 1993, che "le zone limitrofe alla città, esterne alle mura e comprese tra gli agglomerati esistenti e di progetto nelle quali il piano non prevede una particolare utilizzazione, sono soggette al vincolo di verde agricolo, e pertanto in essa è prevista una costruzione molto limitata". Di tale vincolo le aree a parco attorno alle mura e il parco urbano sono tra gli esiti a tutt'oggi apprezzabili.



sostenuto anche dal nuovo piano, dei parchi urbani (benché il parco sud di fatto non esiste ancora).

Il sistema dei parchi urbani, grandi vuoti contigui alla città costruita, rappresenta per la città di Ferrara una grande risorsa permettendo ampie visuali prospettiche che si dilatano verso la campagna e il territorio circostante; la città, inoltre, non avendo subito gravi fenomeni di dispersione urbana, può ancora vantare il parziale riconoscimento di città compatta.

L'idea di Città-Parco giunge fino ad oggi rafforzata, condivisa e in parte mutata. Dalla Bozza del documento preliminare del nuovo Piano Strutturale in via di redazione Ferrara emerge come "città verde", e questo è dovuto in parte alla mancata saturazione di spazi periurbani di consistenti dimensioni, in parte a mancati fenomeni di "città diffusa" o meglio di "campagna urbanizzata" che hanno consegnato un territorio agricolo extra-urbano, seppur fortemente industrializzato, caratterizzato da grandi vuoti di pianura.

Il territorio però pur essendosi conservato in quanto tale, ha perso ormai del tutto i suoi caratteri di paesaggio storico<sup>9</sup>, e questo a dispetto di una estesa attività normativa in particolare a seguito dell'adozione del Piano Paesistico Regionale dei primi anni '90.

Un primo tentativo di estendere al territorio i valori di salvaguardia e tutela dell'assetto paesistico risale alla Variante del 1977 con l'individuazione di ambiti di interesse ambientale come le fasce rivierasche del Po, del Po di Volano e del Po di Primaro. Occorre però attendere fino al Piano del 1995 per ottenere un sistema di tutele organico con le indicazioni recepite dalla pianificazione paesistica sovraordinata.

Il PRG in particolare nel definire una "matrice ambientale" del territorio comunale urbano ed extra-urbano individua nelle "Zone di tutela dei corsi d'acqua e relativi invasi e paleoalvei", così come derivavano dal PTPR, delle potenziali fasce verdi con vocazione di parchi lineari in grado di connettere gli spazi verdi, gli spazi aperti e gli spazi di valore ambientale della città.

Si parla per la prima volta di un sistema del verde, al quale non solo appartengono gli elementi puntuali quali parchi, orti e giardini in ambito urbano ma anche il grande continuo "verde" dal Po fino alle mura, attraverso il parco urbano, dal lungo mura fino ai canali secondari del ferrarese, attraverso il parco sud, in una ideale macro connessione con le aree di pregio ambientale e paesaggistico del Parco del Delta del Po.

L'ambizioso "sistema del verde" lineare così immaginato che doveva innervare il territorio, favorito anche dalle caratteristiche idrauliche del ferrarese, rimarrà però soltanto nella carta e non andrà oltre la mera giustapposizione di vincoli territoriali. Questo sistema di

---

<sup>9</sup> F. Cazzola, *I caratteri storici del territorio ferrarese*, cit.



tutele passive, pur fondamentali per affrontare la questione ambientale del territorio, sono risultate infatti poco efficaci nella messa in valore del territorio stesso, e a tutt'oggi questa sembra essere il limite di tale approccio.

La nuova legge regionale 20/2000 della Emilia-Romagna, che è alla base della redazione dell'attuale piano, introduce tuttavia importanti novità nella pianificazione comunale in materia ambientale e paesaggistica, che potrebbero implementare i risultati finora raggiunti; se a questo si aggiunge il riconoscimento UNESCO, che da valore internazionale al territorio ferrarese, sembra di poter affermare che esistano i presupposti per costruire un nuovo quadro di senso organico entro cui collocare i temi legati al paesaggio, all'ecologia del paesaggio, all'ambiente, al territorio in quanto espressione di un riconosciuto paesaggio culturale.

### *2.3.3 Ferrara Città Patrimonio mondiale dell'umanità: prospettive e opportunità alla luce della nuova legge regionale 20/2000*

Nel 1995 la città di Ferrara viene inserita nella lista UNESCO del patrimonio mondiale dell'umanità. Il riconoscimento riguarda il centro storico della città in quanto "contenitore" di emergenze culturali notevoli e in quanto esperienza esemplare di pianificazione urbanistica rinascimentale.

L'evento ancor più significativo, nell'accingerci ad affrontare il tema del paesaggio nel territorio comunale di Ferrara, è l'estensione del riconoscimento, che viene fatta quattro anni più tardi, a gran parte del territorio del Delta del Po: la dicitura esatta è "Ferrara Città del Rinascimento e il suo Delta del Po".

I criteri che legittimano la scelta, tra quelli messi a punto dall' UNESCO, sono il terzo e il quinto; il terzo, secondo cui le residenze ducali degli Estensi nel Delta del Po illustrano in maniera eccezionale l'influenza della cultura Rinascimentale sul paesaggio naturale; il quinto, secondo cui il Delta del Po è un esemplare paesaggio culturale pianificato che mantiene per una considerevole estensione la sua forma originaria.

Alla fine degli anni '90 quindi il riconoscimento UNESCO si sostituisce con forza ad ogni immagine della città fino a quel momento prodotta, in virtù di una certa corrispondenza tra gli elementi costitutivi della città (vedi Parco Urbano e Lungo mura) e il patrimonio mondiale, diventandone la più elevata sintesi; un vero e proprio marchio di qualità internazionale senza precedenti, in grado di tenere insieme i valori legati alla città costruita così come al territorio pianificato, al paesaggio nelle sue diverse espressioni.



Sarebbe di certo sbagliato soffermarsi a queste prime considerazioni in quanto il territorio mantiene ben poco del paesaggio originario; mantiene piuttosto dei segni, delle invariante del paesaggio legate per lo più alla gestione idraulica del territorio, che per la loro resistenza a modificarsi rimandano ancora alla capacità degli Estensi di dominio sul territorio. È altrettanto vero però che le aree di riconoscimento UNESCO e le zone tampone, possono rappresentare il campo di sperimentazione di politiche atte a tutelare il territorio e valorizzare il paesaggio, anche in vista di un piano di gestione di cui il Comune di Ferrara prima e la Provincia poi dovrà dotarsi, ed è per questo che il riconoscimento ha valore in quanto occasione irripetibile per il territorio.

Con l' introduzione inoltre della legge urbanistica regionale 20/2000 viene affrontata la materia della pianificazione territoriale con nuova originalità dando spazio in particolare alle tematiche ambientali; questo significa non solo un passo avanti degli strumenti normativi regionali, con l'introduzione di fatto della sostenibilità territoriale e ambientale, ma anche la possibilità di applicare ad un territorio unico nelle sue caratteristiche importanti elementi di novità.

La legge affronta la questione della "disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", così come recita il titolo; è significativo il fatto che la pianificazione territoriale, secondo l'articolo 6, "può subordinare l' attuazione degli interventi di trasformazione alla realizzazione di dotazioni ecologiche e ambientali". Vengono inoltre specificati nell'articolo A-6 a proposito di "standard di qualità urbana ecologico ambientale" quelli che potenzialmente sono interventi di riequilibrio territoriale e mitigazione degli impatti negativi delle attività umane: le infrastrutture ecologiche e ambientali.

L' ambiguità su ciò che queste infrastrutture possono rappresentare, sul loro ruolo e funzione all' interno di un sistema aperto e complesso come il territorio di pianura ferrarese, così come emerge dalla normativa e da una prassi ancora poco consolidata, apre a importanti interpretazioni; esperienze maturate all' estero, basti pensare alla tradizione americana della landscape ecology, e più vicine esperienze italiane, oggi considerate un modello, come il caso della rete ecologica del Persicetano, possono rappresentare esempi concreti a cui ispirarsi.

Se è vero infatti che esiste un problema anche linguistico nel definire esattamente i limiti entro cui muoversi, a partire dal concetto stesso di paesaggio fino alle più innovative introduzioni normative, la questione ecologica sembra essere un importante tassello in grado di coniugare ambiente e qualità del paesaggio.

Dalla bozza del nuovo PSC di Ferrara emerge la questione del verde, e emerge la volontà di considerarlo come "infrastruttura della città", una vera e propria città alternativa



verde: Ferrara città verde. C'è quindi ampio margine di progettualità nell' interpretare le infrastrutture verdi, di volta in volta, infrastrutture ambientali piuttosto che infrastrutture ecologiche, sistema di parchi piuttosto che rete ecologica territoriale.

Le prospettive e le opportunità quindi per un territorio che si fregia del titolo di patrimonio mondiale dell' umanità appaiono molteplici e in grado di tenere insieme, con rinnovata forza, una serie di istanze che emergono dalla città stessa.



*2.3.5 Tabelle riassuntive del sistema di vincoli e tutele  
tratte dalle NTA del PRG del 1993*



## VINCOLI

Ambito	Descrizione	Prescrizioni,direttive,s trategie	Usi consentiti	Usi non consentiti
Fasce di protezione e/o rispetto (art.9)	Sono le parti del territorio destinate alla protezione delle strade,al rispetto dei corsi d'acqua,.....		Superfici a standard,verde,parcheggi,stazioni di servizio e distribuzione carburante	Costruzione di edifici o di altri manufatti
Aree di tutela e di vincolo (art.10)	Sono le parti del territorio vincolate da leggi statali e regionali (zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale,bassure e dossi di pianura,aree destinate a parchi territoriali)	Il P.R.G. individua: zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale (E3); bassure e dossi di pianura; aree destinate a parchi territoriali(art.22)	Soltanto quelli previsti dalle leggi e atti amministrativi che li disciplinano	
Particolari elementi di interesse storico,testimoniale e paesaggistico da tutelare (art.20)	Le tavole del P.R.G. ,oltre alle zone ed elementi di cui all'art.17 e 19, individuano i dossi e le bassure	Le tavole individuano i seguenti elementi del paesaggio: percorsi storici da consolidare e qualificare; la viabilità storico-paesaggistica da valorizzare; rete scolante ed irrigua,arginature,spalti, maceri e specchi d'acqua in genere da conservare; alberature autoctone o comunque consolidate.	L'abbattimento di piante è soggetto ad autorizzazione; le fasce di rispetto stradale,ricadenti in zona E,F,G,sono prioritariamente destinate al rimboscimento; la chiusura di maceri è soggetta ad autorizzazione.	In generale sono vietati gli interventi tesi a modificare la morfologia.Nei dossi non sarà consentita la pavimentazione di vaste aree esterne con materiali impermeabili.é vietato l'insediamento di attività che possano apportare danni al sistema idrico di falda. Nelle bassure sono vietate nuove costruzioni; é vietato il deposito di materiali che possono causare l'inquinamento dei c.i.superficiali



## TUTELA DEL PAESAGGIO

Ambito	Descrizione	Prescrizioni,direttive, strategie	Usi consentiti	Usi non consentiti
Unità di paesaggio (art.11)	Recepite dal P.T.P.R. vengono specificate dal P.R.G. e assunte come ambiti di riferimento per stabilire la compatibilità degli interventi	Le norme sono finalizzate alla salvaguardia e valorizzazione delle caratteristiche e degli elementi propri delle singole unità	Vedi le singole unità	Vedi le singole unità
Zone di tutela dei caratteri ambientali di bacini e corsi d'acqua (art.13)	Recepite dal P.T.P.R.,vengono specificate tenendo conto della conformazione del territorio comunale	Normate dall'art.34/1,con finalità di valorizzazione e tutela dei caratteri propri di tali zone	Vedi P.T.P.R.	Vedi P.T.P.R.
Invasi ed alvei di bacini e corsi d'acqua (art.14)	Recepite dal P.T.P.R.,vengono specificate tenendo conto della conformazione del territorio comunale		Vedi P.T.P.R. art.18	Vedi P.T.P.R. art.18
Zone di particolare interesse paesaggistico ambientale e di tutela naturalistica (art.15)	Recepite dal P.T.P.R.,vengono specificate tenendo conto della conformazione del territorio comunale	Normate dall'art.34/3, finalizzato alla disciplina degli interventi nel rispetto degli obiettivi di tutela e valorizzazione dei caratteri propri di tali zone	Interventi solo su edifici esistenti. Progetti di tutela,recupero, valorizzazione, secondo P.T.P.R.	Vedi P.T.P.R.
Zone di interesse storico-testimoniale (art.18)	Recepite dal P.T.P.R.,sono costituite dai terreni agricoli interessati da bonifiche storiche di pianura	Norme art.27,28,32,33, 34,finalizzate alla tutela e valorizzazione dei caratteri e degli elementi propri dei terreni suddetti.	Interventi solo su edifici esistenti. Progetti di tutela,recupero, valorizzazione, secondo P.T.P.R.	Vedi P.T.P.R.
Parchi territoriali (art.22)	Il P.R.G. individua il Parco Nord E il Parco Sud come parti del territorio finalizzate alla valorizzazione turistico-ricreativa	Con un progetto di tutela,recupero e valorizzazione(art.32 P.T.P.R.),per il parco nord, e con un piano particolareggiato per il parco sud,è possibile l'introduzione di funzioni compatibili non espressamente	Sottozone E1 E2 E3,con destinazione F3 F5 e D1. Interventi solo su edifici esistenti,secondo le categorie indicate,per le zone E vedi art.18 P.T.P.R.	



		previste, la previsione di nuove costruzioni di servizio alle attività insediate.		
--	--	---	--	--

Sottozone E1 (art.34.1)	Paleovalvei		Interventi solo su edifici esistenti. Annessi rustici nella misura massima di 300mc/ha	
Sottozone E2 (art.34.2)	Sistemi ambientali da tutelare			
Sottozone E3 (art.34.3)	Zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale			



## 2.3.6 Le unità di paesaggio comunali

### UNITA' DI PAESAGGIO

Ambito	Descrizione	Prescrizioni,direttive, strategie	Usi consentiti	Usi non consentiti
U.P.1 LA CITTA' MURATA E L'ADDIZIONE VERDE DEL PARCO NORD	Costituisce un esempio di paesaggio progettato,di cui si riconoscono ancora le regole,nell'orditura dei campi che collegano la città al fiume a nord	Convogliare prioritariamente in detta area i finanziamenti derivanti dalle leggi su il set aside e sul rimboschimento. Attuare il collegamento fisico e funzionale tra il vallo delle mura e il parco	È prevista una fitta piantumazione di pioppo bianco e altre essenze autoctone	
U.P.2 IL SISTEMA DEGLI INSEDIAMENTI RIVIERASCHI	È il sistema insediativo più antico del territorio comunale,con orditura dei campi,tipologia insediativa,orientamento della rete scolante ancora ben leggibili oggi.Vista l'elevata permeabilità dei terreni in tali zone, il sistema colturale dovrà orientarsi verso forme di agricoltura biologica o utilizzazioni non produttive dei terreni	Progetti Integrati di Tutela,Recupero e Valorizzazione Ambientale,in riferimento al P.T.P.R.		Non è possibile modificare la rete scolante e in generale gli elementi caratterizzanti:percorsi, piantate,filari,siepi,...senza preventiva autorizzazione comunale. Nelle zone E di tale unità non sono ammesse nuove costruzioni
U.P.3 ALVEO VECCHIO RENO E BONIFICA VALLI SAMMARTINA	Sono terreni di bonifica relativamente recente,avvenuta per colmata,la zona è pertanto caratterizzata da un'alternanza di dossi e avvallamenti		Ogni intervento di nuova costruzione o di ricostruzione dovrà essere supportato da un'indagine geologica volta ad individuarne la localizzazione ottimale	Art.20 In generale sono vietati gli interventi tesi a modificare la morfologia.nei dossi non sarà consentita la pavimentazione di vaste aree esterne con materiali impermeabili.é vietato l'insediamento di attività che possano apportare danni al sistema idrico di falda. Nelle bassure sono vietate nuove costruzioni.é vietato il



				deposito di materiali che possono causare l'inquinamento dei corpi idrici superficiali. Non è consentito modificare lo stato altimetrico dei luoghi.
U.P.4 ANTICHE BONIFICHE ESTENSI DI CASAGLIA E DELLA DIAMANTINA	Sono le bonifiche più antiche del territorio, tuttavia rimangono riconoscibili alcuni elementi ordinatori (strade, canali)	Progetti Integrati di Tutela per la salvaguardia e valorizzazione degli elementi ordinatori delle bonifiche storiche. Devono essere salvaguardati gli elementi in cartografia	Vigono le norme delle varie zone omogenee comprese nell'unità di paesaggio e le prescrizioni dell'art. 20	In generale sono vietati gli interventi tesi a modificare la morfologia. nei dossi non sarà consentita la pavimentazione di vaste aree esterne con materiali impermeabili. è vietato l'insediamento di attività che possano apportare danni al sistema idrico di falda. Nelle bassure sono vietate nuove costruzioni. è vietato il deposito di materiali che possono causare l'inquinamento dei corpi idrici superficiali.
U.P.5 POLESINE DI FERRARA	Sono terreni di antica bonifica, compresi tra il po grande a nord e il po di volano a sud. L'organizzazione del territorio è tuttora determinata dalla presenza del Canal Bianco e della Fossa Lavezzola, elementi strutturanti dell'antica bonifica		Vigono le norme delle varie zone omogenee comprese nell'unità di paesaggio e le prescrizioni dell'art. 20	
U.P.6 POLESINE DI SAN GIORGIO (terre basse)	Sono terreni bonificati meccanicamente alla fine del secolo scorso		Vigono le norme delle varie zone omogenee comprese nell'unità di paesaggio e le prescrizioni dell'art. 20	
U.P.7 POLESINE DI SAN GIORGIO (terre alte)	Sono terreni bonificati meccanicamente alla fine del secolo scorso		Vigono le norme delle varie zone omogenee comprese nell'unità di	



			paesaggio e le prescrizioni dell'art. 20	
U.P.8 BONIFICA DELLE VALLI DI MARRARA	Come le valli della Sammartina sono terreni di bonifica relativamente recente		Vigono le norme delle varie zone omogenee comprese nell'unità di paesaggio e le prescrizioni dell'art. 20	



### **3. NUOVI APPROCCI ALLA TUTELA DEL TERRITORIO**

#### **3.1. Le nuove opportunità per la tutela e la valorizzazione del paesaggio: dalla Convenzione Europea sul Paesaggio all'Accordo Stato-Regioni.**

##### *3.1.1 La Convenzione Europea sul Paesaggio: principi generali*

Dopo decenni di vuoto giuridico è stato definito un progetto di Convenzione Europea del Paesaggio che identifica nel ruolo del paesaggio la possibilità di rafforzare l'identità regionale e la qualità di relazione tra i cittadini e il territorio.

Si tratta di un documento specifico e concreto dedicato interamente alla gestione, conservazione e valorizzazione dei paesaggi europei che stando andando omologandosi e in molti casi scomparendo. E' necessario per tanto preservare la qualità e le diversità del paesaggio, inteso come insieme e relazione di aspetti culturali, naturali e artificiali, in quanto patrimonio comune della storia e della cultura dei popoli.

E' la stessa cultura che è stata forgiata dall'ambiente naturale dove i cittadini europei vivono. La Convenzione sulla protezione del patrimonio naturale e culturale mondiale, approvata dalla Conferenza generale dell'UNESCO, individua tre tipi di paesaggio culturale:

- paesaggio chiaramente definito, creato intenzionalmente dall'uomo (giardini, parchi)
- paesaggio evolutivo, risultante da un'esigenza sociale, economica, amministrativa o religiosa
- paesaggio culturale associativo, legato a fenomeni culturali, religiosi, artistici.

##### *3.1.2. Il recepimento della Convenzione in Italia*

La Convenzione Europea del Paesaggio è stata firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 l'Italia. Per dare seguito alle attese suscitate il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha istituito la *Commissione per la riforma della tutela paesaggistica* con l'obiettivo di individuare le linee condivise di una futura riforma legislativa.

Un primo passo verso la riforma si è compiuto con l'Accordo Stato-Regioni che intende dare una prima applicazione in Italia, nei limiti della normativa vigente, ad alcuni dei principi fondamentali che connotano la Convenzione di Firenze. L'Accordo nasce dalla mediazione di posizioni ed esigenze diversificate quindi, costituisce una condizione di



sicuro impatto innovativo ma soprattutto condivisa e, quindi, anche rilevante per il suo significato politico.

Si è affermata la convinzione che i vincoli da soli non bastano a difendere il paesaggio. Il paesaggio è l'esito di un concorso incessante di azioni multiple di cui nessuno è in grado di esercitare il controllo d'insieme agendo per proprio conto, neppure con gli strumenti più coercitivi. Non più solo vincoli, ma forme di gestione attiva che coinvolgono i molteplici soggetti istituzionali che a vario titolo intervengono nella costruzione del paesaggio.



CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO

Adottata il 19 Luglio 2000

Il termine "Paesaggio" viene definito come una zona o un territorio ,quale viene percepito dagli abitanti del luogo ,il cui aspetto o carattere derivano dall'azione di fattori naturali e/o antropici.

STRATEGIE	OBIETTIVI GENERALI	PAROLE CHIAVE	APPLICAZIONE	COMPETENZE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>"POLITICA DEL PAESAGGIO"</b> è l'espressione della consapevolezza da parte dei pubblici poteri della necessità di enunciare una politica pubblica in materia di paesaggio . ( Il paesaggio deve diventare un tema politico di interesse generale)</li> <li>• <b>"OBIETTIVO DI QUALITA' PAESAGGISTICA"</b> consiste nell' indicazione dettagliata delle caratteristiche che le popolazioni locali aspirano a veder riconosciute per il loro ambiente di vita.(Ai cittadini deve essere riconosciuto un ruolo attivo nelle decisioni che riguardano i luoghi in cui vivono)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilizzare i pubblici poteri al fine di attuare a livello locale,regionale,nazionale ed internazionale politiche e provvedimenti</li> <li>a salvaguardare gestire pianificare i paesaggi d'Europa</li> <li>• Sopperire alla mancanza di uno strumento giuridico internazionale che tratti in modo specifico e diretto dei Paesaggi Europei e della loro tutela</li> <li>• Ristrutturare i paesaggi degradati mediante progetti di pianificazione.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>SALVAGUARDIA DEI PAESAGGI</b> Riguarda i provvedimenti in materia di paesaggio. Deve essere una funzione attiva e accompagnata da misure di conservazione.</li> <li>• <b>GESTIONE DEI PAESAGGI</b> Riguarda i provvedimenti presi in riferimento al principio di sviluppo sostenibile,i quali mirano a garantire la cura costante di un paesaggio.</li> <li>• <b>PIANIFICAZIONE DEI PAESAGGI</b> Riguarda il processo di studio e progettazione mediante il quale vengono creati nuovi paesaggi per soddisfare le aspirazioni della popolazione interessata. Consiste nell'elaborare progetti di pianificazione per le aree maggiormente colpite dalle trasformazioni e fortemente deteriorate ( periferie,zone periurbane e industriali,litorali )</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>INTERESSA I PAESAGGI ORDINARI TANTO QUANTO QUELLI ECCEZIONALI</b> Riguarda l'intero territorio Europeo:  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spazi naturali</li> <li>• Spazi urbani</li> <li>• Spazi periurbani</li> </ul>                     Comprende non solo gli elementi naturali del paesaggio o gli elementi culturali o artificiali ,ma l'insieme di tali elementi e delle relazioni esistenti tra essi.</li> </ul>	<p>Ogni parte contraente dovrà applicare la convenzione al livello amministrativo più appropriato, tenendo conto del principio di sussidiarietà e della Carta Europea dell'autonomia locale .</p> <p>Ogni parte si impegna a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni.</li> <li>• Stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia,gestione,pianificazione dei paesaggi.</li> <li>• Avviare procedure di partecipazione del pubblico,delle autorità locali e regionali.</li> <li>• Integrare il paesaggio in tutte le politiche che possono avere incidenza diretta su di esso.</li> </ul> <p>Ogni stato aderente,al momento della firma del proprio strumento di adesione,può designare il territorio in cui si applicherà la convenzione.</p>

3.1.3 Il paesaggio nelle politiche regionali



### 3.1.3.1 La L.R. 20/2000 e la L.R. 16/2002: contenuti e obiettivi principali

La nuova legge urbanistica regionale 20/2000, "Disciplina generale sulla tutela e uso del suolo", in primo luogo, e la più specifica legge regionale 16/2002, "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio", introducono elementi di novità sulle tematiche ambientali e paesaggistiche.

In questa fase di sperimentazione delle leggi, poiché gli effetti che queste produrranno sul territorio in materia di paesaggio sono ancora difficilmente immaginabili, sembra interessante fissare alcuni punti principali.

LA STRUTTURA DELLA L.R. 20/2000 :

---

*art.1 Oggetto della legge*

#### **TITOLO I PRINCIPI GENERALI DELLA PIANIFICAZIONE**

- CAPO I Disposizioni generali (art.2→art.8)
- CAPO II Livelli strumenti ed efficacia del piano (art.9→art.12)
- CAPO III Forme di cooperazione e concertazione nella pianificazione (art.13→art.18)
- CAPO IV Semplificazione del sistema di pianificazione (art.19→art.22)

#### **TITOLO II STRUMENTI E CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE**

- CAPO I Pianificazione territoriale regionale (art.23→art.25)
- CAPO II Pianificazione territoriale provinciale (art.26→art.27)
- CAPO III Pianificazione urbanistica comunale (art.28→art.35)
- CAPO IV Contenuti della pianificazione (art.36)

#### **TITOLO III OPERE PUBBLICHE E ACCORDI DI PROGRAMMA (art.37→art.40)**

#### **TITOLO IV DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI**

- CAPO I Norme transitorie (art.41→art.44)
- CAPO II Norme finali (art.45→art.52)



## ALLEGATO-CONTENUTI STRATEGICI

- CAPO A-I Contenuti strategici (art.A-1→art.A-6)
  - CAPO A-II Sistema insediativo storico (art.A-7→art.A-9)
  - CAPO A-III Territorio urbano (art.A-10→art.A-15)
  - CAPO A-IV Territorio rurale (art.A-16→art.A-21)
  - CAPO A-V Dotazioni territoriali (art.A-22→art.A-26)
  - CAPO A-VI Strumenti a supporto della pianificazione (art.A-27)
- 

Tra le disposizioni generali della legge viene fatto riferimento nell'art.5 alla "valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale" degli effetti che i piani producono. L'introduzione del concetto di sostenibilità nella materia della pianificazione implica che gli impatti negativi delle scelte di piano possano essere impediti, ridotti o compensati attraverso apposite azioni che vengono specificate nell'allegato del testo di legge.

Questo significa che gli strumenti di piano devono concorrere alla salvaguardia del valore naturale, ambientale e paesaggistico del territorio e che quindi il sistema ambientale, così come emerge dall'art.A-1, nelle sue molteplici forme, diventa uno dei contenuti strategici della pratica pianificatoria.

Citando ancora una delle disposizioni generali della legge, in particolare l'art.6 sugli "effetti della pianificazione", emerge che il piano è il luogo in cui si accertano i limiti e i vincoli stabiliti da leggi statali o regionali in materia di tutela dei beni ambientali, paesaggistici e culturali, nonché di protezione della natura e di difesa del suolo; il piano comunale, in particolare, nel momento in cui recepisce le prescrizioni e i vincoli dei piani sovraordinati, costituisce la carta unica del territorio (art.19), ovvero il riferimento unico per la pianificazione attuativa.

Tra le azioni previste dalla legge coerenti con l'impianto generale, e che rappresentano potenziali campi d'azione da intraprendere, possono essere citati in questa fase l'art.A-6 sugli "Standard di qualità urbana ecologico ambientale", l'art.A-14 sulle "Aree ecologicamente attrezzate", per quanto riguarda il territorio urbano, gli art.A-17 e A-18 sulle "Aree di valore naturale e ambientale" e sugli "Ambiti agricolo di rilievo paesaggistico", per quanto riguarda il territorio rurale e infine per le dotazioni territoriali, l'art.A-25 sulle "Dotazioni ecologiche e ambientali".

Gli articoli citati riassumono alcune delle più interessanti prescrizioni previste dalla legge ritenute fondamentali per affrontare la questione ambientale; da un lato finalizzate al miglioramento ambientale, dall'altro all'implementazione di azioni di riequilibrio ecologico e di aumento della complessità paesaggistica.



L'art.25 che riassume in parte gli interventi ambientali ed ecologici sul territorio prevede la costruzione di reti ecologiche e per favorire il miglioramento dell'ambiente umano.

LA STRUTTURA DELLA L.R. 16/2002 :

*art.1 Finalità della legge*

---

**TITOLO I PROGRAMMAZIONE REGIONALE DEGLI INTERVENTI**

Art.2 – Interventi promossi dalla Regione

Art.3 – Programma Regionale

Art.4 – Attuazione del Programma

Art.5 – Studio di fattibilità

Art.6 – Programma attuativo

Art.7 – Disposizioni particolari in merito all'assegnazione dei contributi regionali

**TITOLO II PROMOZIONE DELL'ARCHITETTURA CONTEMPORANEA E SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO ARCHITETTONICO**

Art.8 – Promozione e valorizzazione dell'architettura contemporanea e delle opere d'arte negli edifici e spazi pubblici

Art.9 – Misure per la salvaguardia del patrimonio architettonico

**TITOLO III INTERVENTI PER L'ELIMINAZIONE DELLE OPERE INCONGRUE**

Art.10 – Opere incongrue, progetti di ripristino e interventi di riqualificazione del paesaggio

Art.11 – Contributi Regionali

**TITOLO IV DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI**

Art.12 – Norme transitorie

Art.13 – Norma finanziaria

Art.14 - Abrogazioni

---

La presente legge individua le attività finalizzate al recupero e valorizzazione degli edifici e dei luoghi di interesse storico-artistico, al miglioramento della qualità architettonica, al recupero del valore paesaggistico del territorio anche attraverso l'eliminazione delle opere incongrue e disciplina le modalità di programmazione ed erogazione di contributi regionali diretti a favorire la realizzazione dei relativi interventi.

L'art.10 definisce le nozioni di opera incongrua, progetto di ripristino e riqualificazione del paesaggio e ne prevede l'individuazione all'interno del Piano Strutturale Comunale.

Spetta, invece, al Piano Operativo Comunale eliminare totalmente o parzialmente le opere incongrue e prevedere interventi di riqualificazione paesaggistica e ripristino in conformità con quanto previsto dal PSC.



### 3.1.3.2 La firma dell'Accordo Stato regioni in Emilia Romagna

L'Italia, e in particolare la Regione Emilia-Romagna, ha recepito la Convenzione Europea sul paesaggio facendo un grande passo giuridico, metodologico e tecnico attraverso l'Accordo tra la Regione stessa e il Ministero per i Beni e le attività Culturali. Attraverso questo nuovo strumento vengono introdotti criteri omogenei per sviluppare sia la salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio, sia la realizzazione di opere pubbliche o private in aree soggette a vincolo, puntando sulla "pianificazione condivisa" e sulla concertazione. Di fondamentale importanza è la volontà di diffondere la cultura sul tema paesaggio, attraverso attività di formazione non solo rivolte a tecnici professionisti ma anche verso i cittadini comuni.

Il 9 ottobre del 2003 è stato firmato a Roma l'Accordo Stato-Regioni, (il primo di questo genere in Italia), tra il Ministro per i beni e le attività culturali Giuliano Urbani, il presidente della Regione Emilia-Romagna Vasco Errani e Antonio Gioiellieri per il coordinamento delle Autonomie locali dell'Emilia-Romagna. Con l'Accordo si auspicano sostanzialmente procedure più rapide e snelle per le autorizzazioni paesaggistiche in Emilia-Romagna, ma, soprattutto, si tende all'eliminazione di quei conflitti e sovrapposizioni di competenze tra poteri statali e locali di cui spesso a far le spese era il cittadino. Un esempio per tutti: il parere negativo della Sovrintendenza che di fatto arrivava a bloccare, al termine di un iter lungo e complesso, la concessione edilizia rilasciata dal Comune. L'accordo riguarda la realizzazione sia di opere pubbliche che private ( da una abitazione, alla semplice installazione di un'antenna) in aree soggette a vincolo perché di particolare pregio paesaggistico (parchi, boschi, aree fluviali...) e punta a introdurre criteri omogenei e condivisi dove prima finiva con il prevalere la sovrapposizione di diverse competenze statali e locali.

Il testo dell'accordo parla di "pianificazione condivisa." In altre parole Sovrintendenze, Regione, Province e Comuni si impegnano a concordare a monte quali criteri applicare e in che modo nella tutela del paesaggio emiliano-romagnolo, per evitare che contrasti successivi e in corso d'opera blocchino per lunghi periodi la realizzazione di un intervento. La concertazione avverrà a tutti i livelli: tra Regione e Sovrintendenza regionale per quanto riguarda il Piano territoriale paesaggistico regionale, tra Province e singole Sovrintendenze al momento della revisione dei piani di coordinamento territoriale provinciale e ancora tra Sovrintendenze e Comuni ( a partire da quelli in cui si riscontra un valore paesaggistico del territorio particolarmente alto) nell'ambito dei Piani regolatori comunali. Non solo: Comuni e Sovrintendenze si impegnano anche a sottoscrivere un'intesa per semplificare e accelerare il procedimento autorizzativo per determinate



categorie di opere, mentre viene rafforzato il ricorso alle conferenze dei servizi con la partecipazione delle sovrintendenze per le opere pubbliche. L'accordo infine attua una complessiva revisione del sistema vincolistico valido sul territorio emiliano-romagnolo in base a una serie di principi e obiettivi concordati tra le parti. Prevede anche specifiche attività di alta formazione in accordo con le Università e gli Ordini professionali, rivolte ai componenti delle commissioni comunali per la qualità architettonica e il paesaggio e ai professionisti pubblici e privati.

### **3.2. Strumenti, pratiche e nuovi riferimenti per la tutela del paesaggio**

#### *3.2.1. Strumenti di reperimento del patrimonio verde urbano: opportunità per il nuovo PSC di Ferrara*

Tra le tante novità che circondano l'introduzione del Piano Strutturale Comunale da parte della legge regionale n. 20 del 2000, vi è l'opportunità di "rileggere" in senso giuridico il tema del verde: come strategia (tra le altre strategie) e non più come semplice obbligo legale di adeguamento a standard precostituiti. Il che significa abbandonare la logica della *proprietà vs. proprietà* – metri quadrati da cedere al Comune, per tanti nuovi volumi edificati – per accedere ad un confronto basato, più che altro, sul raffronto *trasformazione vs. fruizione*: ogni modificazione del territorio crea, mantiene, potenzia contestualmente la dotazione complessiva di aree verdi.

Anche e proprio in merito al significato di tale "dotazione", però, la legge 20 del 2000 sembra imporre, anzitutto, un supplemento di riflessione.

Il concetto di *patrimonio verde urbano* – così come quella di *paesaggio* o di *ambiente* o di *bene culturale* – può essere, in effetti, principalmente accolta in due diversi significati: come insieme di cose immobili costituenti *beni pubblici di appartenenza*, ossia aree provviste di una speciale destinazione, già acquisite o destinate ad essere acquisite in proprietà da parte del Comune; o come *bene pubblico di fruizione*, cioè come verde che può dirsi pubblico non in virtù della sua giuridica appartenenza – poiché la titolarità del diritto dominicale può restare in capo ai privati – ma in quanto bene di fruizione collettiva, garantito semplicemente attraverso vincoli di conservazione o di miglioramento sulle cose immobili che ne costituiscono l'oggetto.

Come insieme di beni pubblici *di appartenenza*, il patrimonio verde urbano ed il relativo fabbisogno rimandano alla tradizionale definizione di *verde pubblico*. Essi non sono altro, in quest'ottica, che la somma delle aree di proprietà pubblica, già acquisite ed



effettivamente utilizzate per il verde e delle aree private destinate a verde pubblico, da acquisire mediante espropriazione per pubblica utilità.

E' noto, tuttavia, che un simile fabbisogno può essere soddisfatto soltanto a condizioni particolarmente onerose, non solo sotto il profilo economico e fiscale ma anche in termini di complessità dei procedimenti amministrativi necessari per conservare o realizzare il trasferimento in mano pubblica delle aree verdi.

La destinazione di un immobile a *verde pubblico* ha natura non conformativa, ma, espropriativa: essa rappresenta cioè un vincolo temporaneo ed indennizzabile in caso di reiterazione alla scadenza del primo quinquennio (secondo i principi affermati dalla sentenza della Corte Costituzionale, n. 179 del 1999, v. anche Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, n. 14 del 1999). L'esproprio, com'è noto, pone a carico della finanza pubblica – e dunque dell'intera collettività – costi aggiuntivi concettualmente generati soltanto da coloro che determinano l'incremento della pressione insediativa; ciò non solo con riferimento alle indennità da corrispondere ai proprietari espropriati, ma anche a causa degli oneri poi necessari per la manutenzione del verde urbano coattivamente acquisito. Tanto basta per formulare una prima osservazione: il verde pubblico, strumento principale di reperimento del verde urbano, nella pianificazione che potremmo definire "tradizionale", appare difficilmente compatibile con la logica e con le finalità del piano strutturale, creato appositamente, quest'ultimo, proprio per scorporare – anche per rapporto al verde e non solo con riferimento agli incrementi insediativi sul territorio – le destinazioni d'uso aventi natura conformativa da quelle aventi efficacia espropriativa, rinviate necessariamente alla fase operativa (POC).

Per questo motivo, considerare il vincolo a *verde pubblico* e *l'espropriazione* come unici meccanismi di reperimento del patrimonio verde significherebbe, in realtà, interpretare i cambiamenti legislativi alla luce di vecchi canoni interpretativi e, in definitiva, rinunciare a qualsivoglia strategia del verde, rimandandone il destino alla configurazione casuale (o non altrettanto strategica) dei piani operativi comunali. E' sufficiente, del resto, pensare alla passata esperienza: le aree destinate a verde pubblico sono parse, assai più facilmente di altre, convertibili dal Comune medesimo (a mezzo di varianti specifiche) in aree per servizi o attrezzature pubbliche, prima dell'espropriazione. Questa cedevolezza del verde, se da un lato evidenzia una comprensibile – per certi aspetti – esigenza di elasticità della pianificazione urbanistica (anche nella prospettiva della dotazione legale di standard), dall'altro determina, semplicemente, l'eliminazione della specificità e della effettività ecologica del verde rispetto agli altri elementi di sostenibilità, denotando così proprio la mancanza di un disegno per il verde, se non nelle amministrazioni



particolarmente sensibili o diligenti. Qualcosa di analogo potrebbe accadere nella compilazione dei POC, in assenza di un PSC che implichi, fin dalla sua origine, precise scelte strategiche.

E' dunque preferibile prevedere nel PSC discipline del verde che superino la prevalenza del vincolo a verde pubblico, per accedere a destinazioni che dispongano, all'occorrenza, di meccanismi di reperimento alternativi alla espropriazione.

A tal fine, il concetto di verde urbano come bene *di fruizione*, non necessariamente *di appartenenza* pubblica, indica alcune soluzioni alternative, in parte note e largamente praticate anche nella storia della pianificazione ferrarese.

Un primo strumento di reperimento del verde urbano attiene alla tecnica classica della zonizzazione e consiste nell'utilizzazione del cd. vincolo a verde agricolo *anche su aree a vocazione edificatoria* od aventi una precedente destinazione edificabile.

La giurisprudenza amministrativa ha sempre stimato legittima questa impostazione "ambientale" del piano, dalla sentenza "capostipite" resa nella causa Montecatini contro Comune di Milano (1959) alle più recenti decisioni in merito alla variante di salvaguardia del Comune di Roma (2002), precisando, in primo luogo, che non sussiste alcuna aspettativa edificatoria tutelata verso la autonoma competenza, riconosciuta al Comune, di salvaguardia del paesaggio e dell'ecosistema anche – e soprattutto – laddove questo non sia altrimenti tutelato. Con riferimento ai principi stabiliti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 1999, la stessa giurisprudenza ha specificato che il vincolo a verde a agricolo non ha natura espropriativa, ma conformativa: il che significa, oltre alla non indennizzabilità del vincolo medesimo, la possibilità che quest'ultimo sia previsto e localizzato direttamente nel PSC (si pensi ad esempio ai corridoi ecologici).

Analoghe considerazioni sembrerebbero potersi svolgere, alla stregua dei più recenti orientamenti giurisprudenziali, per altri vincoli a verde che hanno una limitata possibilità edificatoria, come per esempio il cd. "verde attrezzato". Questo vincolo, a meno che non sia specificata espressamente la sua preordinazione all'esproprio, è stato in talune sentenze qualificato come destinazione edificabile (sia pure non in senso "residenziale"). Anche il verde attrezzato, quindi, può essere un meccanismo di reperimento di nuovo patrimonio urbano di fruizione, non comportante oneri a carico dell'amministrazione comunale, diversi dal controllo dell'attività edilizia.

Nelle aree dove più forte è l'esigenza di decongestionamento, una strategia del PSC può essere rappresentata dalla fissazione di condizioni di sostenibilità degli interventi – sia per gli ambiti di trasformazione che per il tessuto consolidato – basate sulla obbligatoria



formazione di verde privato "pertinenziale" (alberi di altro fusto, copertura vegetale, ecc.), all'interno di una quota minima della superficie scoperta degli edifici.

Verde agricolo, verde attrezzato, verde pertinenziale, anche su aree già destinate alla edificazione od aventi vocazione edificatoria, rappresentano opportunità di reperimento di verde urbano compatibili con la disciplina del PSC nella legge n. 20 del 2000.

Verde agricolo e verde attrezzato raffigurano, tuttavia, soluzioni lineari quando la destinazione è autosufficiente ad assicurare l'effettività della tutela ambientale.

Ciò si verifica dove l'obiettivo del piano è di tipo conservativo e dove le destinazioni a verde si riferiscono ad ambiti rurali o, comunque, non completamente edificati.

Quando l'obiettivo è il potenziamento del verde – a parte il verde pertinenziale, che può essere ricavato "diffusamente", profittando dell'iniziativa edificatoria assunta mediante intervento diretto – le aree interessate da processi di forte antropizzazione possono costituire un ostacolo per il reperimento di nuovo verde urbano da destinare alla creazione di nuovi ambiti di conservazione o di spazi pubblici attrezzati.

In tal caso, si rende necessario stabilire se, nel PSC, possano essere previsti meccanismi non espropriativi di *trasformazione a verde* di aree già asservite all'edificazione o, comunque, già trasformate per effetto di iniziative edificatorie.

Uno strumento che sembra degno considerazione è la cd. "perequazione di volumi" o "perequazione urbanistica", la quale rappresenta – secondo un diffuso, ma fondato giudizio – una delle principali ragioni di opportunità di tutela (anche) ambientale create dalla separazione del piano regolatore in due parti, strutturale ed operativa.

La perequazione urbanistica consiste, in estrema sintesi, nel collegare funzionalmente le nuove previste aree verdi con le aree di trasformazione, formando – nel PSC, anche eventualmente con il supporto di un accordo tra privati (v. art. 18 della legge n. 20 del 2000) – distretti o comparti di perequazione all'interno dei quali tutti proprietari, a prescindere dalla destinazione d'uso degli immobili, hanno uguali diritti edificatori suscettibili di trasferimento (per atto negoziale).

In questi ambiti, il POC definirà successivamente un sub-distretto cedente, da destinare a verde o a spazi pubblici (o ad altro) ed un sub-distretto ricevente, ove avverrà la concentrazione dei diritti edificatori e sul quale soltanto potrà effettivamente svilupparsi l'insieme delle trasformazioni edilizie.

La concentrazione dei diritti edificatori, a cui è subordinata l'approvazione del POC, avviene per circolazione dei diritti stessi mediante accordi tra tutti i proprietari del comparto (cessioni di cubatura) a cui accede, contestualmente o successivamente, un



accordo, tra questi ultimi ed il Comune, per la cessione gratuita (od a prezzo largamente inferiore al valore di esproprio), delle aree verdi.

In tal caso, i vantaggi sono, per i titolari dei lotti individuati all'interno dell'area di concentrazione, la possibilità di sfruttamento edificatorio del suolo; per i titolari dei lotti individuati all'interno dell'area cedente, la realizzazione del prezzo del diritto edificatorio ceduto (oltre ad eventuali incentivi); per il Comune, l'acquisizione gratuita delle aree senza ricorso allo strumento dell'espropriazione per pubblica utilità.

Non è escluso, peraltro, che il Comune, al fine di evitare gli oneri di manutenzione, possa lasciare le aree verdi in proprietà privata, imponendo (anche eventualmente con l'ausilio di incentivi) vincoli di manutenzione, ove del caso trasferibili ai "proprietari finali" degli immobili che saranno costruiti nelle previste aree di concentrazione.

Attraverso questo sistema diventa possibile una sorta di autoregolazione della pressione insediativa, grazie soprattutto alla sostanziale contemporaneità della creazione di aree verdi rispetto alle aree in cui è concentrata la nuova edificazione.

Venendo meno la necessità di esproprio, i costi ambientali dei processi di trasformazione del territorio sono posti a carico dei soggetti privati che ne assumono l'iniziativa, non più – od in misura assai modesta – a carico della collettività.

Potendosi porre a carico dei privati anche obblighi di fare, è possibile assegnare al verde urbano un ruolo dinamico e "prestazionale", non più statico come accade per i vincoli che tradizionalmente limitano solo la edificabilità dei suoli: ciò significa – vi è già una casistica (giurisprudenziale) in proposito – anche possibilità di comprendere nei comparti di perequazione opere incongrue da eliminare o da trasferire nel sub-distretto destinato alla concentrazione dei diritti edificatori.

E' importantissimo precisare che quella sopra schematizzata è solo una dei possibili applicazioni pratiche del principio della perequazione, la quale, nel dettaglio, è suscettibile di numerosissime variabili ed applicazioni intermedie (la riprova ne è la diversità delle esperienze italiane fino ad oggi analizzate). Va peraltro segnalato che le possibilità di realizzazione delle opportunità offerte dalla perequazione urbanistica è direttamente proporzionale ad una serie di fattori, non sempre e non dovunque presenti: la esistenza di privati disposti ad agire di concerto con il Comune (analogamente a quanto è avvenuto in recenti esperienze di pianificazione o di programmazione urbanistica negoziata, si pensi ad esempio ai PRU) anche ai fini della eventuale conclusione di un accordo ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 20 del 2000 – essendo difficile immaginare che, fin dalla delimitazione dei comparti di perequazione nel PSC, la decisione del comune maturi in una prospettiva del tutto teorica e non collegata alla



convenienza dell'operazione che si vorrà concretizzare in fase operativa – ; la possibilità di delimitare i comparti di perequazione in modo non discriminatorio ed, al tempo, stesso, di assicurare le trasformazioni “verdi” necessarie agli obiettivi del Piano, soprattutto ove la perequazione, rispetto alla totalità del territorio comunale, sia soltanto parziale (ed il PSC non sia quindi un autentico piano perequativo).

### 3.2.2. *Il piano di gestione delle aree inserite nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'Umanità*

**(capitolo da realizzare in collaborazione con gli attuali incaricati della redazione del piano di gestione del sito UNESCO Ferrara-Centro Storico)**

### 3.2.3 *Teorie e pratiche della Landscape ecology*

La Landscape Ecology può essere intesa come la scienza multidisciplinare che permette la ricognizione dello stato di compromissione delle risorse ambientali. La Landscape Ecology è una disciplina ecologica emergente, il cui oggetto di studio è il land o il landscape (paesaggio): la sua forma, le sue funzioni, la sua genesi e la sua evoluzione (Zonneveld, 1990). Emersa e formalizzata negli Stati Uniti, prima ed in Europa, poi a partire dagli anni '80, la L.E. si pone oggi con la forza di un autentico paradigma di ricerca e di azione pratica, sia in Europa sia in America settentrionale (Ingegnoli, 1997).

L'Ecologia del Paesaggio (come viene definita in Italia) è una disciplina scientifica che studia i rapporti tra gli esseri viventi ed i paesaggi, intesi questi ultimi come entità ambientali ampie, formate generalmente dall'insieme di più ecosistemi (Farina, 1991).

La L. E. rappresenta un approccio olistico per l'analisi del paesaggio (europeo), seminaturale, ricco, diverso, segnato da una integrazione spaziale e funzionale della natura, degli uomini e della terra dovuta a fenomeni culturali ed urbani ben definiti. Essa mette in relazione i parametri classici dell'ecologia tradizionale, ovvero le scienze naturali, con le scienze umane e sociali che si occupano dell'uso del suolo e ha molti contatti anche con l'analisi economica dell'ambiente e con l'ecopsicologia.

La L. E. permette un'analisi del paesaggio che non consideri l'ecosistema come semplice sommatoria delle singole componenti ambientali in gioco, ma come integrazione di ecosistemi, procedendo, in modo sintetico, dal generale al particolare e non perdere così il senso globale del sistema paesistico.



Infine la L. E. rappresenta la sola chiave di lettura di un territorio in funzione della V.I.A. di progetti e piani. Essa tratta i sistemi nella loro globalità, confrontandosi con le entità potenziali e reali, strutturali e funzionali.

Il presente studio assume i principi della L.E. e si propone di indirizzare lo studio della componente del paesaggio in modo transdisciplinare ricostruendo forma, funzioni e compatibilità d'uso delle aree interessate dai progetti di trasformazione del territorio.



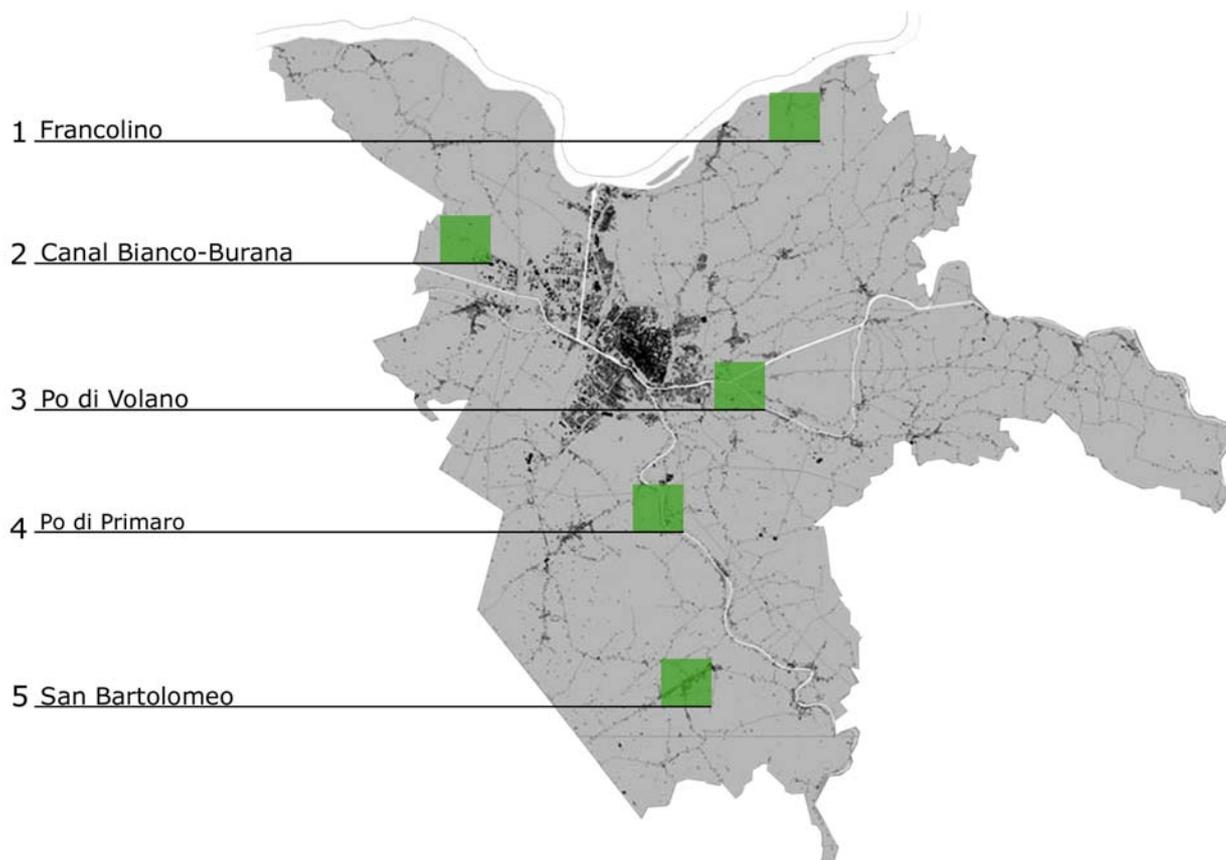
### **3.3. *Letture del territorio ferrarese. Casi studio individuati***



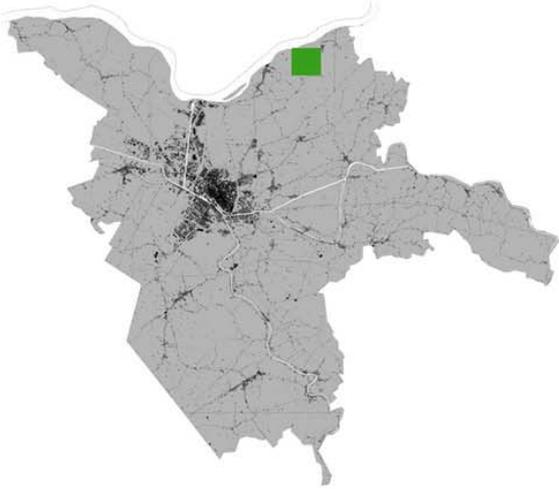
## APPROFONDIMENTI SUL TERRITORIO FERRARESE

*Localizzazione delle aree studio*

### FINESTRE:



Finestra 1: SABBIONI/FOSSA D'ALBERO



**SABBIONI-FOSSA D'ALBERO**

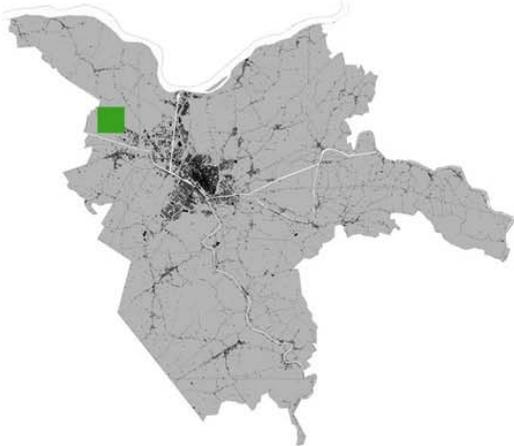
**Denominazione toponomastica:** Bonifica delle Terre Alte

**Localizzazione:** nord-est

**Estensione:** 4 kmq

<b>Unità di Paesaggio</b>	<b>Provinciale</b> "delle Masserie"	
	<b>Comunale</b> n.5. "Polesine di Ferrara"	
<b>Ambito di bonifica</b>	Bonifica delle Terre Alte e aree colonizzate prima del periodo estense	
	Bonifica del periodo compreso tra il 1775 e 1815	
<b>Geomorfologia</b>	Canali e corsi d'acqua	fiume Po Canale Fossa Lavezzola
	Altimetrie	da rilevare
	Argini	naturali
	Orditura dei campi	maglia larga
	Filari di alberi	presenti
	Strade alberate	presenti
<b>Uso del suolo</b>	Vegetazione	riparia
	Coltura di tipo	intensiva-seminativa
	Industrie	presenti
	Tipologie abitative	Case sparse isolate
<b>Emergenze</b>	Funzionali	assenti
	Naturalistiche	golene del Po
	Culturali	assenti
<b>Disturbi di tipo</b>	Ecologico/ambientale	inquinamento atmosferico
		inquinamento del suolo
		inquinamento elettro-magnetico
		inquinamento delle acque
	Visivo- paesaggistico	assenti
<b>Infrastrutture</b>	Ferrovia	assente
	Autostrada	assente
	Assi viari	strade comunali a bassa percorrenza
	Idrovie	assenti
<b>Riferimenti visuali</b>	Argini del Po	
	Pioppeti lungo gli argini-aree demaniali	

Finestra 2: CANAL BIANCO-BURANA



### CANAL BIANCO-BURANA

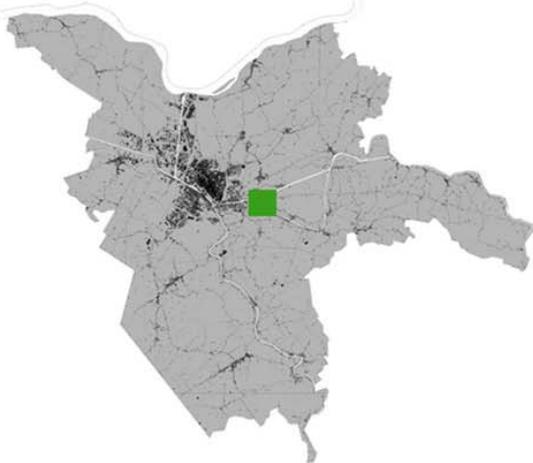
**Denominazione toponomastica:** Bonifica della Diamantina e di Casaglia

**Localizzazione:** nord-ovest

**Estensione:** 4 kmq

<b>Unità di Paesaggio</b>	<b>Provinciale</b> "delle Masserie"	
	<b>Comunale</b> n.4. "Antiche bonifiche estensi di Casaglia e della Diamantina" n.3. "Alveo vecchio Reno e bonifica della valle San Martino"	
<b>Ambito di bonifica</b>	Bonifica della Diamantina	
	Bonifica di Casaglia	
<b>Geomorfologia</b>	Canali e corsi d'acqua	<i>Canal Bianco</i>
		Canale Burana
		Canale Cittadino
	Altimetrie	da rilevare
	Argini	artificiali
	Orditura dei campi	maglia larga
	Filari di alberi	presenti
Strade alberate	presenti	
<b>Uso del suolo</b>	Vegetazione naturale	assente
	Coltura di tipo	intensiva-seminativa
	Industrie	presenti
	Tipologie abitative	Case rurali isolate
<b>Emergenze</b>	Funzionali	insediamenti produttivi
		discarica
	Naturalistiche	assenti
Culturali	case rurali in stretto rapporto con i canali	
<b>Disturbi di tipo</b>	Ecologico/ambientale	inquinamento atmosferico
		inquinamento del suolo
		inquinamento elettro-magnetico
		inquinamento delle acque
	Visivo-paesaggistico	industria Montedison
		autostrada
		stabilimenti produttivi
	discarica	
	tralicci dell'alta tensione	
<b>Infrastrutture</b>	Ferrovia	assente
	Autostrada	assente
	Assi viari	strade comunali a media percorrenza
	Idrovie	assenti
<b>Riferimenti visuali</b>	Industria Montedison	
	Svincolo autostradale	

Finestra 3: PO DI VOLANO



**PO DI VOLANO-DIRAMAZIONE DELL'IDROVIA**

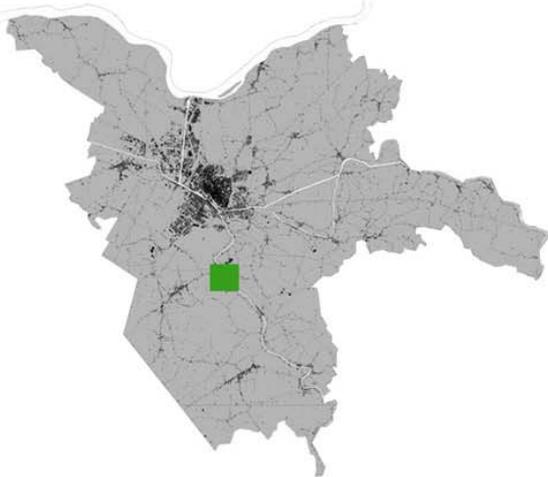
**Denominazione toponomastica:** Bonifica delle Terre Alte

**Localizzazione:** est

**Estensione:** 4 kmq

<b>Unità di Paesaggio</b>	<b>Provinciale</b> "delle Masserie"	
	<b>Comunale</b> n.2. "Il sistema degli insediamenti rivieraschi" n.5. "Polesine di Ferrara"	
<b>Ambito di bonifica</b>	Bonifica delle Terre Alte e aree colonizzate prima del periodo estense	
<b>Geomorfologia</b>	Canali e corsi d'acqua	fiume Po di Volano idrovia
	Altimetrie	da rilevare
	Argini	artificiali e naturali
	Orditura dei campi	maglia stretta
	Filari di alberi	presenti
	Strade alberate	presenti
<b>Uso del suolo</b>	Vegetazione	riparia
	Coltura di tipo	intensiva-seminativa
	Industrie	assenti
	Tipologie abitative	Case sparse isolate
		nuclei compatti Insediamento lineare a ridosso dell'argine
<b>Emergenze</b>	Funzionali	assenti
	Naturalistiche	paleoalvei Filari di platani
	Culturali	Strada storica Rossonia
<b>Disturbi di tipo</b>	Ecologico/ambientale	inquinamento atmosferico
		inquinamento del suolo
		inquinamento elettro-magnetico
		inquinamento delle acque
	Visivo-paesaggistico	assenti
<b>Infrastrutture</b>	Ferrovia	assente
	Autostrada	assente
	Assi viari	strade provinciali e comunali a alta percorrenza
	Idrovie	presenti
<b>Riferimenti visuali</b>	Filari di platani	

Finestra 4: PO DI PRIMARO



**PO DI PRIMARO-FOSSANOVA SAN MARCO**

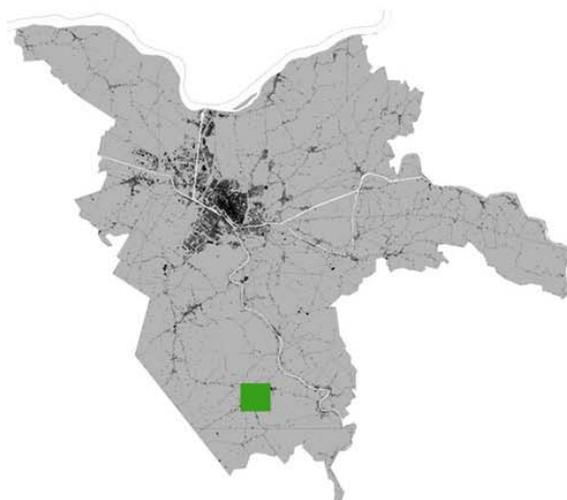
**Denominazione toponomastica:** Bonifica delle Terre Alte e principali bonifiche del periodo estense

**Localizzazione:** sud

**Estensione:** 4 kmq

<b>Unità di Paesaggio</b>	<b>Provinciale</b> "Terre vecchie"	
	<b>Comunale</b> n.2. "Il sistema degli insediamenti rivieraschi" n.8. "Bonifica delle Valli di Marrara"	
<b>Ambito di bonifica</b>	Bonifica delle Terre Alte e principali bonifiche del periodo estense	
<b>Geomorfologia</b>	Canali e corsi d'acqua	fiume Po di Primaro
		idrovia
	Altimetrie	da rilevare
	Argini	naturali
	Orditura dei campi	maglia stretta
	Filari di alberi	presenti
	Strade alberate	presenti
<b>Uso del suolo</b>	Vegetazione	riparia
	Coltura di tipo	intensiva-seminativa e frutteti
	Industrie	assenti
	Tipologie abitative	Insedimento continuo lineare rivierasco
<b>Emergenze</b>	Funzionali	assenti
	Naturalistiche	assenti
	Culturali	assenti
<b>Disturbi di tipo</b>	Ecologico/ambientale	inquinamento atmosferico
		inquinamento del suolo
		inquinamento elettro-magnetico
		inquinamento delle acque
	Visivo-paesaggistico	assenti
<b>Infrastrutture</b>	Ferrovia	assente
	Autostrada	presente
	Assi viari	strada statale 16 ad alta percorrenza
		Strade comunali a bassa percorrenza
	Idrovie	assenti
<b>Riferimenti visuali</b>	Cavalcavia	
	Masse alberate	

Finestra 5: SAN BARTOLOMEO



**SAN BARTOLOMEO****Denominazione toponomastica:** Bonifiche del periodo pontificio e del periodo compreso tra 1775 e 1815**Localizzazione:** sud**Estensione:** 4 kmq

<b>Unità di Paesaggio</b>	<b>Provinciale</b> "Terre vecchie"	
	<b>Comunale</b> n.8. "Bonifica delle Valli di Marrara"	
<b>Ambito di bonifica</b>	Principali bonifiche del periodo pontificio tra 1598 e 1775 e principali bonifiche del periodo compreso tra 1775 e 1815	
<b>Geomorfologia</b>	Canali e corsi d'acqua	scolo Riazzo
		Scolo Parziale
	Altimetrie	da rilevare
	Argini	naturali
	Orditura dei campi	maglia stretta
	Filari di alberi	presenti
	Strade alberate	assenti
<b>Uso del suolo</b>	Vegetazione	masse di alberi
	Coltura di tipo	intensiva-seminativa e frutteti
	Industrie	assenti
	Tipologie abitative	Insedimento continuo lineare compatto sviluppato lungo l'asse viario principale in direzione Bologna
<b>Emergenze</b>	Funzionali	assenti
	Naturalistiche	assenti
	Culturali	assenti
<b>Disturbi di tipo</b>	Ecologico/ambientale	inquinamento atmosferico
		inquinamento del suolo
		inquinamento elettro-magnetico
		inquinamento delle acque
	Visivo e paesaggistico	assenti
<b>Infrastrutture</b>	Ferrovia	assente
	Autostrada	assente
	Assi viari	strada ad alta percorrenza
		Strade comunali a bassa percorrenza
	Idrovie	assenti
<b>Riferimenti visuali</b>	assenti	

## 4. Allegati



*(a) Materiale tecnico-cartografico consultato per la stesura del presente documento*



## **MATERIALE ARCHIVIO COMUNALE**

### CARTOGRAFIA

- Analisi del paesaggio (dossi,paleoalvei,aree di pregio amb.,sistema amb.,bassure,agricolo) (1:25 000)
- Uso reale del suolo al 1976-78 (1:5 000)
- Uso reale del suolo al 1985 (1:5 000)
- Regesto carta napoleonica (1:25 000)
- Netto storico 1814-1990 (1:25 000)
- Bonifiche XVII sec. (1:25 000)(due carte)
- Sistema dei paleoalvei (1:25 000)
- Due carte senza legenda relative al territorio comunale (1:25 000)
- Indagine campione zona est.Cartografie di sintesi delle indagini effettuate nel territorio agricolo per il censimento degli elementi di interesse storico testimoniale (1993)

### DOCUMENTAZIONE DELL'ARCHIVIO COMUNALE

Progetto preliminare di Piano Regolatore (relazione programmatica)

Cartografia PTPR

Cartografia PTCP

## **MATERIALE REGIONE EMILIA ROMAGNA E AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE**

### CARTOGRAFIA

- carta di sintesi per l'individuazione degli ambiti omogenei del territorio provinciale e dei tipi prevalenti di paesaggio agrario ( 1:10000)
- carta dei tipi prevalenti del paesaggio agrario

### DOCUMENTAZIONE

Studio preliminare sul territorio agricolo e Piano paesistico

Relazione tecnica

Documentazione fotografica



*(b) Incontri di lavoro svolti sino a novembre 2003*



### **Marzo 2003**

Incontro tecnico con rappresentanti del gruppo incaricato della redazione del PSc (ISP, IUAV, arch. M.T: Tosi), rappresentanti del servizio urbanistica del Comune di Ferrara (ing. Barillari) e altri consulenti del Piano presso l'Ufficio Tecnico del Comune

### **12 SETTEMBRE 2003**

Incontro tecnico con rappresentanti del gruppo incaricato della redazione del PSc (ISP, IUAV, arch. S. Munarin) (ing. Barillari, arch. P. Perelli, arch. R. Vitale) e altri consulenti del Piano presso l'Ufficio Tecnico del Comune

### **18 SETTEMBRE 2003**

Incontro tecnico con rappresentanti del gruppo incaricato della redazione del PSc (ISP, IUAV, arch. S. Munarin) (ing. Barillari, arch. P. Perelli, arch. R. Vitale) presso l'Ufficio Tecnico del Comune

### **1 OTTOBRE 2003**

Conferenza di Pianificazione

### **8 OTTOBRE 2003**

Firma della convenzione tra il Dipartimento di Architettura dell'Università di Ferrara e il Comune di Ferrara per l'incarico di consulenza scientifica in materia paesaggistica

### **9 OTTOBRE 2003**

Incontro presso gli uffici del Comune con l'arch. P. Perelli e l'arch. R. Vitale per avere informazioni riguardanti l'attività di studio sul paesaggio svolta durante le analisi relative al PRG vigente e ragionare sui possibili sviluppi futuri

### **28 OTTOBRE 2003**

Incontro con Prof. Franco Cazzola presso la sede del Centro Internazionale di Studi sui Paesaggi Culturali (Dipartimento di Architettura) per uno scambio di pareri relativamente alle problematiche del paesaggio agrario ferrarese e aggiornamenti sulle attività svolte dal Comitato sulla salvaguardia degli alberi nella Provincia di Ferrara



*(c) Convenzione Europea sul Paesaggio*

-



## **preambolo**

*Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione,*

considerando che il fine del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta fra i suoi membri, per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che sono il loro patrimonio comune, e che tale fine è perseguito in particolare attraverso la conclusione di accordi nel campo economico e sociale; 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; Consapevoli del fatto che il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea; Riconoscendo 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; Osservando che le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svaghi e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi; Desiderando soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione; Persuasi che il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo; Tenendo presenti i testi giuridici esistenti a livello internazionale nei settori della salvaguardia e della gestione del patrimonio naturale e culturale, della pianificazione territoriale, dell'autonomia locale e della cooperazione transfrontaliera e segnatamente la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa (Bern, 19 settembre 1979), la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (Granada, 3 ottobre 1985), la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico (rivista) (La Valletta, 16 gennaio 1992), la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Madrid, 21 maggio 1980) e i suoi protocolli addizionali, la Carta europea dell'autonomia locale (Strasburgo, 15 ottobre 1985), la Convenzione sulla biodiversità (Rio, 5 giugno 1992), la Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972), e la Convenzione relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale (Aarhus, 25 giugno 1998) ; Riconoscendo che la qualità e la diversità dei paesaggi europei costituiscono una risorsa comune per la cui salvaguardia, gestione e pianificazione occorre cooperare; Desiderando istituire un nuovo strumento dedicato esclusivamente alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei; *hanno convenuto quanto segue:*



## **CAPITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI**

### **Articolo 1 - Definizioni**

Ai fini della presente Convenzione:

- a. "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;
- b. "Politica del paesaggio" designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio;
- c. "Obiettivo di qualità paesaggistica" designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita;
- d. "Salvaguardia dei paesaggi" indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano;
- e. "Gestione dei paesaggi" indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali;
- f. "Pianificazione dei paesaggi" indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

### **Articolo 2 - Campo di applicazione**

Fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati.

### **Articolo 3 - Obiettivi**

La presente Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo.

## **CAPITOLO II - PROVVEDIMENTI NAZIONALI**

### **Articolo 4 - Ripartizione delle competenze**

Ogni Parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà,



tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni Parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche.

#### **Articolo 5 - Provvedimenti generali**

Ogni Parte si impegna a :

- a. riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;
- b. stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente articolo 6;
- c. avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b;
- d. integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

#### **Articolo 6 - Misure specifiche**

##### *A Sensibilizzazione*

Ogni parte si impegna ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione.

##### *B Formazione ed educazione*

Ogni Parte si impegna a promuovere :

- a. la formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi;
- b. dei programmi pluridisciplinari di formazione sulla politica, la salvaguardia, la gestione e la pianificazione del paesaggio destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate;
- c. degli insegnamenti scolastici e universitari che trattino, nell'ambito delle rispettive discipline, dei valori connessi con il paesaggio e delle questioni riguardanti la sua salvaguardia , la sua gestione e la sua pianificazione.

##### *C Individuazione e valutazione*



1. Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'articolo 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a:
  - a.
    - i. individuare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;
    - ii. analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
    - iii. seguirne le trasformazioni ;
  - b. valutare i paesaggi individuati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate.
2. I lavori di individuazione e di valutazione verranno guidati dagli scambi di esperienze e di metodologie organizzati tra le Parti, su scala europea, in applicazione dell'articolo 8 della presente Convenzione.

#### *D Obiettivi di qualità paesaggistica*

Ogni parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'articolo 5.c.

#### *E Applicazione*

Per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi.

### **CAPITOLO III - COOPERAZIONE EUROPEA**

#### **Articolo 7 - Politiche e programmi internazionali**

Le Parti si impegnano a cooperare perchè venga tenuto conto della dimensione paesaggistica nelle loro politiche e programmi internazionali e a raccomandare, se del caso, che vi vengano incluse le considerazioni relative al paesaggio.

#### **Articolo 8 - Assistenza reciproca e scambio di informazioni**

Le Parti si impegnano a cooperare per rafforzare l'efficacia dei provvedimenti presi ai sensi degli articoli della presente Convenzione, e in particolare a:

- a. prestarsi reciprocamente assistenza, dal punto di vista tecnico e scientifico, tramite la raccolta e lo scambio di esperienze e di lavori di ricerca in materia di paesaggio;
- b. favorire gli scambi di specialisti del paesaggio, segnatamente per la formazione e



l'informazione;

- c. scambiarsi informazioni su tutte le questioni trattate nelle disposizioni della presente Convenzione.

#### **Articolo 9 - Paesaggi transfrontalieri**

Le Parti si impegnano ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, ricorrendo, se necessario, all'elaborazione e alla realizzazione di programmi comuni di valorizzazione del paesaggio.

#### **Articolo 10 - Controllo dell'applicazione della Convenzione**

1. I competenti Comitati di esperti già istituiti ai sensi dell'articolo 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa, sono incaricati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del controllo dell'applicazione della Convenzione.
2. Dopo ogni riunione dei Comitati di esperti, il Segretario Generale del Consiglio d'Europa trasmette un rapporto sui lavori e sul funzionamento della Convenzione al Comitato dei Ministri.
3. I Comitati di esperti propongono al Comitato dei Ministri i criteri per l'assegnazione e il regolamento del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa.

#### **Articolo 11 - Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa**

1. Il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa può essere assegnato alle collettività locali e regionali e ai loro consorzi che, nell'ambito della politica paesaggistica di uno Stato Parte contraente della presente Convenzione, hanno attuato una politica o preso dei provvedimenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione sostenibile dei loro paesaggi che dimostrino una efficacia durevole e possano in tal modo servire da modello per le altre collettività territoriali europee. Tale riconoscimento potrà ugualmente venir assegnato alle organizzazioni non governative che abbiano dimostrato di fornire un apporto particolarmente rilevante alla salvaguardia, alla gestione o alla pianificazione del paesaggio.
2. Le candidature per l'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa saranno trasmesse ai Comitati di Esperti di cui all'articolo 10 dalle Parti. Possono essere candidate delle collettività locali e regionali transfrontaliere, nonché dei raggruppamenti di collettività locali o regionali, purché gestiscano in comune il paesaggio in questione.
3. Su proposta dei Comitati di esperti di cui all'articolo 10, il Comitato dei Ministri definisce e pubblica i criteri per l'assegnazione del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa, ne adotta il regolamento e conferisce il premio.
4. L'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa stimola i soggetti che lo ricevono a vigilare affinché i paesaggi interessati vengano salvaguardati, gestiti e/o



pianificati in modo sostenibile.

## **CAPITOLO IV - CLAUSOLE FINALI**

### **Articolo 12 - Relazioni con altri strumenti giuridici**

Le disposizioni della presente Convenzione non precludono l'applicazione di disposizioni più severe in materia di salvaguardia, gestione o pianificazione dei paesaggi contenute in altri strumenti nazionali od internazionali vincolanti che sono o saranno in vigore.

### **Articolo 13 - Firma, ratifica, entrata in vigore**

1. La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Sarà sottoposta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa;
2. La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso a essere vincolati dalla Convenzione conformemente alle disposizioni del precedente paragrafo;
3. Per ogni Stato firmatario che esprimerà successivamente il proprio consenso ad essere vincolato dalla Convenzione, essa entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

### **Articolo 14 - Adesione**

1. Dal momento dell'entrata in vigore della presente Convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà invitare la Comunità Europea e ogni Stato europeo non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla presente Convenzione, con una decisione presa dalla maggioranza prevista all'articolo 20.d dello statuto del Consiglio d'Europa, e all'unanimità degli Stati Parti Contraenti aventi il diritto a sedere nel Comitato dei Ministri;
2. Per ogni Stato aderente o per la Comunità Europea in caso di adesione, la presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di adesione presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

### **Articolo 15 - Applicazione territoriale**

1. Ogni Stato o la Comunità europea può, al momento della firma o al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, designare il territorio o i territori in cui si applicherà la presente Convenzione;
2. Ogni Parte può, in qualsiasi altro momento successivo, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione a qualsiasi altro territorio specificato nella dichiarazione. La Convenzione



entrerà in vigore nei confronti di detto territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la dichiarazione è stata ricevuta dal Segretario Generale;

3. Ogni dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata per quanto riguarda qualsiasi territorio specificato in tale dichiarazione, con notifica inviata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto il primo giorno del mese che segue lo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale.

#### **Articolo 16 - Denuncia**

1. Ogni Parte può, in qualsiasi momento, denunciare la presente Convenzione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa;
2. Tale denuncia prenderà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la notifica è stata ricevuta da parte del Segretario Generale.

#### **Articolo 17 - Emendamenti**

1. Ogni Parte o i Comitati di Esperti indicati all'articolo 10 possono proporre degli emendamenti alla presente Convenzione.
2. Ogni proposta di emendamento è notificata per iscritto al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, che a sua volta la trasmette agli Stati membri del Consiglio d'Europa, alle altre Parti contraenti e ad ogni Stato europeo non membro che sia stato invitato ad aderire alla presente Convenzione ai sensi dell'articolo 14.
3. Ogni proposta di emendamento verrà esaminata dai Comitati di Esperti indicati all'articolo 10 e il testo adottato a maggioranza dei tre quarti dei rappresentanti delle Parti verrà sottoposto al Comitato dei Ministri per l'adozione. Dopo la sua adozione da parte del Comitato dei Ministri secondo la maggioranza prevista all'articolo 20.d dello Statuto del Consiglio d'Europa e all'unanimità dei rappresentanti degli Stati Parti Contraenti aventi il diritto di partecipare alle riunioni del Comitato dei Ministri, il testo verrà trasmesso alle Parti per l'accettazione.
4. Ogni emendamento entra in vigore, nei confronti delle Parti che l'abbiano accettato, il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui tre Parti Contraenti, membri del Consiglio d'Europa avranno informato il Segretario Generale di averlo accettato. Per qualsiasi altra Parte che l'avrà accettato successivamente, l'emendamento entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la detta Parte avrà informato il Segretario Generale di averlo accettato.

#### **Articolo 18 - Notifiche**



Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa, a ogni Stato o alla Comunità Europea che abbia aderito alla presente Convenzione:

1. ogni firma ;
2. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;
3. ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione conformemente agli articoli 13, 14 e 15;
4. ogni dichiarazione fatta in virtù dell'articolo 15;
5. ogni denuncia fatta in virtù dell'articolo 16;
6. ogni proposta di emendamento, così come ogni emendamento adottato conformemente all'articolo 17 e la data in cui tale emendamento entrerà in vigore;
7. ogni altro atto, notifica, informazione o comunicazione relativo alla presente Convenzione.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a questo fine, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Firenze, il 20 ottobre 2000, in francese e in inglese, facendo i due testi ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nonché a ciascuno degli Stati o alla Comunità Europea invitati ad aderire alla presente Convenzione.

## Convenzione europea del paesaggio

### **Relazione esplicativa**

#### **I. Origini della Convenzione**

1. Nel marzo del 1994, alcuni mesi prima della Prima Sessione plenaria del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (CPLRE), l'allora Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa ha adottato la Risoluzione 256 (1994) relativa alla 3a Conferenza delle regioni mediterranee. Nel testo, l'allora Conferenza permanente ha invitato il Congresso, l'organo che l'ha sostituita, " *ad elaborare, in base alla Carta del paesaggio mediterraneo - adottata a Siviglia dalle Regioni Andalusia (Spagna), Languedoc-Roussillon (Francia) e Toscana (Italia) - una convenzione-quadro sulla gestione e la tutela del paesaggio naturale e culturale di tutta l'Europa* ".
2. Un anno dopo, in seguito alla prima Conferenza dei ministri europei dell'Ambiente, svoltasi a Dobruška nel giugno del 1991, l'Agenzia europea dell'ambiente dell'Unione europea ha pubblicato *L'ambiente dell'Europa, la relazione di Dobruška*, che presenta un'analisi approfondita della situazione e delle prospettive dell'ambiente nella Grande Europa. Il Capitolo 8 di questo testo è dedicato alla questione del paesaggio e nelle sue conclusioni esprime l'auspicio che il Consiglio d'Europa prenda l'iniziativa di elaborare una convenzione europea sul paesaggio rurale.



3. Nel 1995, l'Unione mondiale per la natura (UICN) ha pubblicato il documento *Parchi per la vita : delle iniziative per le aree protette d'Europa*; con il supporto, tra l'altro, dell'Agenzia svedese di protezione dell'ambiente, del ministero dell'Agricoltura, dell'Assetto territoriale e della Pesca olandese, del Ministero dell'ambiente norvegese, della Countryside Commission britannica, del ministero dell'ambiente, della conservazione della natura e della sicurezza nucleare tedesco, del ministero dell'ambiente francese e del Fondo mondiale per la natura (WWF). Tale testo raccomanda la stesura di una convenzione internazionale sulla tutela dei paesaggi rurali in Europa, cui dovrebbe partecipare il Consiglio d'Europa.
4. In base a tali raccomandazioni e alla crescente domanda sociale, il Congresso ha deciso di elaborare un progetto di convenzione europea del paesaggio, in vista della sua adozione da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Per la stesura di tale progetto, il Congresso ha istituito, nel settembre del 1994, un gruppo di lavoro *ad hoc*. Nel novembre dello stesso anno si è svolta la prima riunione del suddetto gruppo, composto di membri della Camera dei poteri locali e della Camera delle regioni del Congresso. In applicazione del principio di consultazione e di partecipazione, sono stati invitati a partecipare ai lavori di questo gruppo numerosi enti e programmi internazionali, nazionali e regionali. Tra questi citiamo: l'Assemblea parlamentare e il Comitato del patrimonio culturale del Consiglio d'Europa (CC-PAT), il Comitato per le attività del Consiglio d'Europa in materia di diversità biologica e paesaggistica (CO-DBP), il Comitato per la tutela del patrimonio mondiale dell'Unesco, l'UICN, il Comitato delle Regioni e la Commissione europea dell'Unione europea, l'Ufficio della Strategia paneuropea per la diversità biologica e paesaggistica, nonché le regioni Andalusia (Spagna), Languedoc-Roussillon (Francia) e Toscana (Italia).
5. Vista la complessità scientifica delle tematiche e la diversità delle impostazioni giuridiche seguite nei vari paesi, il gruppo di lavoro ha elaborato, in quanto documenti preparatori, una versione completa del progetto di convenzione in termini non giuridici e uno studio del diritto comparato europeo in materia di paesaggio. Tale studio è stato effettuato al fine di conoscere le situazioni giuridiche e pratiche in merito alla protezione, alla gestione e alla pianificazione del paesaggio negli Stati membri del Consiglio d'Europa.
6. Inoltre, nel corso della sua attività, il suddetto gruppo di lavoro si è costantemente riferito ai testi giuridici già esistenti in materia, a livello internazionale e nazionale. Tra tali testi, occorre citare - oltre alla Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'Unesco- la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa, la Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa, la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico, la Raccomandazione 95 (9) del Comitato dei Ministri relativa alla conservazione dei siti culturali integrata alle politiche riguardanti il paesaggio, la Raccomandazione (79) 9 del Comitato dei Ministri relativa alla scheda di individuazione e di valutazione dei paesaggi naturali in vista della loro protezione, la Carta del paesaggio mediterraneo, il Regolamento delle Comunità europee sui metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze dell'ambiente e il mantenimento dello spazio naturale, la direttiva delle Comunità europee sulla conservazione degli habitat naturali, nonché della fauna e della flora selvatica, la direttiva delle Comunità europee sulla valutazione dell'impatto ambientale, nonché altri importanti testi di diritto nazionale, comunitario ed internazionale.



7. In considerazione delle esigenze della democrazia, come pure delle specificità, della polivalenza e della varietà dei valori e degli interessi paesaggistici di cui tener conto, il Gruppo di lavoro ha indetto a Strasburgo due audizioni specifiche, nel quadro del suo programma di consultazioni in merito al progetto di convenzione. La prima di queste, rivolta agli organismi scientifici nazionali e regionali, pubblici e privati e alle organizzazioni non governative europee interessate, si è svolta l'8 e il 9 novembre 1995 ; la seconda, svoltasi il 24 marzo 1997, era rivolta alle organizzazioni internazionali e alle autorità regionali europee interessate.
8. A seguito di tali audizioni, in occasione della sua 4a Sessione plenaria, che si è tenuta a Strasburgo dal 3 al 5 giugno 1997, il Congresso ha adottato il progetto preliminare di convenzione europea del paesaggio, contenuto nella sua Risoluzione 53 (1997). Il progetto di convenzione espresso in termini non giuridici e lo studio del diritto comparato europeo del paesaggio già citati sono stati presentati come allegati alla motivazione di tale risoluzione (CG (4) 6, parte II).
9. Nella stessa occasione, con la sua Raccomandazione 31 (1997), il Congresso ha chiesto all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa di esaminare il progetto preliminare di convenzione europea del paesaggio contenuto nella sua Risoluzione 53 (1997), di esprimere il proprio parere, e, se possibile, di sostenerlo. La stessa richiesta di parere e di sostegno è stata rivolta dal Congresso al Comitato delle regioni dell'Unione europea.
10. Da notare che, prima di raccomandare al Comitato dei Ministri l'adozione della Convenzione europea del paesaggio, il Congresso ha deciso, sempre nella sua Risoluzione 53 (1997), di consultare i rappresentanti dei ministeri nazionali interessati. Ha pertanto incaricato il gruppo di lavoro di organizzare una conferenza di consultazione rivolta a tali rappresentanti, come pure alle principali organizzazioni internazionali e non governative qualificate sotto il profilo tecnico nel campo del paesaggio.
11. Su invito del Ministero italiano per i beni culturali ed ambientali, tale importante Conferenza si è svolta a Firenze (Italia), dal 2 al 4 aprile 1998.
12. Grazie a questa conferenza di consultazione, il Congresso ha potuto stabilire un dialogo costruttivo con le autorità governative degli Stati membri del Consiglio d'Europa responsabili delle questioni connesse con il paesaggio. Più particolarmente, mediante questo scambio di vedute aperto ed informale tra i membri del gruppo di lavoro, affiancati dagli esperti che li hanno assistiti nella preparazione del progetto di convenzione e i rappresentanti dei ministeri preposti al paesaggio, il Congresso è stato in grado di comprendere le esigenze di questi Stati per quanto riguarda la definizione di norme comuni volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei loro paesaggi attraverso il diritto internazionale.
13. In base ai risultati molto incoraggianti della Conferenza di Firenze e ai pareri positivi delle istituzioni internazionali interessate in merito al progetto preliminare di convenzione<sup>1</sup>, e in considerazione delle proposte avanzate nel corso delle succitate audizioni, il gruppo di lavoro ha redatto il progetto finale di convenzione europea del paesaggio, in vista della sua adozione da parte del Congresso nel quadro del progetto di raccomandazione presentato in occasione della sua 5a Sessione plenaria (Strasburgo, 26-28 maggio 1998).



14. Questo progetto di raccomandazione, adottato dal Congresso il 27 maggio 1998 (Raccomandazione 40 (1998)), chiede al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di esaminare il progetto di convenzione europea del paesaggio in vista della sua adozione in quanto convenzione del Consiglio d'Europa, se possibile già in occasione della campagna sul patrimonio comune decisa dai capi di Stato e di governo nel corso del loro 2° Vertice a Strasburgo nell'ottobre del 1997.
15. Tale raccomandazione ha invitato inoltre l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a sostenere il progetto di convenzione europea del paesaggio in vista della sua adozione da parte del Comitato dei Ministri.
16. Nel corso della loro 641ª riunione (15-18 settembre 1998), i Delegati dei Ministri del Consiglio d'Europa hanno esaminato la Raccomandazione 40 (1998) del CPLRE ed hanno chiesto al Comitato per le attività del Consiglio d'Europa in materia di diversità biologica e paesaggistica (CO-DBP), come pure al Comitato del patrimonio culturale (CC-PAT) di prendere in esame l'opportunità e la fattibilità di elaborare sotto gli auspici del Consiglio d'Europa un testo di convenzione europea del paesaggio, tenendo conto del progetto di convenzione europea del paesaggio del CPLRE contenuta nella Raccomandazione n° 40 (1998).
17. Sia il CC-PAT che il CO-DBP hanno espresso un parere favorevole, rispettivamente il 17 febbraio e il 19 aprile 1999.
18. Su tale base, nel corso della sua 676ª riunione (1-2 luglio 1999), il Comitato dei Ministri ha deciso la creazione di un Comitato ristretto di esperti governativi incaricato della redazione della convenzione europea del paesaggio, basata sul progetto preparato dal Congresso. In particolare, il Comitato dei Ministri ha raccomandato al Comitato ristretto di esperti di porre un'attenzione particolare agli articoli riguardanti l'organo incaricato di controllare l'applicazione della convenzione e l'individuazione dei paesaggi di interesse europeo.
19. Il suddetto Comitato di esperti si è riunito tre volte (settembre, novembre 1999 e gennaio 2000) ed ha trasmesso un nuovo progetto di convenzione al CC-PAT e al CO-DBP nel gennaio 2000. I due comitati hanno esaminato congiuntamente il testo il 10 marzo 2000 ed hanno deciso di presentarlo per esame al Comitato dei Ministri, corredato dal rapporto della loro riunione [T-LAND (2000) 4], ai fini della sua eventuale adozione ed apertura alla firma.
20. Sulla base dei testi contenuti nel suddetto rapporto e dei Pareri dell'Assemblea parlamentare e del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, rispettivamente del 25 maggio 2000 e del 26 giugno 2000, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha sottoposto un progetto di Convenzione al Comitato dei Ministri per adozione. Il Comitato dei Ministri ha adottato il testo della Convenzione il 19 luglio 2000 ed ha fissato al 20 ottobre 2000 la data di apertura alla firma.

## **II. Obiettivi e struttura della Convenzione**

21. Le popolazioni europee chiedono che le politiche e gli strumenti che hanno un impatto sul territorio tengano conto delle loro esigenze relative alla qualità dello specifico ambiente di vita. Ritengono che tale qualità poggi, tra l'altro, sulla sensazione che deriva da come esse stesse percepiscono, in particolar modo visualmente, l'ambiente che le circonda, ovvero il paesaggio e hanno acquisito la



consapevolezza che la qualità e la diversità di numerosi paesaggi si stanno deteriorando a causa di fattori tanto numerosi, quanto svariati e che tale fenomeno nuoce alla qualità della loro vita quotidiana.

22. Le attività degli organi pubblici in materia di paesaggio non possono più limitarsi a studi o a un'area ridotta di interventi, appannaggio esclusivo di certi enti scientifici e tecnici specializzati.
23. Il paesaggio deve diventare un tema politico di interesse generale, poiché contribuisce in modo molto rilevante al benessere dei cittadini europei che non possono più accettare di "subire i loro paesaggi", quale risultato di evoluzioni tecniche ed economiche decise senza di loro. Il paesaggio è una questione che interessa tutti i cittadini e deve venir trattato in modo democratico, soprattutto a livello locale e regionale.
24. Il riconoscimento di un ruolo attivo dei cittadini nelle decisioni che riguardano il loro paesaggio può offrir loro l'occasione di meglio identificarsi con i territori e le città in cui lavorano e trascorrono i loro momenti di svago. Se si rafforzerà il rapporto dei cittadini con i luoghi in cui vivono, essi saranno in grado di consolidare sia le loro identità, che le diversità locali e regionali, al fine di realizzarsi dal punto di vista personale, sociale e culturale. Tale realizzazione è alla base dello sviluppo sostenibile di qualsiasi territorio preso in esame, poiché la qualità del paesaggio costituisce un elemento essenziale per il successo delle iniziative economiche e sociali, siano esse private, che pubbliche.
25. L'obiettivo generale della convenzione è di obbligare i pubblici poteri ad attuare, a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale, delle politiche e dei provvedimenti atti a salvaguardare, gestire e pianificare i paesaggi d'Europa, al fine di conservarne o di migliorarne la qualità e di far sì che le popolazioni, le istituzioni e gli enti territoriali ne riconoscano il valore e l'interesse e partecipino alle decisioni pubbliche in merito.
26. Il campo di intervento delle politiche e dei provvedimenti qui sopra citati deve riferirsi alla totalità della dimensione paesaggistica del territorio degli Stati. A tal proposito, la convenzione si applica all'insieme del territorio europeo, che si tratti degli spazi naturali, rurali, urbani o periurbani. Non la si potrebbe limitare unicamente agli elementi culturali od artificiali, oppure agli elementi naturali del paesaggio: si riferisce all'insieme di tali elementi e alle relazioni esistenti tra di loro.
27. L'estensione della portata dell'azione dei pubblici poteri in materia di paesaggio all'insieme della dimensione paesaggistica del loro territorio nazionale non significa che si debbano applicare le stesse misure e le stesse politiche all'insieme dei paesaggi; tali misure e politiche dovranno potersi riferire a dei paesaggi che, a seconda delle loro caratteristiche, richiederanno degli interventi locali diversificati che vanno dalla conservazione più rigorosa alla creazione vera e propria, passando per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione. Tali interventi possono permettere uno sviluppo socio-economico determinante dei territori interessati.
28. La convenzione esige un atteggiamento rivolto verso il futuro da parte di tutti i protagonisti le cui decisioni hanno un'influenza sulla salvaguardia, la gestione o la pianificazione dei paesaggi. Ha delle conseguenze in numerosi settori della politica e dell'azione pubblica o privata, dal livello locale a quello europeo.



29. I paesaggi d'Europa rappresentano un interesse locale, ma ugualmente un valore per l'insieme delle popolazioni europee. Sono apprezzati oltre il loro ambito locale e oltre le frontiere nazionali. Inoltre esistono paesaggi che presentano delle caratteristiche comuni da entrambi i lati di una frontiera e sono allora necessarie delle misure transfrontaliere per attuare degli interventi. Infine, i paesaggi sono esposti alle influenze, sia favorevoli, che sfavorevoli, di processi che possono essere provocati in altre zone e far sentire i loro effetti al di là delle frontiere. Per questo, è legittimo occuparsi dei paesaggi a livello europeo.
30. La diversità e la qualità dei valori culturali e naturali legati ai paesaggi europei costituiscono un patrimonio comune degli Stati europei, elemento che li obbliga a definire insieme i mezzi atti a garantire in modo concertato la tutela di tali valori. Soltanto una convenzione internazionale a livello del Consiglio d'Europa può contribuire a conseguire tale obiettivo, al fine di fornire un riferimento giuridico alle altre iniziative internazionali che operano nello stesso campo.
31. Alcuni strumenti giuridici internazionali hanno una certa incidenza sul paesaggio, sia direttamente, che indirettamente. Non esiste tuttavia uno strumento giuridico internazionale che tratti in modo diretto, specifico e completo dei paesaggi europei e della loro tutela, malgrado il loro valore culturale e naturale inestimabile e le molteplici minacce che pesano su di loro. La convenzione è destinata a colmare tale lacuna.
32. Una convenzione internazionale costituisce uno strumento giuridico vivo, che evolve insieme all'oggetto trattato nelle sue disposizioni. È essenziale che uno strumento giuridico internazionale mirante a tener conto dei valori e degli interessi del paesaggio possa evolvere seguendo il carattere variabile di tali valori ed interessi.
33. La Convenzione presenta il vantaggio di applicarsi per un periodo indeterminato e di essere applicata sotto gli auspici di una organizzazione internazionale, in questo caso il Consiglio d'Europa. La Convenzione europea del paesaggio è considerata il complemento di strumenti giuridici internazionali, quali:
- a. la Convenzione dell'Unesco sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972) ; b. la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa (Bern, 19 settembre 1979) ; c. la Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (Granada, 3 ottobre 1985) ; d. la Convenzione del Consiglio d'Europa per la tutela del patrimonio archeologico (rivista) (La Valletta, 16 gennaio 1992) ; e di iniziative internazionali, quali la Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica (Sofia, 25 ottobre 1995). La Convenzione europea del paesaggio deve consentire di stabilire dei legami formali, se del caso, tra i meccanismi della convenzione stessa e tutti questi altri strumenti o iniziative.
34. La Convenzione europea del paesaggio lascia alle Parti la scelta dei mezzi da attivare nei loro ordinamenti giuridici interni per soddisfare gli obblighi che ne derivano. Gli strumenti giuridici, amministrativi, fiscali e finanziari messi in atto in ogni paese per applicare la convenzione devono inserirsi nel modo più armonioso possibile nelle tradizioni nazionali. Inoltre, in virtù del principio di



sussidiarietà, la responsabilità dei provvedimenti a favore del paesaggio spetta anche ai pubblici poteri del livello locale e regionale, e non unicamente a quelli del livello nazionale ed internazionale.

35. Il testo della Convenzione europea del paesaggio consiste in un preambolo e in quattro parti principali:

- a. il capitolo I, che definisce gli obiettivi e il campo d'applicazione della convenzione, nonché i suoi termini-chiave;
- b. il capitolo II, che elenca i provvedimenti da prendere a livello nazionale;
- c. il capitolo III, che precisa i fondamenti della cooperazione europea e le misure da prendere a livello internazionale, come pure il ruolo dei Comitati responsabili del controllo dell'applicazione della Convenzione;
- d. il capitolo IV, che tratta delle procedure per l'adozione della convenzione e delle questioni connesse.

### **III. Commenti sulle disposizioni della Convenzione**

#### **Preambolo**

36. Il preambolo della Convenzione mira a sottolineare le poste in gioco che sono alla base della Convenzione europea del paesaggio, ponendo in rilievo i punti enunciati qui appresso. La convenzione si inserisce nel contesto dei lavori del Consiglio d'Europa nel campo del patrimonio naturale e culturale, dell'assetto territoriale, dell'ambiente e dell'autonomia locale.

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 turismo sostenibile.

Il paesaggio svolge un ruolo importante in quanto elemento dell'ambiente e del contesto di vita delle popolazioni, sia nelle aree urbane, che rurali e sia per i paesaggi con caratteristiche eccezionali, che per quelli della vita quotidiana. Per questo, le popolazioni sono invitate a svolgere un ruolo attivo nella sua gestione e nella sua pianificazione e devono sentirsi responsabili del loro futuro.

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, desiderosi di promuovere gli ideali che rappresentano il loro patrimonio comune mediante accordi internazionali, dispongono quindi, con il paesaggio, di un bene prezioso da mantenere e da gestire mediante una cooperazione internazionale effettiva ed organizzata nel quadro di uno strumento giuridico esclusivamente dedicato al paesaggio.

#### **CAPITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI**

##### **Articolo 1 - Definizioni**



37. L'articolo dà la definizione di una serie di termini utilizzati nella convenzione, al fine di garantire la loro interpretazione uniforme da parte di tutti coloro che intendono adoperarsi a favore dello stato dei paesaggi europei.
38. Il termine "paesaggio" viene definito come una zona o un territorio, quale viene percepito dagli abitanti del luogo o dai visitatori, il cui aspetto e carattere derivano dall'azione di fattori naturali e/o culturali (ossia antropici). Tale definizione tiene conto dell'idea che i paesaggi evolvono col tempo, per l'effetto di forze naturali e per l'azione degli esseri umani. Sottolinea ugualmente l'idea che il paesaggio forma un tutto, i cui elementi naturali e culturali vengono considerati simultaneamente.
39. I termini "politica del paesaggio" e "obiettivo di qualità paesaggistica" indicano le fasi della strategia che gli Stati devono mettere a punto in due tappe:
1. la "politica del paesaggio" è l'espressione della consapevolezza, da parte dei pubblici poteri, della necessità di enunciare una politica pubblica in materia di paesaggio. Consisterà nel formulare degli orientamenti fondamentali, dei principi generali e delle scelte strategiche che serviranno da guida alle decisioni relative alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione del paesaggio;
  2. un "obiettivo di qualità paesaggistica" consiste, per un determinato paesaggio, dopo che è stato individuato e valutato, nell'indicazione dettagliata delle caratteristiche che le popolazioni locali interessate aspirano a veder riconosciute per il loro ambiente di vita.
40. L'articolo 1 contiene poi delle definizioni relative a tre espressioni che si ritrovano frequentemente nella convenzione, ossia "salvaguardia", "gestione" e "pianificazione" dei paesaggi, che sono dei principi di azione sul paesaggio previsti in modo dinamico e prospettivo.
- "Salvaguardia dei paesaggi" riguarda i provvedimenti presi allo scopo di preservare il carattere e la qualità di un determinato paesaggio al quale le popolazioni accordano un grande valore, che sia per la sua configurazione naturale o culturale particolare. Tale salvaguardia deve essere attiva ed accompagnata da misure di conservazione per mantenere gli aspetti significativi di un paesaggio.
- "Gestione dei paesaggi" riguarda i provvedimenti presi conformemente al principio dello sviluppo sostenibile per accompagnare le trasformazioni provocate dalle esigenze economiche, sociali o ambientali. Tali provvedimenti potranno riguardare l'organizzazione dei paesaggi o gli elementi che li compongono. Mirano a garantire la cura costante di un paesaggio e a vigilare affinché evolva in modo armonioso, allo scopo di soddisfare i fabbisogni economici e sociali. La gestione dovrà essere dinamica e dovrà tendere a migliorare la qualità dei paesaggi in funzione delle aspirazioni delle popolazioni.
- "Pianificazione dei paesaggi" riguarda il processo formale di studio, di progettazione e di costruzione mediante il quale vengono creati nuovi paesaggi per soddisfare le aspirazioni della popolazione interessata. Occorre elaborare autentici progetti di pianificazione, soprattutto nelle aree maggiormente colpite dal cambiamento e fortemente deteriorate (periferie, zone periurbane ed industriali, litorali). Tali progetti di pianificazione si pongono come obiettivo la radicale ristrutturazione dei paesaggi degradati.



41. In ogni zona paesaggistica, l'equilibrio tra questi tre tipi di attività dipenderà dal carattere della zona e dagli obiettivi definiti per il suo futuro paesaggio. Certe zone possono richiedere una protezione molto rigorosa. Invece, possono esistere delle zone il cui paesaggio estremamente rovinato richiede di venir completamente ristrutturato. Per la maggior parte dei paesaggi, si rende necessario l'insieme delle tre tipologie di intervento, mentre altri richiedono uno specifico grado di intervento.
42. Nella ricerca di un buon equilibrio tra la protezione, la gestione e la pianificazione di un paesaggio, occorre ricordare che non si cerca di preservare o di "congelare" dei paesaggi ad un determinato stadio della loro lunga evoluzione. I paesaggi hanno sempre subito mutamenti e continueranno a cambiare, sia per effetto dei processi naturali, che dell'azione dell'uomo. In realtà, l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello di accompagnare i cambiamenti futuri riconoscendo la grande diversità e la qualità dei paesaggi che abbiamo ereditato dal passato, sforzandoci di preservare, o ancor meglio, di arricchire tale diversità e tale qualità invece di lasciarle andare in rovina.

### **Articolo 2 - Campo di applicazione**

43. L'articolo precisa che la convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Riguarda tanto il paesaggio terrestre, che acquatico e concerne le acque interne (laghi, stagni), come pure le aree marittime (acque costiere, mare territoriale).
44. La riserva dell'articolo 15 si riferisce alla facoltà lasciata a certi Stati, per ragioni costituzionali, di non applicare automaticamente un trattato internazionale ratificato ad alcuni dei loro territori, in particolar modo quelli di oltremare (si veda il commento relativo all'articolo 15).
45. L'originalità della Convenzione risiede nella sua applicazione tanto ai paesaggi ordinari, che a quelli eccezionali, poiché sono tutti determinanti per la qualità dell'ambito di vita delle popolazioni in Europa. Comprende in tal modo i paesaggi della vita quotidiana, quelli eccezionali o degradati. Un campo d'applicazione così vasto è giustificato dalle seguenti ragioni: ogni paesaggio costituisce un ambito di vita per la popolazione che vi risiede; esistono delle interconnessioni complesse tra i paesaggi urbani e rurali; la maggior parte degli Europei vive nelle città (grandi e piccole), la cui qualità paesaggistica ha un'enorme influenza sulla loro esistenza; infine, i paesaggi rurali occupano un posto importante nella sensibilità europea. Altro motivo che giustifica questo vasto campo di applicazione sono le profonde modifiche che subiscono attualmente i paesaggi europei, in particolar modo quelli periurbani.

### **Articolo 3 - Obiettivi**

46. L'articolo enuncia l'obiettivo della convenzione, che è quello di garantire la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei mediante l'adozione di provvedimenti nazionali e l'attuazione di una cooperazione europea tra le Parti.
47. Il capitolo II (articoli 4-6) e il capitolo III (articoli 7-11) della convenzione trattano dei provvedimenti nazionali e della cooperazione europea.

## **CAPITOLO II - PROVVEDIMENTI NAZIONALI**

### **Articolo 4 - Ripartizione delle competenze**



48. Ai sensi di questo articolo, ogni Parte contraente dovrà applicare la convenzione al livello amministrativo meglio appropriato per l'adozione di misure riguardanti il paesaggio, tenendo conto del principio di sussidiarietà e della Carta europea dell'autonomia locale. Ne consegue che, quando necessario, gli enti locali e regionali, come pure i loro consorzi devono avere la garanzia di essere chiamati a partecipare in modo ufficiale al processo di applicazione.
49. Nei casi in cui le autorità locali e regionali dispongano delle competenze necessarie, la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi risulteranno maggiormente efficaci se la responsabilità della loro messa in atto verrà affidata - nel quadro costituzionale legislativo previsto a livello nazionale - alle autorità più vicine alla popolazione interessata. Ogni Stato deve definire precisamente i compiti e le misure che vengono affidati ad ogni livello (nazionale, regionale o locale) e stabilire delle norme per il coordinamento di tali provvedimenti tra i vari livelli, segnatamente per quanto riguarda gli strumenti relativi all'urbanistica e alla pianificazione territoriale.

#### **Articolo 5 - Provvedimenti generali**

50. L'articolo determina i provvedimenti necessari per l'applicazione della convenzione in ogni Stato firmatario. Si tratta dei seguenti provvedimenti:
- a. riconoscere giuridicamente il paesaggio, in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio, naturale, culturale, ambientale e socio-economico e fondamento delle loro identità locali. Vale la pena di notare che numerosi Stati europei già fanno dei riferimenti al paesaggio nella loro costituzione o nella loro legislazione sul patrimonio naturale o culturale, oppure sull'ambiente;
  - b. formulare ed attuare delle politiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi, nel rispetto delle disposizioni della convenzione, adottando le misure particolari previste all'articolo 6;
  - c. avviare delle procedure per la partecipazione delle popolazioni, degli enti locali e regionali e degli altri soggetti interessati, ai fini di definire ed attuare le suddette politiche. Il paesaggio è un elemento che interessa l'insieme della popolazione: la cura del paesaggio richiede un partenariato tra una nutrita schiera di individui e di organizzazioni;
  - d. tener conto sistematicamente del paesaggio nelle politiche nazionali in materia di pianificazione territoriale e di urbanistica, nelle politiche culturali, ambientali, agricole, socioeconomiche, come pure nelle altre politiche settoriali suscettibili di avere un'incidenza, diretta od indiretta, sul paesaggio, così come per esempio i trasporti. Alla base di questa disposizione c'è l'idea che il paesaggio non è un tema da prendere in esame in quanto settore specializzato di competenza degli affari pubblici. Il paesaggio può subire influenze positive o negative esercitate da interventi plurisettoriali. Ne deriva la necessità per i governi di vigilare affinché gli obiettivi connessi con il paesaggio siano presi in considerazione in tutti i settori pertinenti della vita pubblica.

#### **Articolo 6 - Misure specifiche**



51. L'articolo si riferisce alle misure specifiche che le Parti dovranno prendere a livello nazionale, regionale o locale.

#### Paragrafo A - Sensibilizzazione

52. Il paragrafo tratta della questione chiave della sensibilizzazione. Il paesaggio appartiene in parte ad ogni cittadino, che ha il dovere di averne cura. Ne deriva che la buona condizione dei paesaggi è strettamente connessa al livello di sensibilizzazione delle popolazioni. In tale prospettiva dovrebbero essere indette delle campagne di informazione e di sensibilizzazione dei cittadini, dei rappresentanti eletti e delle associazioni sul valore dei paesaggi di oggi e di domani.

#### Paragrafo B - Formazione ed educazione

53. La salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi possono rivelarsi una questione complessa che coinvolge molteplici enti pubblici e privati e che comporta lavori pluridisciplinari di competenza di varie professioni. Le Parti sono pertanto invitate:

- . a realizzare una formazione di livello elevato per gli specialisti nel settore della conoscenza e degli interventi sui paesaggi;
- a. a promuovere dei programmi pluridisciplinari di formazione alle questioni connesse con il paesaggio per gli amministratori eletti e il personale tecnico delle autorità locali, regionali e nazionali e degli altri enti pubblici o privati interessati. Obiettivo di tali sforzi è il miglioramento delle competenze tecniche degli enti responsabili del paesaggio. Tali enti possono essere per esempio delle organizzazioni di categoria incaricate della pianificazione territoriale, dell'ambiente e della gestione del patrimonio, interessate all'utilizzo delle terre ai fini dell'agricoltura, del turismo o dell'industria, oppure essere coinvolte nei lavori di edilizia e della costruzione di infrastrutture;
- b. a sviluppare degli insegnamenti scolastici ed universitari che trattino, nelle discipline interessate, dei valori legati al paesaggio e delle questioni relative alla sua salvaguardia, alla sua gestione e alla sua pianificazione, in modo che i giovani acquisiscano la consapevolezza dei problemi connessi con il contesto nel quale vivono.

#### Paragrafo C - Individuazione e valutazione

54. Il paragrafo espone la natura dei lavori necessari per individuare e valutare i paesaggi, al fine di far poggiare su solide basi un'azione sul lungo periodo, volta a tutelarne e a migliorarne la qualità. Tale azione deve essere sostenuta da una conoscenza approfondita delle particolarità di ogni paesaggio, del suo processo di evoluzione e del valore che la popolazione interessata gli accorda. La valutazione potrebbe venir effettuata senza che si proceda necessariamente a stabilire una scala precisa di valori.
55. Il sottoparagrafo C 1 a impegna le Parti ad intraprendere delle ricerche e degli studi finalizzati ad individuare i paesaggi e ad analizzarne le particolarità, come pure le dinamiche e le pressioni che li modificano. Alcuni paesi hanno effettuato a livello nazionale un lavoro di esame e di censimento dei loro paesaggi. Tale lavoro ha rivelato il carattere specifico dei paesaggi delle varie zone, poiché



ciascuno possiede la propria combinazione di elementi naturali ed antropici. Sistemi informativi territoriali e moderne tecniche di cartografia informatizzata, anche a livello urbano, vengono impiegate per evidenziare le specificità di un paesaggio (suoi rilievi, schema del suo popolamento, principali utilizzazioni del suolo, attività economiche, zone residenziali, presenza o assenza di caratteristiche quali siepi o terrazzi, testimonianze delle attività umane del passato o ad habitat per delle specie selvatiche, ecc.).

56. Tale lavoro effettuato sul campo da professionisti deve obbligatoriamente rendere partecipi le comunità locali, i cittadini e i vari soggetti interessati mediante indagini e riunioni di informazione.
57. Il sottoparagrafo C 1 b impegna le Parti a stabilire la qualità dei paesaggi così individuati, tenendo conto del valore specifico loro attribuito dai cittadini e dai soggetti interessati, per esempio i proprietari fondiari o quelli che intervengono nel loro utilizzo e nella loro gestione. Obiettivo di tale valutazione è quello di fornire una base che consenta di determinare quali elementi, nel paesaggio di una zona determinata, sono preziosi al punto da doverli proteggere, quali caratteristiche richiedono una gestione volta a preservare la qualità del paesaggio e quali elementi o quali zone meritano che se ne preveda la valorizzazione. È un processo che deve tener conto del parere della popolazione interessata e degli interessi legati alle politiche settoriali; si tratta di punti di vista che possono rivelarsi estremamente vari e soggettivi. Per questo sarebbe forse saggio cominciare la valutazione basandosi su dei criteri obiettivi, e poi raffrontare i risultati con i diversi valori che la popolazione attribuisce al paesaggio e ad interessi di altro tipo. Se del caso, tale confronto potrebbe essere oggetto di un'indagine pubblica nell'ambito della quale i soggetti interessati potrebbero esprimere il loro parere. La partecipazione dei cittadini a questo tipo di processo potrebbe venir incoraggiata mediante l'informazione del pubblico, la consultazione di tutti gli enti rappresentativi o ricorrendo ai mass media e alle campagne di sensibilizzazione condotte a tutti i livelli.
58. Il sottoparagrafo C 2 ricorda a tal proposito quanto può apportare lo scambio internazionale di esperienze e di idee, previsto agli articoli successivi. Non esiste nessun metodo riconosciuto da tutti per studiare, individuare e valutare i paesaggi; esiste però tutto un insieme molto importante di conoscenze, di cui occorrerebbe avvalersi. La cooperazione internazionale dovrà incoraggiare i paesi a prendere i provvedimenti; garantirà che vengano accomunate le esperienze sui paesaggi e sul loro valore, come pure i problemi e le politiche attuali, consentirà infine di stabilire quali paesaggi o quali problemi meriterebbero un'attenzione internazionale.

#### Paragrafo D - Obiettivi di qualità paesaggistica

59. Il paragrafo impegna le Parti a definire per i paesaggi individuati e valutati degli obiettivi di qualità paesaggistica, mediante la consultazione della popolazione interessata. Prima di adottare qualsiasi provvedimento di salvaguardia, gestione e pianificazione di un paesaggio, è essenziale dare al pubblico una definizione chiara degli obiettivi che si vogliono conseguire. Gli obiettivi devono essere definiti, presentati e pubblicati dall'autorità competente, previa consultazione del pubblico e tenendo conto di tutti gli interessi in gioco. Gli obiettivi possono essere stabiliti nell'ambito più generale di una politica condotta dagli enti territoriali o centrali interessati. La definizione degli obiettivi deve esporre in maniera chiara le caratteristiche e le qualità particolari del paesaggio preso in esame, l'idea generale della politica relativa a detto paesaggio, gli elementi specifici del paesaggio



interessati dalle misure di salvaguardia, di gestione o di pianificazione e deve quindi indicare quali sono gli strumenti che si intende utilizzare per conseguire gli obiettivi prefissati.

60. Deve apparire una chiara relazione tra gli obiettivi, i risultati delle analisi di individuazione e di valutazione e i provvedimenti giudicati necessari per conseguire tali obiettivi.

Paragrafo E - Applicazione

61. Il paragrafo invita le Parti ad adottare gli strumenti legislativi, amministrativi, fiscali o finanziari specifici per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi, tenendo conto delle politiche sul paesaggio convenute. Tali strumenti possono essere svariati. Possono consistere nell'elaborazione di strumenti di pianificazione a valenza paesistica, di progetti sul paesaggio, nel regime speciale per certi paesaggi, nella presa in considerazione dei paesaggi negli studi di impatto e nelle autorizzazioni alle attività o all'occupazione dei suoli, in misure urgenti per salvaguardare un determinato paesaggio minacciato, ecc. Spetta ad ogni Stato elaborare e adottare una serie di strumenti atti a soddisfare le esigenze dei propri paesaggi e conformi al suo ordinamento giuridico. I Comitati di esperti competenti di cui all'articolo 10 della convenzione potranno formulare delle raccomandazioni per agevolare l'applicazione della convenzione.

### **CAPITOLO III - COOPERAZIONE EUROPEA**

#### **Articolo 7 - Politiche e programmi internazionali**

62. La convenzione dovrebbe stimolare una maggiore presa in considerazione del paesaggio presso i diversi organismi internazionali come pure nei programmi internazionali. A tal scopo, le Parti specialmente sensibilizzate al problema del paesaggio dovrebbero svolgere un ruolo attivo, coordinando le loro riflessioni e le loro proposte in seno ai Comitati di esperti competenti di cui all'articolo 10 della Convenzione. Il Consiglio d'Europa dovrebbe inoltre organizzare una cooperazione particolare sul tema del paesaggio, in collaborazione con altri organismi internazionali, governative, in particolare l'Unesco, l'Unione europea e l'IUCN, e altre organizzazioni non governative.

#### **Articolo 8 - Assistenza reciproca e scambio di informazioni**

63. Per facilitare l'applicazione della convenzione e rafforzarne l'efficacia, le Parti si impegnano a cooperare tra di loro in tre settori:
- la reciproca assistenza tecnica e scientifica mediante lo scambio di esperienze e di lavori di ricerca in materia di paesaggio;
  - gli scambi di specialisti del paesaggio, segnatamente al fine della formazione e dell'informazione;
  - lo scambio di informazioni su tutte le questioni trattate nelle disposizioni della convenzione.
64. In questi ultimi anni, si è potuto constatare un notevole aumento dell'interesse - politico, professionale ed accademico - suscitato dalle questioni relative al paesaggio, da cui deriva lo sviluppo di tutto un insieme di esperienze e di competenze alle quali possono ispirarsi gli Stati membri, gli enti locali e regionali e gli altri soggetti per l'applicazione della convenzione. Nel contempo, i mezzi disponibili per



questo scambio di idee, - e per gli aspetti tecnici dello studio paesaggistico- sono stati radicalmente migliorati grazie al progresso delle comunicazioni elettroniche e all'arrivo di Internet. Tale evoluzione consente di portare avanti su una base molto più ampia rispetto soltanto ad una decina di anni fa lo scambio di idee e l'assistenza reciproca; in tal modo, in tutta Europa, i soggetti locali possono partecipare a questo scambio che consente di instaurare un'autentica "democrazia del paesaggio".

#### **Articolo 9 - Paesaggi transfrontalieri**

65. L'articolo impegna le Parti a mettere a punto dei programmi transfrontalieri per l'individuazione, la valutazione, la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi transfrontalieri. Nell'elaborare tali programmi, nel rispetto del principio di sussidiarietà quale definito dalla Carta europea dell'autonomia locale, le Parti sono invitate ad avvalersi del sostegno degli enti locali e regionali, utilizzando come strumenti di realizzazione quelli raccomandati dalla Convenzione-quadro europea del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, e i suoi protocolli addizionali.

#### **Articolo 10 - Controllo dell'applicazione della convenzione**

66. E' emerso che gli obiettivi della convenzione sarebbero raggiunti più facilmente se i rappresentanti delle Parti avessero la possibilità di incontrarsi regolarmente per mettere a punto dei programmi comuni e coordinati e garantire in modo congiunto il controllo dell'applicazione della convenzione.
67. A tal proposito, è stato considerato che il Consiglio d'Europa rappresenta il quadro ideale, poiché dispone di strutture competenti nell'ambito delle quali tutte le Parti contraenti della convenzione possono farsi rappresentare.
68. Visto il carattere pluridisciplinare della nozione e delle attività legate al paesaggio, il controllo dell'applicazione della convenzione potrà quindi essere affidato al Comitato per le attività del Consiglio d'Europa in materia di diversità biologica e paesaggistica (CO-DBP) e al Comitato del patrimonio culturale (CC-PAT) che, nell'ambito del Consiglio d'Europa, operano nel campo di attività trattate nelle disposizioni della convenzione e hanno un accesso diretto al Comitato dei Ministri. Per svolgere tale compito, questi comitati potranno riunirsi congiuntamente in modo che la convenzione possa avvalersi di un forum di discussione appropriato. L'Assemblea parlamentare e il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) saranno associati ai lavori dei suddetti comitati sul tema della convenzione.
69. Considerando le crescenti responsabilità delle autorità locali e regionali nel campo della salvaguardia, della gestione e della pianificazione dei paesaggi, il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE), l'organo rappresentativo di tali autorità in seno al Consiglio d'Europa, potrà indirizzare dei pareri al Comitato dei Ministri circa i rapporti predisposti dall'istanza del Consiglio d'Europa incaricata del controllo dell'applicazione della convenzione, in base all'articolo 2, capoverso 2 della Risoluzione statutaria (2000) 1.
70. Nello stesso spirito, il CPLRE è chiamato a partecipare attivamente alle iniziative intraprese nell'ambito del controllo e ad esprimere il proprio parere sui criteri seguiti per l'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa previsto dall'articolo 11.



## **Articolo 11 - Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa**

71. L'articolo prevede che il Comitato dei Ministri, su proposta dei Comitati di esperti competenti di cui all'articolo 10 della convenzione, e dopo aver preso in considerazione il parere del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, assegnerà il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa ad un ente locale o regionale, a un consorzio di tali enti (all'interno di un solo paese o su base transfrontaliera) e a delle organizzazioni non governative che abbiano attuato una politica o delle misure relative alla salvaguardia, la gestione e/o la pianificazione dei paesaggi che dimostrino un'efficacia durevole e possano servire da esempio alle altre collettività attraverso l'Europa.
72. Tale premio si prefigge lo scopo di stimolare un processo che gli Stati potrebbero innescare in tutta Europa per incoraggiare e riconoscere una gestione esemplare dei paesaggi. Il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa potrebbe in tal modo venir a completare un processo gestito a livello nazionale e comprendente eventualmente l'organizzazione di concorsi nazionali analoghi e un sostegno finanziario alle collettività locali e regionali interessate.
73. Il paragrafo 1 indica che le autorità locali e regionali, i loro consorzi, le organizzazioni non governative possono presentare la loro candidatura per partecipare al concorso per il premio del paesaggio attraverso il loro Stato membro. Lo Stato Parte della convenzione potrà in tal modo valutare le candidature, eventualmente mediante un concorso nazionale che potrebbe prevedere dei premi o delle ricompense, e presentare ai Comitati di esperti competenti il vincitore nazionale, oppure un numero limitato di candidati per l'assegnazione del premio.
74. I paragrafi 2 e 3 autorizzano i Comitati di esperti competenti a definire e a pubblicare i criteri secondo i quali verranno valutati i candidati al premio e a ricevere le proposte da parte degli Stati. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa conferisce il premio.
75. Il paragrafo 4 predispone che i titolari del premio vengano invitati a garantire in modo durevole la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi considerati.

## **CAPITOLO IV - CLAUSOLE FINALI**

76. Tranne poche eccezioni, le clausole finali si basano sul modello delle clausole finali delle convenzioni e degli accordi stipulati in seno al Consiglio d'Europa, modello approvato dal Comitato dei Ministri alla 315ª riunione a livello dei Delegati, nel febbraio 1980. La maggior parte degli articoli non richiede quindi delle osservazioni particolari, ma meritano una spiegazione i punti seguenti.

## **Articolo 12 - Relazioni con altri strumenti giuridici**

77. La redazione di questo articolo si ispira alle disposizioni tipo già adottate per altre convenzioni internazionali, per risolvere il problema dell'articolazione tra convenzioni che intervengono in settori simili.
78. La presente convenzione si distingue sia sul piano formale, che su quello sostanziale dalla Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'Unesco del 16 novembre 1972. Hanno vocazioni distinte, al pari delle due organizzazioni sotto i cui auspici sono state elaborate. Una è a vocazione regionale, l'altra mondiale. La convenzione del Consiglio d'Europa appare come



complementare di quella dell'Unesco. Sul piano sostanziale, la convenzione del Consiglio d'Europa raggruppa tutti i paesaggi, anche quelli che non hanno un valore universale eccezionale, ma non comprende i monumenti del patrimonio culturale, a differenza del testo dell'Unesco. Parimenti, il suo obiettivo principale non è quello di stabilire un elenco di beni che presentano un interesse eccezionale ed universale, bensì di stabilire un regime di salvaguardia, di gestione e di pianificazione di tutti i paesaggi sulla base di una serie di principi. Ognuno dei due testi possiede pertanto la propria specificità. Per coordinare l'azione complementare delle due convenzioni, si potrebbe prevedere una cooperazione scientifica tra il Comitato del patrimonio mondiale dell'Unesco e i Comitati di esperti di cui all'articolo 10 della Convenzione europea del paesaggio, mediante un accordo tra l'Unesco e il Consiglio d'Europa, in applicazione dell'articolo 13.7 della Convenzione dell'Unesco del 16 novembre 1972 e in base al suggerimento contenuto all'articolo 7 della presente convenzione.

79. L'articolo 12 della convenzione europea del paesaggio intende prevenire delle eventuali difficoltà con altri strumenti giuridici internazionali, precisando che non preclude l'applicazione di disposizioni più rigorose e più favorevoli eventualmente contenute nei suddetti strumenti.

#### **Articolo 13 - Firma, ratifica, entrata in vigore**

80. La convenzione entrerà in vigore tre mesi dopo la ratifica da parte di dieci Stati membri del Consiglio d'Europa.

#### **Articolo 15 - Applicazione territoriale**

81. Si tratta di una disposizione che interessa unicamente dei territori con statuto particolare, quali i territori d'oltremare, oppure le isole Feroe e la Groenlandia per la Danimarca, o Gibilterra, l'isola di Man, di Jersey e di Guernesey per il Regno Unito.
82. E' stato chiaramente convenuto che sarebbe contrario all'oggetto e allo scopo della convenzione il fatto che una Parte possa escludere dall'applicazione di questo strumento delle parti del suo territorio metropolitano e che non era necessario esplicitare questo aspetto nella convenzione.

#### **Articolo 17 - Emendamenti**

83. Gli emendamenti possono consentire di adattare o di migliorare la convenzione. I comitati menzionati all'articolo 10 della convenzione possono preparare gli emendamenti ed esaminare quelli che vengono proposti dalle Parti. Gli emendamenti vengono adottati dal Comitato dei Ministri a maggioranza dei tre quarti dei voti espressi, e poi accettati dalle Parti. Entrano in vigore tre mesi dopo la loro accettazione da tre Stati Parti firmatari membri del Consiglio d'Europa.
1. *L'Assemblea parlamentare e il Comitato del patrimonio culturale del Consiglio d'Europa, come pure il Comitato delle regioni dell'Unione europea, il Comitato per la tutela del patrimonio mondiale dell'Unesco, la Commissione per le zone protette e la Commissione del diritto dell'ambiente dell'Unione mondiale per la natura (UICN) hanno espresso il loro parere ufficiale nel quadro della Conferenza di Firenze. In tale occasione, un certo numero di organizzazioni non governative qualificate sotto il profilo tecnico nel campo del paesaggio hanno ugualmente espresso un parere favorevole sul progetto preliminare di convenzione.*



*(e) Elenco delle principali leggi in materia di paesaggio*



## Legislazione statale e circolari:

Costituzione della Repubblica Italiana - Art. 9 -

Viene riconosciuto il valore fondamentale del bene "paesaggio" e la sua tutela è elevata a livello costituzionale.

D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8

### **"Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici"**

Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di redazione e approvazione dei Piani Territoriali paesistici.

D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 - art. 82 - commi 1-2

### **"Decentramento amministrativo"**

Delega alle Regioni le funzioni amministrative statali relative alla protezione delle bellezze naturali per quanto attiene la loro individuazione e tutela.

L. 28 febbraio 1985, n. 47 - artt. 20, 32, 33

### **"Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive"**

Definisce la normativa in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia. Qui si riportano gli articoli relativi alle sanzioni penali previste per la inosservanza e la violazione delle norme urbanistiche e alla sanatoria delle opere abusive su aree sottoposte a vincolo. Inoltre le tabelle, allegate alla legge, da utilizzare ai fini della quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia.

Legge 23 dicembre 1996, n. 662 - art. 2 - comma 46

### **"Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"**

Sancisce l'applicabilità della sanzione pecuniaria di cui all'art. 15 della L. 1497/39 anche in presenza del parere favorevole da parte dell'Autorità competente in merito alla condonabilità dell'abuso.

Decreto Ministeriale Beni Culturali e ambientali 26 settembre 1997

### **"Determinazione dei parametri e delle modalità per la qualificazione della indennità risarcitoria per le opere abusive realizzate nelle aree sottoposte a vincolo"**

Definisce i parametri e le modalità da utilizzare nel calcolo delle indennità risarcitorie per le opere abusive realizzate nelle aree sottoposte a vincolo.

D. Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 - TITOLO II

### **"Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre, n. 352"**

Costituisce il testo unico della normativa in materia di beni culturali e ambientali. Si tratta di un'opera legislativa di coordinamento della precedente disciplina prevista in particolare dalle Leggi n. 1497/39 e n. 431/85, e dall'art. 82 del D.P.R. 616/77.

D.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441

### **"Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali"**

Nuovo assetto e organizzazione del Ministero comprendente una Direzione generale per i beni



architettonici ed il paesaggio.

Circolare del Ministero dei Beni Ambientali n. 4054 del 16/5/1989

Impartisce istruzioni allo scopo di snellire le procedure di attuazione delle vigenti disposizioni normative in materia di opere pubbliche e di tutela delle zone di particolare interesse ambientale.

Accordo 19 aprile 2001

Accordo tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio.

## **Legislazione regionale e circolari**

L.R. 1 agosto 1978, n. 26 - artt. 7-15

### **"Modificazioni e integrazioni della legge regionale 24 marzo 1975, n. 18, in materia urbanistica - norme in materia ambientale"**

Vengono sub-delegate ai Comuni le competenze relative alla concessione delle autorizzazioni paesaggistiche e alla determinazione delle relative sanzioni.

L.R. 21 aprile 1999, n. 3 - artt. 93-94

### **"Riforma del sistema regionale"**

Gli articoli riportati definiscono gli strumenti attuativi della tutela del valore paesaggistico del Territorio regionale, fissando inoltre i parametri di valutazione cui i Comuni devono attenersi nelle concessioni della autorizzazione paesaggistica.

L.R. 24 marzo 2000, n. 20 - artt. 2-6, 19-20, 22-28, 30, 32, 40-42, 49, 52; Allegato: artt. A-1, A-8/A-9, A-16/A-18, A-27

### **"Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"**

Disciplina la tutela e l'uso del territorio, definendo gli strumenti di pianificazione e le procedure per la loro attuazione. In particolare, l'art. 24 specifica la funzione del PTPR e il suo rapporto con il PTCP.

L.R. 15 luglio 2002, n. 16

### **"Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio"**

L.R. 25 novembre 2002, n. 31 - art. 3 - 46 - 47

### **"Disciplina generale dell'edilizia"**

La legge regionale n. 31/2002 prevede importanti innovazioni in materia paesaggistica, in primo luogo, la costituzione obbligatoria di una Commissione comunale per la qualità architettonica e per il paesaggio, organo tecnico il cui parere deve essere sempre richiesto in caso di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica

Circolare dell'Assessore alla programmazione, pianificazione e ambiente 8/11/1993, n.1

Attuazione del Piano Paesistico Regionale

Bozza di Accordo tra Regione Emilia-Romagna, Ministero per i Beni e le Attività Culturali e l'Associazione delle Autonomie Locali

ai sensi dell'art. 46, commi 1-3, della L.R. n. 31/02



## **Giurisprudenza:**

### sentenza della Corte Costituzionale n. 151 del 24/6/1986

L'art. 1 della L. 8 agosto 1985, n. 431 introduce una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, implicante, cioè, una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale.

### sentenza della Corte Costituzionale n. 153 del 24/6/1986

attribuzione allo Stato (in aggiunta ai poteri inibitori connessi al vincolo paesistico) di poteri surrogatori comprensivi, per quel che riguarda il territorio relativo alle zone protette, all'adozione di piani paesistici in luogo della Regione rimasta inerte.

### sentenza della Corte Costituzionale n. 327 del 26/6/1990

Il piano paesistico territoriale della Regione Emilia-Romagna deve essere ricondotto alla categoria dei "piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali" e inquadrato nei "piani territoriali stralcio ambientali" (art. 1 bis L. 431/85 e art. 4, c. 2, L.R. 47/78); pertanto la competenza sulla sua approvazione è della Regione.

### sentenza del Consiglio di Stato n. 3184 del 2/6/2000

La realizzazione di opere senza la prescritta autorizzazione paesaggistica è sempre fonte di un "danno ambientale"; in ogni caso quindi è causa dell'applicazione dell'indennità di cui all'art. 15 della L. 1497/39, in funzione di "sanzione amministrativa pecuniaria" e non in forma risarcitoria.

### sentenza della Corte Costituzionale n. 378 del 27/7/2000

La natura e gli obiettivi di tutela del PTPR non presuppongono la fissazione di un limite di durata dei vincoli paesaggistici in quanto questi non sono di natura urbanistica, anche se inclusi in uno strumento di natura mista (urbanistico e di tutela culturale-ambientale), ma sono finalizzati al mantenimento della situazione esistente, oggetto di apposita valutazione per la tutela di un interesse estetico culturale rilevante.

### sentenza della Corte di Cassazione n. 8359 del 28/2/2001

la giurisprudenza prevalente della Corte esclude la sostituzione della pena detentiva con quella pecuniaria.

### sentenza del TAR Emilia-Romagna n. 262 del 24/5/2001

Per la realizzazione di opere in zone soggette a vincolo ambientale occorre, oltre alla concessione edilizia, l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 7 della L. 1497/39, anche per la tipologia d'intervento prevista dal PTPR, in quanto quest'ultimo deve considerarsi un ulteriore mezzo di tutela del paesaggio ed è connesso con gli stessi vincoli, di cui è anzi attuazione.

### sentenza del Consiglio di Stato n. 9 del 14/12/2001

In sede di esame dell'istanza di nulla-osta paesistico la Regione o l'Autorità designata dalla legge regionale deve rispettare il principio della "leale collaborazione" con gli organi del Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e gli altri consueti principi sulla legittimità amministrativa.

Il Ministero nell'esaminare l'autorizzazione concessa può motivatamente valutare se la gestione del vincolo avviene con un atto legittimo e annullare l'autorizzazione che risulti illegittima sotto qualsiasi profilo di eccesso di potere, ma non può sovrapporre le proprie eventuali difformi valutazioni sulla modifica dell'area, se l'autorizzazione non risulti viziata.



sentenza del Consiglio di Stato n. 657 del 4/2/2002

Si stabilisce che fiumi e torrenti sono soggetti a tutela paesaggistica di per sé stessi, a prescindere dall'iscrizione negli elenchi delle acque pubbliche.

sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna n. 366 dell'8/2/2002

La sentenza, nel ricostruire la disciplina e i limiti della tutela paesaggistica dei corsi d'acqua pubblici, afferma l'idoneità del PTPR a escludere dal vincolo di tutela i corsi d'acqua, comunque definiti "acque pubbliche", ai sensi del R.D. 11/12/33 n. 1775, che siano ritenuti irrilevanti dal punto di vista della Regione, in attuazione dell'art. 146, comma 3, del D.Lgs. n. 490/99.

Parere del Consiglio di Stato n. 2340/2001 dell'11/4/2002

Il Consiglio di Stato, modificando il proprio orientamento in materia, sostiene la possibilità del rilascio dell'autorizzazione "ex post", ai fini ambientali, per gli abusi che rientrino nella fattispecie dell'art. 13 della legge n. 47/85 e che ricadono in aree vincolate.



*(f) Bibliografia*



ARPA Ferrara (2002), *Lo sai che...* Cirelli e Zanirato, Ferrara (?).

Baldi P., *Paesaggio e ambiente. Rapporto 2000*, MBAC-Gangemi, Roma, 2002

Caravaggi L., *Paesaggi di paesaggi*, Meltemi, Roma, 2002

A. Clementi (2002, a cura di), *Interpretazioni di paesaggio*, Meltemi, Roma

Comune di Ferrara (marzo 1993), *Piano Regolatore Generale. Relazioni*, Ferrara.

Comune di Ferrara (luglio 1989), *Progetto preliminare di Piano Regolatore. Relazione programmatica*, Ferrara

Comune di Ferrara (aprile 2002), *Nuovo Piano urbanistico di Ferrara. Documento degli obiettivi*, Ferrara.

Comune di Ferrara (febbraio 2003), *Nuovo Piano Urbanistico di Ferrara. Bozza del documento preliminare*, Ferrara

Farina A. (2001), *Ecologia del paesaggio. Principi, metodi e applicazioni* UTET Libreria srl, Torino.

Macchi Cassia C., *Progettare il paesaggio*, in Alberto Clementi, op. cit.

Roberto Gambino, *Maniere d'intendere il paesaggio*, in Alberto Clementi, op. cit.

Marangoni B., Marchigiani E. (2003), *Ferrara piani 1870-1995*, Libreria Clup, Milano

Migliorini F. (1990), *Verde Urbano. Parchi, giardini, paesaggio urbano: lo spazio aperto nella costruzione della città moderna* Franco Angeli, Milano

Morisi A. (a cura di), *Recupero e gestione ambientale della pianura. La rete ecologica del Persicetano*

Munarin S., Tosi M. C. (a cura di) (2003), *Il progetto ambientale della città. Studi e ricerche per il PSC di Ferrara*, Il Poligrafo, Padova.

Ricci M. (2003, a cura di) , *Rischiopaesaggio*. MELTEMI, Roma.

Settis S. (2002) *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino,

