

## Il paesaggio e la pianificazione urbanistica delle campagne (e un'ipotesi di “paesaggio peri-monumentale”)

Il dibattito intorno al “paesaggio” si è dimostrato troppo spesso generico e di difficile controllo. A ciò, ovviamente, hanno concorso punti di vista diversi, afferenti alle diverse discipline di osservazione, generando – se pur in buona fede – contraddizioni e posizioni apodittiche, spesso tradotte in rigide normative.

L'attenzione per il “paesaggio” ha avuto fasi alterne e oscillazioni di attenzione. Senza stare a ripercorrerne la storia, da *Il Bel Paese* di Antonio Stopani (1873), alla Conferenza di Berna (1913), all'impegno di N.A. Falcone con *Il paesaggio italico e la sua difesa* (1914), all'impegno dell'Editore Morpurgo a partire dal 1928 con le monografie sul paesaggio delle regioni italiane coordinate da Luigi Parpagliolo (un'opera, fu detto, di “geografia estetica”), si arriva al 1939 con la Legge n. 1497, messa a punto da Gustavo Giovannoni per il ministro Bottai: una legge quest'ultima, rimasta invariata e trasferita, nei contenuti, nel Decreto Legislativo n. 42/2004 – “Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

Ma va ricordato che – fra gli anni '60 e '70 – con la crescente autonomia dell'urbanistica e l'avviarsi sistematico dei Piani Regolatori Comunali, nonché la delega di questa materia alle nascenti regioni, il termine “paesaggio” ebbe un vero e proprio oscuramento; lo testimonia il fatto che, quando nel 1975, Giovanni Spadolini promuove il nuovo ministero, questo si chiamerà Ministero per i beni culturali e ambientali. L'aggettivo “ambientale” era uscito dal voto in Parlamento ma era stato proposto dal ministro col sostantivo “ambiente” (che, di lì a poco, avrebbe avuto un autonomo ministero in altra area politica).

\* Università degli Studi di Firenze

Interessante e chiarificatore l'intervento di Spadolini avverso la proposta del grande senatore Valitutti, suo compagno di partito:

Ecco perché mi permetto di anticipare il no che il Governo darà all'intenzione che ella, sen. Valitutti, propone per il Ministero come Ministero dei beni culturali e del "paesaggio"; non perché io non senta in me crocianamente, per una comune derivazione crociana, l'eco di questa parola "paesaggio" che risuona anche nel progetto che in questo Senato, alla fine del 1920, l'allora Ministro della pubblica istruzione, Benedetto Croce, presentò per la difesa del verde e che neanche allora, per la verità, fu accolto, ma perché il termine "paesaggio", pur inserito nella nostra Carta Costituzionale, non recepisce più e non esaurisce questa complessa realtà della cornice naturale del bene culturale. In questo senso fu mio sforzo, in tutta l'elaborazione interministeriale di questo decreto, evitare che tornasse anche una sola volta la parola "paesaggio".

Dunque il 1975 segna il declino del termine "paesaggio" e mette definitivamente in archivio il termine "bellezza naturale". Per 25 anni, fino al 2000, si parlerà solo di "ambiente" e di "beni ambientali".

Il 2000, dopo le conferenze di Napoli e di Roma, ci regalerà la "Convenzione Europea del Paesaggio", mettendo a punto una definizione che traslerà senza modifiche nel "Codice" del 2004: «Per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni».

È a questo punto che il paesaggio torna protagonista di un dibattito assai acceso, con nuove complessità e contraddizioni, moltiplicate dai diversi soggetti istituzionali che vi convergono; Ministero per i beni e le attività culturali, Regioni, Province, Comuni. Il paesaggio è ora richiamato nel PIT (Piano di Indirizzo Territoriale, afferente alla Regione), nel PTC (Piano Territoriale di Coordinamento, afferente alla Provincia), il PS e il RU (Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico, afferente al Comune); e, naturalmente, nel Piano Paesaggistico richiamato dal "Codice", ove all'art. 135 ("Pianificazione paesaggistica") si dice che «il piano paesaggistico definisce, con particolare riferimento ai beni di cui all'art. 134, le trasformazioni compatibili (si noti la tautologia) con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile». Il "corto circuito" culturale e di definizione si fa completo, quando all'articolo successivo (art. 136, comma 'd'), nella individuazione dei "beni paesaggistici" torna la vecchia denominazione della legge Bottai (1939) con le «bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di

vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di queste bellezze»!

Nella Legge Regionale n. 1/2005 vigente, il “patrimonio naturale” e la “disciplina paesaggistica” sono presenti agli artt. 31-35, mentre il “territorio rurale” è richiamato agli artt. 39-40.

#### *Art. 39*

Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio promuovono la valorizzazione dell'economia rurale e montana attraverso il consolidamento del ruolo multifunzionale svolto dall'attività agricola anche integrata con le altre funzioni e settori produttivi con la tutela e coerenti con la valorizzazione delle risorse del territorio, ivi comprese le attività di fruizione del territorio rurale per il tempo libero, la produzione per autoconsumo e la salvaguardia delle risorse genetiche autoctone, nonché attraverso il sostegno delle famiglie residenti in funzione del mantenimento della presenza umana e presidio dell'ambiente, anche adeguando i servizi e le infrastrutture nelle aree marginali.

Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio disciplinano gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia necessari allo sviluppo dell'agricoltura, delle attività ad essa connesse e delle altre attività integrate e compatibili con la tutela e l'utilizzazione delle risorse dei territori rurali e montani.

I comuni attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio, disciplinano le aree dei territori rurali attraverso specifiche discipline che garantiscano la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio rurale, nonché la tutela delle risorse produttive dell'agricoltura. Nell'ambito delle comunità montane, i comuni provvedono in relazione con il piano di sviluppo delle comunità stesse.

#### *Art. 40*

##### *Zone con esclusiva o prevalente funzione agricola*

Nell'ambito del territorio rurale, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio individuano le zone con esclusiva o prevalente funzione agricola.

Per zone con esclusiva o prevalente funzione agricola, al cui comma 1, si intendono quelle individuate in considerazione del sistema aziendale agricolo esistente, della capacità produttiva del suolo, delle limitazioni di ordine fisico, della presenza di infrastrutture agricole di rilevante interesse, della vulnerabilità delle risorse nonché della caratterizzazione sociale ed economica del territorio.

Le zone di cui al comma 1 sono articolate in sottozone, in relazione alla funzione agricola e in rapporto alla caratterizzazione sociale, ambientale e paesaggistica degli ambienti territoriali interessati.

Le zone ad esclusiva funzione agricola, che sono assunte come risorsa essenziale del territorio limitata e non riproducibile corrispondono alle aree di elevato pregio a fini di produzione agricola, anche potenziale, per le peculiari caratteristiche pedologiche, clima-

tiche, di acclività e giacitura del suolo o per la presenza di rilevanti infrastrutture agrarie e/o sistemazioni territoriali.

Nelle zone con esclusiva funzione agricola sono di norma consentiti impegni di suolo esclusivamente per finalità collegate con la conservazione o lo sviluppo dell'agricoltura e delle attività connesse.

Il territorio rurale è soggetto ai vincoli di salvaguardia della normativa vigente in relazione all'approvvigionamento idropotabile.

C'è ragionevolmente da prendere atto che la norma "regionale" non vincola strettamente il territorio agricolo e rurale, rimandando alle norme degli strumenti comunali. È qui che si trovano, talvolta, modalità incomprensibilmente restrittive che fanno poi parlare di «conservazione del paesaggio agrario che danneggia gli agricoltori». La contraddizione si manifesta nei seguenti termini: da una parte gli urbanisti (e/o paesaggisti) con la normativa obbligano l'imprenditore agricolo a conservare la maglia agraria designandolo quasi come unico manutentore e responsabile della tessitura storica; per contro, quando il territorio agrario viene "ceduto" per altri usi non sussistono quasi mai obblighi di questo tipo. Non solo, ma spesso l'agricoltore è obbligato a mantenere le colture agrarie esistenti anche quando non sono più remunerative, così come spesso si legge dell'obbligo di conservare la vegetazione delle bordure. E qui emerge un'altra contraddizione: perché l'agricoltore deve essere obbligato a mantenere le specie vegetali mentre nei giardini – sia pubblici che privati – si mettono a dimora piante di ogni specie senza limiti e controlli? Di fatto, pare ci sia più libertà di turbare il paesaggio con il verde ornamentale che con quello produttivo. E ancora: perché l'agricoltore deve essere obbligato a mantenere gli "oliveti storici" mentre le pubbliche amministrazioni abbattano con disinvoltura le alberature stradali? Non hanno forse anche quest'ultime un valore storico-culturale? Certa *nouvelle-vague* tenderebbe a eliminare dalle nostre città i "pini": un albero che, iconograficamente, identifica il paesaggio italiano (e toscano): si argomenta che le radici danneggiano rapidamente il manto stradale e i rami si spezzano facilmente e che quindi sono alberi "costosi" da mantenere. Ma allora è un costo anche mantenere le colture agrarie tradizionali, indipendentemente dalle richieste di mercato e dall'evoluzione delle tecniche agrarie! Perché questo costo non deve essere riconosciuto all'imprenditore agricolo in qualche forma? Per la verità, almeno inizialmente (art. 34 L.R. 1/2005) faceva carico a province e comuni di trovare «misure incentivanti (...) per la gestione del paesaggio regionale», ma non risulta applicato in alcun caso, a prescindere dal fatto che codesta indicazione è stata abrogata nel 2008.

Qualche ulteriore stigmatizzazione sarebbe possibile anche per i contenuti della Legge Forestale (L.R. 39/2000), per gli effetti contraddittori che è capace di produrre, ma sarà argomento per altra occasione.

Qui, insomma, si vuol dire che il coacervo di normative sul paesaggio agrario sembra, talvolta, mancare di coerenza e di adeguate misure di “perequazione”. *Se il paesaggio è un valore storico-culturale da tutelare (e non c'è dubbio che lo sia), allora tutta la collettività dovrebbe concorrere alla sua salvaguardia.*

#### IL “PAESAGGIO PERI-MONUMENTALE”: UN’IPOTESI

Se questo incontro nasce proprio dalla coscienza che, negli ultimi due decenni l’*idea di paesaggio* è stata tirata, *ad usum delphini*, verso enfattizzazioni ed estremizzazioni che creano inutili conflittualità fra due ragioni fondamentali, *il diritto alla tutela del paesaggio* e *il diritto all’uso e alla sua conformazione produttiva*, diciamo, sommariamente, fra gli architetti e gli agronomi (anche se non poche altre competenze si implementano nello stesso problema), può essere opportuno tentare di tracciare delle “linee di uscita” dallo scenario attuale.

Si è del parere che il problema possa essere affrontato, in ipotesi, da tre punti di vista:

- a) i contenuti della normativa nella Legge regionale e nei Regolamenti comunali;
- b) la definizione di contesti definiti di paesaggio, ove sia sufficientemente esplicito il ruolo del paesaggio, a complemento di un contesto monumentale (che potremmo definire “peri-monumentale”;
- c) il paesaggio oggettivamente extraurbano (rurale agricolo boschivo o altro).

Introduciamo l’ipotesi di una nuova (e parziale) tipologia di paesaggio: il “paesaggio peri-monumentale”, intendendo per questo quel «particolare paesaggio che circonda un monumento o un piccolo centro storico, concorrendo alla conservazione dell’immagine e del bene culturale».

Le aree “peri-monumentali” che qui suggeriamo non sono delle porzioni di territorio nelle quali si deve – per così dire – “imbalsamare” le sistemazioni agrarie per salvaguardare il paesaggio. Ma, al contrario, molto spesso è proprio in queste aree che dobbiamo augurarci che si sviluppi un’agricoltura forte, moderna e competitiva con tutte le modifiche delle sistemazioni agrarie che ciò può comportare.

Infatti solo così si può garantire la sopravvivenza del paesaggio agrario che, proprio per concorrere alla conservazione e valorizzazione del contesto monumentale, deve mantenersi vivo e dinamico e non può essere mortificato nelle sue capacità produttive in nome della conservazione. Altrimenti si rischia l'insorgere di un'agricoltura residuale, non certo esaltante dal punto di vista paesaggistico ma soprattutto – e questo è il fatto più preoccupante – ciò porta a un progressivo abbandono delle aree agricole che non può che sfociare nella trasformazione dei terreni con destinazioni non sempre appropriate ai contesti di pregio.

Solo per piccoli appezzamenti si può infatti realisticamente ipotizzare il mantenimento delle colture agrarie tradizionali unicamente a scopo paesaggistico o, quantomeno, si possono mantenere caratteri agrari nella realizzazione di aree a parcheggio o a verde pubblico (non mancano esempi in questo senso). Il restante territorio, anche in contesti di pregio, non può che essere di tipo agricolo-produttivo.

Si propongono alcuni “casi”, atti a esemplificare l'idea di “paesaggio perimontamentale”, che potrebbe avere, effettivamente, una normativa a sé: Monteriggioni, Colle di Val d'Elsa, Mantignano, Badia a Settimo.

Gli esempi illustrati evidenziano appunto come sia paesaggisticamente preferibile un'agricoltura tutto sommato moderna e produttiva (le vigne sotto Monteriggioni, gli estesi seminativi ancora esistenti nella piana fiorentina) piuttosto che l'agricoltura residuale (gli orticelli) o peggio il cambio di uso dei terreni agricoli (giardini pubblici, parcheggi, edificato, ecc.).

L'esempio di Colle di Val d'Elsa mostra invece un cambio di destinazione d'uso compatibile con il paesaggio agrario.

### *Monteriggioni*

Intanto, è il caso di notare come la perimetrazione di “tutela” (ex L. 1497/1939) non coincida col perimetro del Regolamento Urbanistico, ma è più estesa. Proprio nel R.U., all'art. 49, si legge che «devono essere conservate le ormai limitatissime tracce della tessitura agraria precedente» (presenze arboree, fossi bordati da vinchi, salici e gelsi, viabilità campestre). Purtroppo, nonostante le buone intenzioni, ecco apparire una vasta area di parcheggio che – aperta a ogni esito – potrebbe essere già una contraddizione in termini di quanto affermato a salvaguardia. Da qui l'opportunità della individuazione “peri-monumentale”, capace di costringere il progettista ancora in fase pre-progettuale, a specifiche e simulazioni congruenti e convincenti.





*Monteriggioni (SI) – vigneto*



*Monteriggioni (SI) – parcheggio turistico a servizio del castello*

*Colle di Val d'Elsa*

Evidenziamo come un'area in fregio all'edificato più antico, originariamente agricola, ha cambiato uso divenendo parcheggio e giardino pubblico mantenendo però inalterato il carattere rurale e i valori paesaggistici. Sono stati mantenuti gli olivi che in questo caso hanno certo più un valore ornamentale che produttivo.



*Colle di Val d'Elsa (SI) - giardino pubblico*

*Badia a Settimo e Pieve di San Giuliano a Settimo*

Siamo nel comune di Scandicci. Questi importanti complessi religiosi sorgono in quella che una volta era un'estesa area agricola. Oggi il contesto è completamente cambiato. Permangono comunque all'intorno numerosi appezzamenti agricoli. L'uso del suolo è imposto per norma dagli strumenti urbanistici; ma quale futuro per questi episodi di agricoltura sempre più "residuale" e isolata? Quanto resteranno tali nell'uso effettivo e nella destinazione urbanistica? La perdita, spontanea e progressiva, dell'uso agricolo di questi territori rischia di decontestualizzare definitivamente queste emergenze architettoniche.





*Badia a Settimo, Scandicci (FI) – colture ortive*



*San Giuliano a Settimo, Scandicci (FI) – seminativo*



*San Giuliano a Settimo, Scandicci (FI) – agricoltura residuale*

### *Mantignano*

Intorno alla chiesa romanica di Santa Maria a Mantignano nel comune di Firenze troviamo un'ampia casistica dell'uso del suolo una volta tutto agricolo. Qui non abbiamo un vincolo di tutela (ex L. 1497/39). A oggi molti campi sono stati edificati cancellando anche parte della maglia territoriale ma permangono ancora i seminativi e le colture ortive. Sul lato occidentale del complesso è stato realizzato un giardino pubblico attrezzato che, in questo caso, non mantiene le caratteristiche di ruralità. Le previsioni di piano riducono ulteriormente il terreno agricolo impegnandolo con altre destinazioni (attrezzature e servizi, verde pubblico, cimitero...). Sarà presumibilmente il vincolo cimiteriale previsto, con la sua inedificabilità, a salvaguardare – in parte e casualmente – l'immediato intorno di questo complesso monumentale. Da qui ancora l'opportunità forse di individuare soluzioni *ad hoc* per contesti di questo tipo.





*Santa Maria a Mantignano, Firenze – gli orti*



*Santa Maria a Mantignano, Firenze – il giardino pubblico*

## RIASSUNTO

Il dibattito sul “paesaggio” si è dimostrato troppo spesso generico e di difficile controllo. A ciò, ovviamente, hanno concorso punti di vista diversi, afferenti alle diverse discipline di osservazione, generando – se pur in buona fede – contraddizioni e posizioni apodittiche, spesso tradotte in rigide normative.

Negli ultimi due decenni intorno all’*idea di paesaggio* non sono mancate enfattizzazioni ed estremizzazioni che hanno creato inutili conflittualità fra due ragioni fondamentali, *il diritto alla tutela del paesaggio e il diritto all’uso e alla sua conformazione produttiva*.

Anche per tentare di tracciare delle “linee di uscita” dallo scenario attuale suggeriamo l’idea di paesaggio “peri-monumentale” da definirsi in quelle aree agricole che circondano *un monumento o un piccolo centro storico*. In queste aree è più che mai importante la sopravvivenza del paesaggio agrario che, proprio per concorrere alla conservazione e valorizzazione del contesto monumentale, deve mantenersi vivo e dinamico e non può essere mortificato nelle sue capacità produttive in nome della conservazione. Un atteggiamento quest’ultimo che può portare invece ad esiti opposti con l’abbandono dei terreni agricoli.

## ABSTRACT

*Landscape and Urban Planning of the countryside (and a hypothesis of “peri-monumental landscape”).* The debate on the “landscape” has often proved too generic and difficult to be controlled. To that, obviously, several points of view, related to different methods of observation, contributed, so generating – even if in good faith – contradictions and apodictic positions, often transposed into rigid rules.

Around the “idea of landscape”, over the last two decades, there have been extremes and emphases that have created unnecessary conflicts between two fundamental issues, *the right to protect the landscape and the right to its use and to its productive conformation*.

Even willing to suggest a “way out” from the current scenario, we suggest the idea of “peri-monumental” landscape, to be applied in the agricultural areas surrounding a monument or a little old town. In these areas, more important than ever, is the survival of the agricultural landscape, that, just to contribute to the preservation and enhancement of the monumental context, should remain alive and dynamic and cannot be mortified in its production capacity in the name of preservation. The latter being an attitude that may instead lead to opposite results, causing the agricultural areas to be dismissed.