

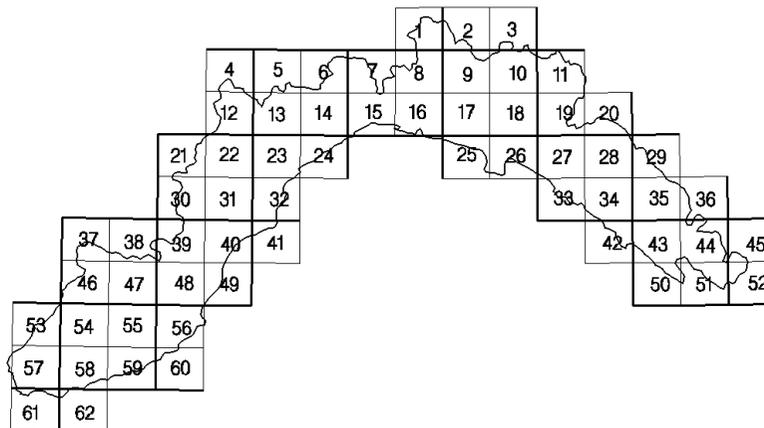


REGIONE LIGURIA

PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PAESISTICO

RELAZIONE GENERALE

(D.C.R. n°6 del 26 febbraio 1990)



INDICE

CAPITOLO 1

LA NOZIONE DI PAESAGGIO, NATURA, METODI E OBIETTIVI DELLA PIANIFICAZIONE PAESISTICA

- 1.1 - L'evoluzione delle nozioni di "paesaggio" e di "pianificazione paesistica"
- 1.2 - Dal paesaggio-immagine al paesaggio geografico
- 1.3 - Verso una più ampia accezione della pianificazione paesistica
- 1.4 - Le dimensioni della pianificazione paesistica

CAPITOLO 2

CARATTERI DEL PAESAGGIO LIGURE

- 2.1 - Premessa
- 2.2 - Aspetti naturali e strutture d'ambiente permanenti
- 2.3 - Cronologia schematica del paesaggio antropico
- 2.4 - Realtà ambientali contemporanee
- 2.5 - Le tendenze

CAPITOLO 3

LA NORMATIVA PAESISTICO-AMBIENTALE E LA DISCIPLINA DEL TERRITORIO PRIMA DEL P.T.C.P.

- 3.1 - Premessa
- 3.2 - Aree vincolate in relazione alla legislazione paesistica ambientale dello Stato e della Regione Liguria
- 3.3 - La disciplina urbanistica vigente

CAPITOLO 4

INDIRIZZI DI UNA POLITICA DEL PAESAGGIO PER LA LIGURIA: OBIETTIVI, PROBLEMI

- 4.1 - Premessa
- 4.2 - Obiettivi del piano paesistico
- 4.3 - Problemi

CAPITOLO 5

INDAGINI PRELIMINARI E METODOLOGIA DI COSTRUZIONE DEL P.T.C.P. DELLA REGIONE LIGURIA

- 5.1 - La base conoscitiva per la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico
- 5.2 - Le indagini preliminari
- 5.3 - Indagini Specifiche a carattere settoriale

CAPITOLO 6

DESCRIZIONE DEL P.T.C.P. IN QUANTO STRUMENTO NORMATIVO:

AMBITI DI APPLICAZIONE, MODI DI ESPRESSIONE, RAPPORTI CON LA DISCIPLINA URBANISTICA

- 6.1 Premessa
- 6.2 - Ambito territoriale di applicazione del piano
- 6.3 - Livelli di operatività del piano
- 6.4 - Ambiti tematici di applicazione del piano
- 6.5 - Modi di espressione del piano
- 6.6 - Rapporti del P.T.C.P. con gli strumenti urbanistici
- 6.7 - La questione della discrezionalità nella gestione del piano
- 6.8 - Verso una minore discrezionalità nel controllo del paesaggio

CAPITOLO 7

I CONTENUTI DEL P.T.C. P.

- 7.1 - Premessa
- 7.2 - Assetto insediativo
- 7.3 - Assetto geomorfologico
- 7.4 - Assetto vegetazionale
- 7.5 - Le indicazioni di carattere propositivo

CAPITOLO 8

CONSIDERAZIONI SULLA GESTIONE DEL P.T.C.P.

- 8.1 - Alcune ipotesi per la gestione del Piano
- 8.2 - La nozione della "Migliorabilità" del p.T.C.p.
- 8.3 - Iniziative legislative connesse con l'approvazione del P.T.C.P.

CAPITOLO 1

LA NOZIONE DI PAESAGGIO, NATURA, METODI E OBIETTIVI DELLA PIANIFICAZIONE PAESISTICA

1.1 - L'EVOLUZIONE DELLE NOZIONI DI "PAESAGGIO" E DI "PIANIFICAZIONE PAESISTICA"

Il dibattito sui temi della pianificazione paesistica che ha fatto seguito ai provvedimenti legati al nome del Sottosegretario Galasso ha insistito sull'esigenza di superare la concezione estetizzante del paesaggio che è la matrice riconosciuta dalla legge 29 giugno 1939 n. 1497.

Questa esigenza ha una duplice dimensione:

- a) restando nell'ambito di un'attenzione di ordine estetico-percettivo alla pianificazione paesistica, essa sollecita il passaggio dal paesaggio-immagine alla nozione di paesaggio elaborata dalla geografia contemporanea e dalle scienze sociali;
- b) essa sollecita inoltre che la pianificazione paesistica trascenda una visione dei propri compiti in chiave puramente estetico-percettiva, per assumere come propri altri obiettivi connessi con la qualità dell'ambiente e con altri modi di fruizione del territorio.

Né l'uno né l'altro di questi superamenti, che devono essere visti come necessari nell'affrontare oggi la pianificazione paesistica alla scala regionale, implica che il Piano Paesistico perda la propria specificità per assumere la forma e i contenuti di un Piano Territoriale "generale" o "globale".

Il mantenimento della specificità del Piano Paesistico, pur in questa concezione molto più ampia rispetto a quella originariamente proposta dalla legge istitutiva, è un assunto fondamentale di questo lavoro, che non contrasta con la decisione di adottare il Piano come Piano Territoriale di Coordinamento ai sensi della legge regionale 39/1984, come sarà chiarito successivamente.

Inoltre, deve essere chiaro che, segnalando un'esigenza di superamento, non si intende tuttavia negare la legittimità della concezione che si ritiene necessario superare e degli obiettivi che vi sono connessi.

1.2 - DAL PAESAGGIO-IMMAGINE AL PAESAGGIO GEOGRAFICO

Il termine "paesaggio" ha, nella lingua italiana, un duplice significato: quello (a) di "porzione di territorio considerata dal punto di vista prospettico o descrittivo, per lo più con un senso affettivo..." e quello (b) di "complesso di elementi caratteristici di una zona determinata" (Devoto - Oli: Dizionario della lingua italiana). Il secondo significato del termine viene indicato come uso proprio della geografia, quindi di un linguaggio specialistico piuttosto che di quello comune, e come derivato dal francese "paysage".

Questa duplicità di significati del termine è rimasta sullo sfondo del dibattito che ha fatto seguito ai noti provvedimenti legati al nome del Sottosegretario Galasso, ed è in qualche modo implicita nei provvedimenti stessi, i quali si richiamano a una legge del 1939 che certamente intendeva il "paesaggio" nel primo senso, sulla base però di motivazioni riferibili a una cultura che certamente lo intende nel secondo senso.

In conseguenza di tale oscillazione fra i due usi, la duplicità segnalata rischia di dare luogo a un'ambiguità che, nel momento in cui il "paesaggio" diviene oggetto di provvedimenti amministrativi, può essere pernicioso e fonte di effetti indesiderabili.

A riprova di tale ambiguità, la legge 431/1985 dà diritto di cittadinanza nella sfera amministrativa all'accezione più ampia del termine "paesaggio", ma non provvede al tempo stesso a modificare uno strumento, come il Piano Paesistico, fatto a misura dell'accezione più ristretta, limitandosi a consentire che la pianificazione paesistica si eserciti nell'ambito di strumenti di pianificazione aventi obiettivi più generali ("Piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici").

Un chiarimento preliminare è quindi necessario e doveroso, anche se esso, come sarà meglio illustrato in seguito, mettendo in luce la tensione tra la legge antica

e i provvedimenti recenti, comporta serie difficoltà che l'uso opportunisticamente ambivalente del termine consente di evitare o almeno di occultare.

In sede di formazione del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico della Regione Liguria, tale esigenza di chiarimento non si è posta tanto come istanza di corretta interpretazione delle leggi statali, quanto come esigenza di comprendere quali conseguenze e risultati potessero derivare dal fare riferimento all'uno o all'altro dei due significati, al fine di assumere l'impostazione più aderente agli interessi della collettività in questa materia, quali possono essere interpretati dalla Regione.

Il primo significato del termine, più ristretto, pone l'accento sul paesaggio in quanto oggetto di contemplazione e quindi di interesse estetico. Sulla base di esso, il Piano Paesistico può configurarsi sia come un provvedimento essenzialmente volto a controllare le modificazioni di un paesaggio che già ci soddisfi esteticamente (o al quale siamo legati affettivamente per altre ragioni, per esempio storiche), sia come un provvedimento volto anche a rendere esteticamente più soddisfacenti dei paesaggi che attualmente non lo siano.

Come è noto, la legge 1497 opera all'interno della prima ipotesi, attraverso lo strumento del vincolo apposto alle aree di interesse paesaggistico: aree di rispetto alle quali il Piano Paesistico ha il compito di limitare e controllare le trasformazioni ritenute inevitabili, piuttosto che quello di apportare trasformazioni migliorative.

La legge 1497, con lo strumento dell'apposizione del vincolo opera nel territorio una distinzione tra "paesaggio" e "non paesaggio" che è preliminare all'atto di pianificazione e condizione di esso.

Assumere la seconda accezione, più ampia, non equivale a dire banalmente che è paesaggio "tutto ciò che vediamo": essa pone l'accento su quegli aspetti di un territorio che lo caratterizzano, che ci consentono di percepirlo e di descriverlo come non identico a un altro territorio.

Quindi, il "paesaggio" è ovunque, nelle periferie metropolitane non meno che nelle valli di alta montagna, e ovunque esso è determinato da una riconoscibile organizzazione dello spazio, risultante da particolari combinazioni di fattori naturali originari e di adattamenti apportati dall'uomo nel corso del tempo, che possono essere più o meno incisivi ma che sono sempre presenti nel nostro territorio.

La più chiara distinzione tra le due accezioni resta quella ormai classica proposta dal Biasutti (1962) che sembra utile riportare letteralmente per esteso.

"Vi è il paesaggio sensibile o visivo, costituito da ciò che l'occhio può abbracciare in un giro d'orizzonte o, se si vuole, percettibile con tutti i sensi; un paesaggio che può essere riprodotto da una fotografia (meglio se a colori) o dall'immagine di un pittore (...). Ma d'ordinario il paesaggio visibile è estremamente angusto o, se più ampio, non mostra con sufficiente nitidezza e precisione i suoi caratteri costitutivi, come per esempio quelli della vegetazione, che hanno una parte notevole nel fissarne caratteri. (Inoltre) l'uomo adulto e sano, essere mobile per eccellenza, corregge e integra continuamente la sua nozione del paesaggio spostandosi da un punto ad un altro. Prende pertanto valore quello che è stato chiamato paesaggio geografico ed è una sintesi astratta di quelli visibili, in quanto tende a rilevare di essi quegli elementi o caratteri che presentano le più frequenti ripetizioni sopra uno spazio più o meno grande, superiore, in ogni caso, a quello compreso da un solo orizzonte.

Il paesaggio sensibile è costituito da un numero grandissimo di elementi e difficilmente si ripresenta integralmente in punti diversi della superficie emersa (...) Il paesaggio geografico dev'essere, al contrario, costituito da un piccolo numero di elementi caratteristici (o, forse, da pochi gruppi di elementi): in tal modo è resa possibile la sua descrizione sintetica e può essere tentata anche l'identificazione e la comparazione delle forme principali del paesaggio terrestre."

Conseguentemente, paesaggio non è più sinonimo di "bel paesaggio": assumendo questa accezione, non è più lecito selezionare alcune aree che sono "paesaggio" rispetto ad altre che non lo sono, ma si pone invece il problema di individuare quegli aspetti, o componenti, o modi di essere di un determinato territorio che fanno sì che esso si presenti a noi come un particolare "paesaggio". (Nel contesto di questo lavoro, si userà in generale il termine "carattere" per indicare questi fattori di connotazione paesistica.)

La legge 431 dà un esempio di questo procedimento individuando come elementi costitutivi del paesaggio italiano, in termini generali, quelle "categorie di beni" che sono elencate nell'art. 1 (le fasce costiere, i corsi d'acqua, le montagne sopra i 1600 o 1200 metri, etc.).

Questo è un passo avanti importante nella direzione che qui interessa, ma a ben guardare non risolutivo.

Infatti, non è proponibile un'identificazione tra le "categorie di beni", intesi come insiemi di "oggetti territoriali", della legge e i "caratteri" che costituiscono l'essenza del paesaggio geografico: caratteri che comprendono sì la presenza di alcuni "oggetti" (coste, monti, corsi d'acqua, etc.), ma che risiedono soprattutto in un complesso sistema di relazioni che si sono venute istituendo e consolidando nel tempo fra tali oggetti e le attività e gli insediamenti dell'uomo: disposizione delle

colture secondo giacitura, quota, natura dei terreni, disposizione delle strade in relazione alla morfologia e all'idrografia, collocazione e gerarchia dei centri abitati, etc.

E quindi del tutto evidente come il Piano Paesistico non possa limitarsi a una lettura in chiave geografica del paesaggio debba identificare di volta in volta i fattori di caratterizzazione pertinenti a ogni situazione e anche pertinenti alle diverse scale di lettura.

In sostanza, si possono individuare tre modi di lettura del paesaggio, corrispondenti rispettivamente:

- a) alla legge 1497/1939 e al R.D. 1357/1940;
- b) all'art. 1 della legge 431/1985;
- c) alla concezione del paesaggio geografico come oggetto della pianificazione paesistica come la possiamo intendere oggi.

Una metafora può chiarire queste distinzioni.

La legge 1497 tratta il territorio come una "pelle di leopardo" attraverso l'identificazione delle aree vincolate; la legge 431 lo copre con una rete, costituita dalle categorie di beni di cui all'art. 1; la lettura del paesaggio geografico operata dal Piano Paesistico può essere paragonata ad un filtro, che consente di mettere in evidenza alcuni caratteri e di attenuarne altri.

In realtà, il fatto stesso di adottare questa più ampia nozione di paesaggio ha come logica e ineludibile conseguenza l'estensione della pianificazione paesistica all'intero territorio. Ciò è precisamente quanto il presente Piano fa.

L'insistenza sulla necessità di avere chiara la distinzione non implica di per sé l'esclusione dell'una o dell'altra delle due accezioni sopra accennate del termine "paesaggio".

Al contrario, le analisi e le riflessioni sui problemi del territorio svolte per l'elaborazione di questo Piano hanno messo in evidenza che, mentre sarebbe eccessivamente riduttivo assumere come riferimento esclusivamente il significato più ristretto del termine paesaggio, questo non è peraltro riassorbito nell'accezione più ampia né può essere considerato espressione di un'esigenza non più presente: la preoccupazione di contenere e controllare le spinte alla trasformazione di parti del territorio che sollecitano un'emozione estetica o sentimentale resta quindi un obiettivo legittimo e importante della pianificazione paesistica.

Il passaggio dal paesaggio-immagine al paesaggio geografico pone evidenti problemi di metodo e di obiettivi, pur restando in un ambito di interesse per la qualità estetica del paesaggio: quali obiettivi di qualità può proporre la pianificazione paesistica al di là del "pittresco", del bel panorama, della conservazione di immagini attraenti, quando si abbia a che fare con le periferie metropolitane, con gli insediamenti industriali, con l'edilizia di massa, con l'agricoltura industrializzata, con le grandi infrastrutture, con gli impianti tecnologici delle nostre città?

A queste domande si tenterà di rispondere nei capitoli che seguono.

1.3 - VERSO UNA PIÙ AMPIA ACCEZIONE DELLA PIANIFICAZIONE PAESISTICA

Nel paragrafo 1.2 si è visto come il termine "paesaggio" ammetta molteplici accezioni o interpretazioni, delle quali se ne sono accennate due ritenute particolarmente rilevanti per il nostro discorso: il paesaggio-immagine e il paesaggio della geografia.

In questo paragrafo ci si propone di chiarire quali accezioni assuma, nel contesto del presente lavoro, il termine "pianificazione", o "piano", (senza con ciò pretendere di affrontare una disquisizione di ordine generale sulla metodologia della pianificazione che sarebbe del tutto fuori luogo in questa sede).

Ciò comporta evidentemente un duplice ordine di riflessioni, rispettivamente sul versante degli obiettivi e su quello degli strumenti: riflessioni che è opportuno sviluppare distintamente, anche se non sfugge la stretta interconnessione tra i due aspetti, posto che non è possibile affrontare il discorso sugli obiettivi senza avere qualche idea degli strumenti con i quali si possa perseguirli, e viceversa.

È comunque importante segnalare che in questo lavoro si è deliberatamente scelto di non dedurre gli obiettivi del Piano dall'analisi della sua natura giuridica quale è definita dalla legislazione vigente, ma di affrontare i due aspetti indipendentemente l'uno dall'altro, con la riserva di utilizzare se necessario, per il perseguimento

degli obiettivi identificati, strumenti diversi dal Piano stesso (come in effetti è poi avvenuto).

1.3.1 - Gli obiettivi della pianificazione paesistica

Chiedersi quali siano le legittime aspettative della collettività nei confronti della "politica del paesaggio" equivale a porre il problema di un'esplicita definizione degli obiettivi che tale politica può e deve perseguire.

La definizione degli obiettivi generali del P.T.C.P. discende direttamente dall'individuazione dei maggiori e più urgenti problemi di ordine paesistico e ambientale esposta in precedenza.

Tali obiettivi sono riconducibili alle tre categorie della fruizione, dell'identificazione e della stabilità.

A) Fruizione

Per quanto riguarda la fruizione, sembra opportuno distinguere due aspetti, cui corrispondono obiettivi differenti, anche se spesso le aree interessate dall'uno e dall'altro coincidono: l'aspetto della fruizione estetica, per la quale il territorio costituisce oggetto di contemplazione, e quello della fruizione attiva, per la quale esso è teatro di attività ludiche o ricreative che non hanno una finalità produttiva (o almeno non hanno principalmente una finalità produttiva).

Il fatto che la pianificazione paesistica si occupi del primo aspetto è del tutto scontato e non merita quindi di essere discusso qui: meno scontato è che essa si occupi del secondo aspetto, almeno secondo la concezione convenzionale del Piano Paesistico.

Vi è una ragione specifica che consiglia che ciò avvenga nel caso di questo piano: la nuova dimensione che assume, nella civiltà di massa, la domanda di spazi per ogni forma di attività ricreativa all'aperto, dopo aver messo in crisi la struttura d'offerta legata essenzialmente ai tradizionali luoghi di villeggiatura, rischia ora di dare luogo a una molteplicità di iniziative occasionali e tali da compromettere diffusamente il territorio, senza al tempo stesso trovare sbocchi qualitativamente soddisfacenti che consentano, tra l'altro, di alleviare la congestione dei luoghi più appetiti e quindi di riqualificarli sotto il profilo ambientale.

Ciò è particolarmente vero in un territorio come quello ligure che, ove si escludano la fascia costiera e poche aree di montagna, presenta vocazioni diffuse ma generiche per tali attività, scarsa resistenza alle compromissioni, modeste tradizioni di imprenditorialità locale.

In tali condizioni, il tentativo di produrre un piano che si proponga di stimolare una redistribuzione selettiva delle attività citate e una crescita meno concentrata delle strutture d'offerta, per quanto difficile, appare comunque doveroso.

Come si vedrà meglio nei capitoli successivi, la strada che questo Piano segue per conseguire questo obiettivo è diversa da quella dei Parchi (è complementare a questa): essa parte dall'individuazione in positivo di sistemi di aree ritenute idonee a un complesso di usi ricreativi, affidando alla progettazione ambientale il compito di esaltare le compatibilità tra valori ambientali e paesistici presenti e nuove forme di utilizzazione rispondenti a un'effettiva domanda di un uso più diversificato e consapevole del tempo libero.

B) Identificazione

Con questo termine si intende alludere a due ordini di obiettivi, strettamente interdipendenti: quelli che hanno a che fare con l'identità del territorio, quale deriva dalla riconoscibilità dei suoi specifici caratteri riferibili sia al paesaggio naturale, sia ai segni che vi ha impresso l'uomo attraverso la storia; quelli che hanno a che fare con il senso di appartenenza che l'uomo prova nei confronti dell'ambiente nel quale vive, quando tale ambiente gli si presenta come accogliente, amichevole, difficilmente interpretabile nella sua identità.

I processi di identificazione (in entrambi i sensi) sono processi complessi, non riconducibili esclusivamente all'aspetto fisico del territorio, ma che investono la sfera dei rapporti tra uomo e ambiente, e in particolare i meccanismi attraverso i quali una determinata comunità attribuisce un senso, un valore simbolico o affettivo, oltre che funzionale ed economico, ai luoghi.

Un aspetto importante di tali processi che viene spesso ignorato è la loro dimensione temporale: l'attribuzione di senso ai luoghi richiede tempo, si intreccia con la storia, è resa precaria dalle grandi e rapide trasformazioni che caratterizzano il nostro tempo.

La consapevolezza di questi complessi meccanismi di identificazione, se da un lato determina una attenta considerazione degli aspetti linguistici

dell'organizzazione territoriale (il "linguaggio dei luoghi"), dall'altro è un antidoto contro la tentazione di ridurre i problemi del paesaggio a problemi di forma, di "design": infatti moltissime esperienze, anche recenti, e anche vicine, dimostrano come spesso, nelle parti nuove della città, proprio la forma architettonica "bella", o almeno pretenziosa e ricercata, determini un rifiuto all'identificazione che può sfociare nel disordine sociale.

L'acutezza di questo problema è strettamente connessa con la confusione linguistica che ha caratterizzato e continua a caratterizzare l'edilizia e, più in generale, tutte le opere di trasformazione del territorio, dalle strade alle opere marittime, dalla segnaletica ai paramenti dei muri di contenimento.

Si manifesta in questo caso, anche nella nostra regione, una duplice tendenza solo apparentemente contraddittoria: da un lato, si moltiplicano a dismisura le tecnologie, i materiali, le forme architettoniche, dando luogo a un'enorme diversificazione dei linguaggi; dall'altro, si assiste a un processo di omogeneizzazione, per cui tutti i luoghi tendono a diventare sempre più simili tra loro, attraverso la diffusione di oggetti, di modi di operare, di tipologie edilizie.

Paradossalmente (ma questo è un fenomeno ben noto alla teoria dell'informazione) un eccesso di varietà porta all'uniformità, alla noia, alla banalizzazione del paesaggio.

Ciò è dovuto, ovviamente, al fatto che l'uso di materiali, forme, procedimenti costruttivi, colori, non è più determinato, come un tempo, da condizioni e tradizioni locali, ma dall'organizzazione e dal mercato delle industrie produttrici e costruttrici e dai messaggi portati dai mezzi di comunicazione di massa. Ne deriva un'apparente casualità del rapporto tra "segnali" e "luoghi" che determina disagio e difficoltà di identificazione. Si deve rilevare come questo problema non riguardi soltanto i singoli "paesaggi immagine" presi uno per uno (ovvero la coerenza dei linguaggi e dei segni che sono presenti in un singolo luogo), ma sia di scala più ampia e di ordine più generale: infatti l'angoscia derivante dalla banalizzazione del paesaggio si manifesta tipicamente, e nel più alto grado, attraversando in auto ampie regioni densamente urbanizzate, nelle quali risulta difficile riconoscere un ordine e un'organizzazione alla scala del "paesaggio geografico".

Si tratta di un problema che deve essere affrontato alla scala territoriale (regionale) prima che a quella locale.

Non si può certo presumere di risolvere questi problemi, che sono propri di un'epoca e di una civiltà, con il Piano Paesistico, e meno che mai nei tempi brevi e attraverso una schematizzazione normativa. Tuttavia, il Piano Paesistico pretende almeno di mettere a fuoco il problema e d'impostarne correttamente la soluzione: da un lato, prendendo atto della condizione nella quale si opera e quindi evitando ipotesi velleitarie di ritorno al passato, alle falsificazioni del pittoresco e del finto rustico o finto antico; dall'altro, richiamando l'attenzione sui "caratteri" dei luoghi e cercando di costruire intorno a questo concetto modi di operare che contrastino la banalizzazione del paesaggio.

I modi nei quali il Piano Paesistico si propone di intervenire in questa materia sono, come si vedrà, diversi: essi vanno dalla pura e semplice individuazione e tutela di quei luoghi, o di quegli oggetti o caratteri che presentano una spiccata "identità" e rispetto ai quali si manifesta una tendenza all'identificazione, fino allo sforzo di creare o ricostituire consapevolmente, attraverso la progettazione delle trasformazioni, un'identità dei luoghi che ne sono privi o che l'hanno perduta.

Conservazione di testimonianze storiche (del paesaggio agrario non meno che di quello urbano) e di oggetti e forme naturali dotate di spiccata riconoscibilità, preservazione del "senso" dei luoghi attraverso il controllo delle destinazioni d'uso del territorio, enucleazione e intensificazione dei "caratteri" paesistici, formulazione di direttive sull'uso dei materiali e delle forme edilizie sono i modi attraverso i quali, ai vari livelli, il Piano Paesistico persegue gli obiettivi indicati.

C) Stabilità

Il ricorso al concetto di stabilità istituisce una precisa connessione tra la pianificazione paesistica e l'ecologia, attribuendo quindi una dimensione "ambientale", in senso lato, alla nozione stessa del paesaggio.

Questa nozione nella pianificazione paesistica, deve essere applicata al sistema uomo-ambiente, considerando l'attività dell'uomo come un fattore ecologico.

La stabilità è un carattere tipico degli ecosistemi "maturi", che sono sistemi fortemente diversificati, evolventi verso una condizione di equilibrio dinamico (corrispondente alla condizione che i botanici definiscono "climacica").

Gli ecosistemi maturi, stabili e diversificati, sono caratterizzati da bassa produttività. Questo è il motivo per cui l'uomo, nella sua opera di sfruttamento delle risorse naturali e quindi della massima produttività, tende a creare sistemi elementari, poco diversificati, intrinsecamente instabili o "fragili" o "vulnerabili" (quali sono per esempio, al massimo grado, le monoculture agricole).

Tali sistemi devono essere mantenuti artificialmente, attraverso le pratiche colturali. Essi entrano in crisi quando, per qualche ragione economica, tecnica o

sociale, le pratiche colturali vengono interrotte o diradate, o quando nel quadro si inseriscono nuovi agenti ecologici (per esempio, un nuovo parassita della vegetazione).

Quando, per qualsivoglia ragione, vengono meno le condizioni artificiali che garantivano l'equilibrio e la produttività dell'ecosistema, questo evolve verso un nuovo assetto attraverso fasi, che possono essere anche molto lunghe, durante le quali si manifestano processi di degrado: gli alberi muoiono o bruciano, le colture sono invase dai rovi, i terrazzamenti crollano, e pendii sono soggetti a erosione, etc.

Le indagini condotte in sede di elaborazione del Piano Paesistico sono fortemente orientate al riconoscimento di queste situazioni di fragilità e all'analisi delle prospettive di prosecuzione nel tempo delle condizioni per il loro mantenimento attraverso le pratiche e gli usi tradizionali.

Là dove sono venute meno, o si prevede che stiano per venir meno, le condizioni artificiali di equilibrio di alcuni ecosistemi, con il conseguente avvio di fasi di instabilità e di degrado, il Piano Paesistico si propone non già di invocare velleitariamente il ritorno a quelle condizioni (se non in casi del tutto eccezionali), bensì di segnalare quali azioni e comportamenti, a seconda delle circostanze, possano condurre verso nuovi e meno fragili equilibri evitando, per quanto possibile, l'insorgere di fenomeni di degrado prolungato e di rischio.

Se non si ha presente questa premessa non è possibile capire la filosofia di fondo, e la stessa terminologia, del Piano Paesistico, soprattutto per quanto riguarda le parti relative al paesaggio agrario e all'assetto vegetazionale e idro-geo-morfologico.

D) Articolazione degli obiettivi

Gli obiettivi espressi in termini concettuali nei paragrafi precedenti sono stati tradotti in una classificazione più operativa, alla quale è più facile ricondurre le specifiche azioni e norme del Piano Paesistico.

Si riporta di seguito questa ulteriore (e diversa) articolazione senza ulteriori spiegazioni:

- a) la qualità del paesaggio in quanto ambiente percepito;
- b) l'accesso al territorio e la fruizione delle sue risorse per scopi non strettamente produttivi, ma ricreativi e culturali;
- c) la conservazione nel tempo di quelle testimonianze del passato che rendono possibile riconoscere e interpretare l'evoluzione storica del territorio;
- d) la preservazione di quelle situazioni o condizioni nelle quali si manifestano fenomeni o processi naturali di particolare interesse scientifico o didattico;
- e) la ricerca di condizioni di crescente stabilità degli ecosistemi, a compensazione dei fattori di fragilità determinati dall'urbanizzazione e dallo sfruttamento produttivo delle risorse;
- f) l'oculata amministrazione di alcune fondamentali risorse non riproducibili (falde acquifere, materiali litici...).

Per brevità, nel prosieguo del discorso questi obiettivi saranno indicati rispettivamente come: a) fruizione contemplativa, b) fruizione attiva, c) testimonianze storiche, d) emergenze naturalistiche, e) stabilità ecosistemi, f) salvaguardia risorse.

1.3.2 - Per una lettura in chiave territoriale dei contenuti del PTP di cui al R. D. 1357/1940

Questo paragrafo affronta una riflessione sulla natura del Piano Paesistico: riflessione che è apparsa dagli estensori necessaria, in considerazione della ben nota limitatezza delle esperienze compiute in materia di pianificazione paesistica e addirittura dell'assenza di esperienze (almeno nel nostro Paese) riferibili alla scala regionale.

In queste condizioni, la costruzione dello "strumento piano" fa parte del processo stesso di pianificazione: le indicazioni in questo senso sono maturate contestualmente al lavoro di analisi del territorio e di prima individuazione delle proposte, in una interazione dialettica tra istanze generali e valutazioni particolari, da un lato tenendo conto delle limitazioni di tempo e di conoscenze proprie di questa prima esperienza, ma dall'altro spingendo lo sguardo oltre le scadenze più immediate e cercando di collocare questo primo lavoro in una prospettiva di medio termine.

Per rispondere alla domanda posta, sembra corretto fare riferimento in primo luogo alle indicazioni della legislazione applicabile.

Come si è visto nel paragrafo precedente, esiste una discrasia, una tensione tra la legge fondamentale del 1939 e i provvedimenti più recenti, dovuta dal fatto che questi estendono alla scala territoriale l'applicazione di uno strumento evidentemente concepito per essere applicato alla scala locale.

Tale discrasia rende inutilizzabile lo strumento del PTP, nei termini in cui è definito puntualmente dall'art. 23 del RD 1357/1940, per i compiti indicati dalla legge 431/1984.

Questa considerazione suggerisce che un modo per superare la contraddizione rilevata, e per affrontare la domanda proposta, possa consistere nel "tradurre" in termini territoriali i contenuti del PTP indicati dal Regio Decreto.

Il R.D. 1357 attribuisce al PTP esplicitamente i seguenti compiti:

- a) definire le aree inedificabili ("zone di rispetto");
- b) controllare l'identificazione in termini quantitativi ("rapporto tra aree libere e fabbricabili");
- c) controllare l'edificazione in termini qualitativi ("le norme per i diversi tipi di costruzione");
- d) controllare l'edificazione in relazione a "la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati", quindi con riferimento non ai caratteri architettonici del singolo edificio, ma all'organizzazione del tessuto insediativo;
- e) per quanto riguarda la vegetazione, controllare la scelta delle essenze e la loro collocazione ("la scelta e la varia distribuzione della flora").

Considerando il salto di scala costituito dalla legge 431, appare logico e formalmente ineccepibile (oltretutto tecnicamente inevitabile) tradurre in termini "territoriali" il linguaggio del RD, che è pertinente a un discorso urbanistico di livello locale.

Tale "traduzione" può essere proposta nei termini seguenti:

- a) L'equivalente territoriale di quelle che alla scala locale sono le "aree di rispetto" (inedificabili) può essere individuato nella conservazione di quelle aree che, essendo identificabili come "sistemi rifugio" sotto il profilo naturalistico, garantiscono la diversità ecologica, e quindi l'equilibrio e la stabilità degli ecosistemi, nonché nel presidio di quegli elementi fisiografici che determinano e rendono leggibile la struttura di base dell'ambiente naturale "originario" sulla quale nel corso dei secoli l'attività umana ha elaborato il paesaggio agrario e le strutture insediative. Sembra corretto sostenere che spetti al P.T.C.P. riportare a una lettura specifica delle strutture di quel particolare territorio la lettura per "categorie" adottata in sede legislativa a titolo di salvaguardia.
- b) Alla scala territoriale, il controllo quantitativo degli insediamenti non può essere operato attraverso l'azonamento e l'attribuzione di indici di edificabilità, ma passa attraverso una definizione più sintetica delle grandezze rilevanti, mediante l'adozione di unità di misura che possono essere riferite sia alle "attività" insediate (popolazione, addetti...) sia al patrimonio edilizio, alle superfici occupate o ad altre grandezze analoghe. (Restano, ovviamente, i problemi relativi ai modi e agli strumenti di tale pianificazione, alla loro efficacia e ai loro costi sociali problemi sui quali il dibattito è aperto, e che non sono certamente affrontabili né risolvibili all'interno della logica del "piano paesistico", per quanto dilatato questo possa essere. In una valutazione- corretta dei limiti dell'operazione in corso, sembra ragionevole attribuire al P.T.C.P. il significato di una "indicazione" sui limiti quantitativi agli sviluppi insediativi che si ritiene opportuno imporre per motivi paesistici, da verificarsi alla luce di altre considerazioni.)
- c) L'equivalente territoriale delle "norme per i diversi tipi di costruzioni" può essere individuato nelle indicazioni relative ai "caratteri" dei diversi insediamenti: caratteri che sono in relazione sia con gli aspetti funzionali (residenziale, industriale, direzionale, turistico...) sia con le tipologie edilizie ricorrenti, le densità territoriali, ecc. (E' da notare che, alla scala superiore, gli indici di edificabilità passano dall'essere strumenti di controllo quantitativo a strumenti di controllo della qualità degli insediamenti.)
- d) L'equivalente territoriale de "la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati" può essere individuato nell'organizzazione spaziale degli insediamenti in relazione alla morfologia del territorio: insediamenti di fondovalle, di versante, di crinale, ecc., nonché nella struttura delle reti infrastrutturali che di tale organizzazione costituiscono il supporto e la matrice. Come si vedrà in seguito, tali indicazioni sono pertinenti a quello che, nel linguaggio di questo P.T.C.P., è stato definito il parametro di controllo "organizzativo" o "strutturale" degli insediamenti. Questo punto ha inoltre a che fare, alla scala territoriale, con le indicazioni relative alle "direttrici di sviluppo degli insediamenti di cui alla L.R. 39/1984".
- e) "La scelta e la varia distribuzione della flora" diventa, alla scala territoriale, il discorso sul "paesaggio agrario" inteso in senso lato, quale è stato ampiamente elaborato successivamente alla legge 1497 e al R.D.: quindi non tanto il discorso sulle singole colture e sulle scelte dell'imprenditore agricolo in risposta

agli stimoli contingenti del mercato, quanto il controllo dei rapporti tra vegetazione e colture, da un lato, e stato dell'ambiente, dall'altro. Rientra quindi in questo ambito l'attenzione alle implicazioni paesistiche e ambientali dell'avvento di nuove tecniche e pratiche colturali, delle prospettive di lungo periodo di specifiche colture particolarmente rilevanti (l'olivo, i fiori), dei fenomeni di abbandono di aree marginali, della diffusione del part-time ecc. Anche in questo caso, mentre non sembra essere in dubbio la competenza del PTP in ordine a tali materie, resta aperto il dibattito sulle possibilità e sui modi dell'intervento, sui costi e sull'efficacia di esso.

1.4-LE DIMENSIONI DELLA PIANIFICAZIONE PAESISTICA

Come appare chiaramente da quanto precede, la semplice (e logicamente necessaria) "estensione" alla scala territoriale dei contenuti del PTP definiti dal RD 1357/1940 garantisce uno spazio d'azione ampio al Piano Paesistico sotto il profilo della forma e delle competenze.

Sulla base di tali considerazioni, il quesito che ci si deve porre sembra riguardare non tanto l'adeguatezza del PTP, in quanto strumento normativo, a controllare efficacemente, sotto il profilo paesistico, le trasformazioni territoriali, quanto l'adeguatezza di uno strumento puramente normativo a conseguire gli obiettivi che sembra necessario e giusto attribuire a una pianificazione paesistica correttamente intesa: dove l'avverbio correttamente deve essere riferito da un lato alle legittime esigenze e aspettative della collettività a questo riguardo, dall'altro alla divisione dei compiti tra i diversi strumenti di intervento dei quali la Pubblica Amministrazione può avvalersi, ai vari livelli, per esprimere un'efficace "politica del paesaggio" intesa in senso lato.

Se solo si consideri brevemente la situazione attuale della Liguria, non dissimile in questo da quella di altre regioni italiane, appare evidente come, per diversi motivi, la domanda posta ammetta una risposta negativa: uno strumento puramente normativo è ben lontano dal garantire una risposta adeguata.

Basti infatti ricordare che:

- a) il territorio regionale è quasi interamente disciplinato da strumenti urbanistici generali, per lo più recenti, quasi tutti approvati dalla Regione con modifiche d'ufficio in gran parte motivate proprio da considerazioni di ordine paesistico;
- b) l'attività edilizia, attualmente attestata su livelli modesti, è in gran parte concentrata in aree soggette a pianificazione urbanistica di dettaglio;
- c) nei punti più delicati del territorio operano le salvaguardie delle leggi sulle aree protette e quelle paesistico-ambientali, oltre ad altri strumenti di controllo di incidenza non irrilevante, come il vincolo idro-geologico;
- d) per quanto riguarda le trasformazioni, gravi minacce al paesaggio provengono dall'abbandono delle aree interne e dalla dismissione di tradizionali pratiche colturali che garantivano in passato una capillare manutenzione del territorio;
- e) per quanto riguarda le condizioni attuali, i più gravi motivi di insoddisfazione circa la qualità del paesaggio e degli ambienti urbani, costieri o rurali, deriva o da interventi operati in passato ai quali è difficile porre rimedio, o da alcuni fenomeni e processi che sono comunque difficilmente controllabili con una normativa del tipo di quella prefigurata dalle leggi in discussione: inquinamento del suolo, delle acque e dell'aria, congestione del traffico e invadenza dei veicoli a motore, scarsa accessibilità alle risorse naturali a causa della privatizzazione o di barriere fisiche.

In altri termini: le azioni di trasformazione del territorio sono già sottoposte a una normativa estesa e penetrante con valenze di ordine paesistico, quelle che non lo sono in gran parte non possono esserlo, alcuni dei più gravi problemi derivano non da trasformazioni in atto o previste, ma dal consolidamento di situazioni negative.

Di ciò si deve essere consapevoli, perché caricare uno strumento normativo di valenze e di compiti che non gli sono propri, come in passato è più volte accaduto, sarebbe frustrante e controproducente.

Queste considerazioni ci portano a riconoscere puntualmente i limiti di un'azione di ordine normativo e a domandarci se e in quale misura sia possibile trascenderli.

Si possono riconoscere:

- a) limiti "tecnici", dovuti al fatto che possono essere normate soltanto le trasformazioni volontariamente prodotte dall'uomo (non quelle dovute ad eventi naturali,

abbandono, ecc.) e soggette o assoggettabili a qualche forma di autorizzazione o concessione amministrativa;

- b) limiti "politici", dovuti al fatto che il controllo amministrativo non può spingersi oltre certi limiti socialmente accettati, superati i quali scatta il rifiuto a collaborare e si diffondono i comportamenti abusivi;
- c) limiti di "equità", che impongono che vi sia una distribuzione tendenzialmente equilibrata dei costi e dei benefici relativi alle scelte della pianificazione;
- d) limiti "economici", dovuti al fatto che ogni vincolo riguardante il modo di esercitare una determinata attività implica un costo aggiuntivo che può alterare più o meno profondamente le condizioni di mercato dell'attività normata;
- e) limiti "culturali", dovuti al fatto che la qualità dell'ambiente antropizzato è il risultato di una capacità progettuale e di pratiche operative corrette che non possono essere imposte se non sono presenti nel patrimonio culturale e tecnologico di una collettività.

Il superamento, anche parziale, di tali limiti, può avvenire attraverso forme di azione di natura diversa da quella strettamente normativa, quali in particolare:

- a) un'azione *programmatica*, che si avvale dell'erogazione di risorse pubbliche per compensare l'onere derivante da limitazioni a specifiche attività, o per ottenere particolari prestazioni (per esempio stipulando convenzioni), o per sostenere la convenienza economica di attività marginali, attraverso trasferimenti diretti a soggetti economici, realizzazione di infrastrutture, sgravi fiscali o finanziari, ecc.;
- b)** un'azione di *coordinamento*, tendente a far convergere su obiettivi di ordine paesistico quelle azioni delle autorità pubbliche (e in particolare della stessa regione e degli Enti locali) che, pur non essendo direttamente finalizzate in tal senso, incidono sull'assetto del territorio;
- c) un'azione *promozionale* tendente a diffondere nel corpo sociale l'adesione a determinati obiettivi e a indurre forme di collaborazione spontanea per il loro conseguimento;
- d) un'azione *formativa* tendente a diffondere indirizzi progettuali e modelli operativi ritenuti utili per una migliore qualità dell'ambiente antropizzato.

Queste ora indicate (normativa, programmatica, di coordinamento, promozionale, formativa) sono le "dimensioni" necessarie di una politica del paesaggio che pretenda di essere rilevante nelle condizioni attuali e alla scala regionale.

Il P.T.C.P. si dà carico essenzialmente della dimensione normativa: ma per l'ampiezza dei contenuti e dei temi che investe, esso è anche il documento fondamentale per una più vasta "politica" del paesaggio regionale, da sviluppare operativamente in altre sedi e con altri strumenti nell'immediato futuro.

CAPITOLO 2

CARATTERI DEL PAESAGGIO LIGURE

2.1 - PREMESSA

La morfologia territoriale regionale, modellata in una stretta e tormentata fascia marittima, determina, in quanto struttura permanente d'ambiente, uno dei caratteri più specifici del paesaggio ligure.

Ne deriva infatti un quadro di realtà locali, sul piano storico, che, per riferimento a queste "durezze" geografiche è unico nel caleidoscopio insediativo della struttura costiera nazionale.

L'identificazione dei suoi caratteri salienti, nell'integrazione dei parametri umani con le invarianze del supporto geografico, rivela poi valenze ambientali ancora più personalizzate per la qualità e lo spessore delle stratificazioni che vi si riferiscono.

L'immagine paesistica è infatti il risultato del complesso sovrapporsi di strati "storici" che, con indici di potenza variabile ma sempre molto consistenti come contenuto, hanno concorso interagendo tra loro alla definizione del suo assetto attuale.

Le ricerche nella cronologia di formazione dei paesaggi liguri appaiono per questi motivi, di forte connotazione e di grande spessore, particolarmente utili anche nella guida della pianificazione territoriale, sia nell'ottica del mantenimento e della valorizzazione delle tracce più affascinanti del passato, sia nella prospettiva di poter costruire organicamente su di, esse le immagini del futuro, anche nella constatazione che la continuità delle trasformazioni, più o meno veloci, degli scenari d'ambiente appartiene comunque da sempre ai connotati più qualificanti del quadro antropico e socio-economico ligure.

2.2 - ASPETTI NATURALI E STRUTTURE D'AMBIENTE PERMANENTI

Nello schema orografico caratterizzante il territorio regionale, la conformazione ad arco della linea di costa corrisponde ad una curva più o meno parallela di monti definita dalla linea di spartiacque alpino e appenninico che separa il versante tirrenico da quello padano.

Questo principale asse orografico di spartiacque presenta la minima distanza dal mare in corrispondenza del Golfo di Genova, cioè nella parte centrale dell'arco, e la massima ai suoi estremi nell'Imperiese e nello Spezzino articolandosi in assi vallivi minori disposti in generale con orientamento perpendicolare al mare, tra Ventimiglia e Sampierdarena, e invece quasi paralleli all'andamento della costa, tra Genova e la foce del Magra.

Questa diversità delle due riviere nell'orientamento dello schema orografico ha agito nel tempo in maniera determinante nella formazione delle matrici insediative e del popolamento rurale o marittimo producendo differenze sostanziali, tuttora ben chiare, nella composizione dei corrispondenti paesaggi.

Il confine regionale rispetta solo in parte la suddivisione del grande spartiacque tirrenico e presenta infatti due consistenti penetrazioni in area padana, alla testata delle Bormide sopra Savona e nelle alte vallate dell'Erro, Orba, Stura, Scrivia, Trebbia e Aveto a monte di Genova.

Si sottolinea con questa realtà politico-geografica la presenza di due direttrici fondamentali di valico, corrispondenti alle quote minime dello stesso spartiacque, ben evidenti in corrispondenza della Sella di Altare, sopra Savona, e al Passo dei Giovi sopra Genova.

Sul piano storico-insediativo la presenza di due grandi polarità urbane si giustifica proprio nelle favorevoli qualità naturali del territorio per i collegamenti con l'oltregiogo da sempre imposti e protetti sul piano politico con inevitabili estensioni dei domini territoriali oltre montani.

Che la struttura orografica rappresenti per la Liguria la matrice fondamentale nella composizione storica del popolamento e dei paesaggi umani è ben dimostrato tra l'altro dall'incidenza sulle localizzazioni dell'inclinazione e dell'esposizione dei versanti o più in generale dalle influenze indotte sul clima

(soleggiamento, temperatura, ventilazione e piovosità) che sono consistenti fattori regolatori non solo dell'aspetto vegetazionale, ma certamente ancorpiù di quello agrario e insediativo.

La mappa regionale della diffusione dei coni d'ombra combinata con la serie topografica della variazione dell'esposizione dei versanti rivela per esempio la costante collocazione degli abitati, piccoli e grandi, "al sole" cioè privilegiando sempre gli orientamenti meridionali.

Anche la clinometria interagisce nella scelta del sito che spesso corrisponde ad un terrazzo morfologico, al deposito di una paleofrana o alla linea di crinale come sede di minime pendenze nell'innesto di due versanti più acclivi.

In un territorio quasi esclusivamente montuoso e sostanzialmente privo di estese aree pianeggianti queste regole "antiche" appaiono determinanti e risultano quindi quali massimi ingredienti costitutivi dello scenario d'ambiente.

2.3 - CRONOLOGIA SCHEMATICA DEL PAESAGGIO ANTROPICO

La storia dell'insediamento in Liguria trova le prime forme organizzate nella stabilizzazione relativa delle sedi da parte delle tribù liguri che attestano i propri villaggi fortificati intorno ai "castellari" avviando, in concomitanza alle residue occupazioni della caccia e di quelle della transumanza, un'agricoltura mista matrice di un popolamento rurale esteso affermatosi nell'Alto Medio Evo.

Si tratta di nuclei, per lo più concentrati all'architettura strategica, localizzati alle testate dei crinali lungo le vie di cresta, in posizione di massima difendibilità e di esteso dominio visivo sul territorio.

In questa fase le direttrici di fondovalle e le aree pianeggianti nei pressi dei litorali appaiono per lo più disabitate corrispondendo ai suoli meno protetti e meno vivibili in senso lato nell'economia arcaica tribale.

Si consolida tuttavia, in questa fase organizzativa protostorica per unità tribali o per estensioni omogenee etnico-territoriali, lo schema principale delle perimetrazioni "politiche" di ambito poi fondamentale recuperato nella organizzazione romana per dazi e municipi e quindi cristiana per pievi e diocesi.

La stabilità di questi antichi confini è ben chiara nella opposizione condotta dai liguri, variamente alleati, alla penetrazione romana dei primi secoli. Lo schema romano spesso coesiste come modello infrastrutturale per linee di fondovalle e linee di alta costa marittima con la trama arcaica dei crinali.

La costruzione delle grandi vie consolari e l'estensione con i municipi della cittadinanza romana ai liguri consolida il nuovo assetto infrastrutturale ben testimoniato ancora oggi dalle emergenze urbane e stradali dell'epoca. Ci si riferisce in particolare per gli insediamenti principali a: Ventimiglia (Albintimilium), Albenga (Albingaunum), Vado (Vada Sabatia), Genova (Genua) e Luni (Luna); per le strade alle vie Giulia Augusta, Postumia, Emilia Scauri e Aurelia.

Tuttavia, questo paesaggio di matrice romana ha scarso peso nella configurazione montana e collinare della Regione: infatti alla caduta dell'impero l'insediamento ritorna sulle trame della struttura arcaica, disertando coste e pianure vallive rese insicure per le incursioni ricorrenti dal mare, e fino alla distruzione del Frassineto vedranno l'assoluto predominio della marineria araba.

Solo il rafforzamento delle prime autonomie comunali e delle superstiti strutture feudali, consente la ricostruzione dell'immagine marittima della Liguria, d'ora innanzi guidata e variamente sottomessa alla potenza navale del più forte comune genovese.

Tra il XII e il XV secolo si assiste infatti al massimo consolidamento della struttura insediativa regionale, matrice fondamentale degli ulteriori sviluppi moderni e contemporanei.

I censimenti condotti dalla Repubblica di Genova nelle due Riviere intorno alla metà del XVI secolo testimoniano infatti la presenza di quasi tutti i grandi e medi centri abitati tuttora esistenti e riferiscono la definizione di un paesaggio agrario che, almeno nella Liguria di levante, risulta sostanzialmente coincidente con quello attuale.

Le produzioni di olio, di vino e di frutta appaiono infatti sostanzialmente equilibrate nei rapporti vicendevoli di quantità su tutto il territorio da Nizza a Sarzana testimoniando un'assetto agrario per consociazioni e pratica generalizzata della pluricoltura. I paesaggi agrari più forti per l'eccedenza di produzione rispetto ai fabbisogni locali, appaiono concentrati nell'estremità dell'arco costiero dove, non a caso, si procederà nel periodo successivo ad una radicale modificazione di

immagine per l'estensione delle pratiche agrarie di monocoltura.

L'estremo ponente con la monocoltura dell'olivo, avviata a partire dal XVI-XVII secolo, è un esempio emblematico di questo processo di trasformazione che avrà poi enormi riflessi nella stessa evoluzione dei corrispondenti paesaggi urbani.

Le massime enucleazioni insediative dei centri storici regionali si localizzano negli areali della monocoltura olivicola a testimonianza di organizzazione delle comunità in sistemi urbani sul modello di "Città" dove l'esigenza della commercializzazione del prodotto agrario incide, modificandole, su tutte le forme di relazione spaziale e comunitaria.

Vengono spezzati infatti i rapporti tradizionali tra abitazione e nucleo abitato e circostante ambito agrario destinato all'autoconsumo e si ripropongono contemporaneamente all'interno dell'insediamento quelle stesse qualità di organizzazione socioeconomica e di relazione comunitaria tipiche dei grandi comuni costieri.

Una significativa differenza di tessuti rimane anche leggibile tra le strutture insediative compatte di derivazione comunale e quelle ancora legate all'influenza feudale; nel secondo caso il castello o la struttura residenziale fortificata sono per lo più inglobate e protette entro il tessuto del borgo a cui attribuiscono, insieme alla chiesa, le massime connotazioni di scenografia urbana. Appartengono a questa categoria per esempio i centri di: Ameglia, Arcola, Vezzano, Trebbiano, Balestrino, Castelvecchio di Rocca Barbena.

Il borgo di derivazione comunale è invece potentemente fortificato allo esterno con mura, torri e castelli, parte di una organizzazione strategica di interesse collettivo ben evidente nel quadro complessivo del paesaggio (per es. Triora, Taggia, Pieve di Teco, Savona, Varazze, ecc.).

I comuni più forti come nel caso di Albenga pianificano addirittura il proprio contorno territoriale con un sistema insediativo fortificato di nuova fondazione in guisa di cornice armata; ci si riferisce in particolare, ad Albenga, Villanova, Pogli, Ortovero e Cisano, posti a protezione esterna della capitale ingauna nei confronti delle pressioni feudali provenienti dai borghi-castello del Neva.

In scala maggiore Genova ha già sperimentato nel XII e nel XIII secolo questo processo di nuovo impianto di basi decentrate armate come Chiavari e Portovenere pianificate a levante sul modello di vere e proprie basi di oltremare, nel quadro della creazione di presidi sicuri ai propri commerci in via di espansione in gran parte del Mediterraneo.

L'influenza delle situazioni politiche nella costruzione del paesaggio regionale lascia molte altre tracce significative su tutto l'arco delle riviere. Ci si riferisce il particolare alla penetrazione Sabauda nell'imperiese con la valle dell'impero e la città di Oneglia di modello piemontese e anche alla presenza spagnola nell'area del Finale.

In generale la forza delle compagini urbane cresce in proporzione alla distanza dalla capitale marittima della Repubblica, probabilmente anche in relazione alla necessità di possedere "in proprio" quegli strumenti di difesa per terra e per mare che Genova stenta ad assicurare alle estreme periferie di terraferma del proprio dominio.

Non a caso il genovesato, come ambito territoriale, conserva le forme più diffuse e meno enucleate di presidio insediativo con ampia disseminazione dell'architettura di "villa", sia nella sua configurazione rurale, che nelle più complesse e prestigiose soluzioni aristocratiche. Sono testimonianze emblematiche di questa realtà i paesaggi "storici" dei Polcevera o del Bisagno che anticipano nelle quote più alte dei propri territori quella massiccia diffusione di case e nuclei rurali avvenuta su tutto il territorio regionale tra il XVIII e il XIX secolo.

Si rafforza in questo periodo a fianco della tradizionale "civiltà dell'olivo" la cosiddetta "civiltà del castagno" matrice fondamentale di gran parte di quel fenomeno di incredibile e massiccio presidio territoriale che è proiettato fino alle quote più alte della montagna ligure.

Le testate medie e alte delle valli padane, scarsamente abitate sino a quell'epoca, risultano, quali areali idonei alla diffusione del castagno, gli ambiti regionali maggiormente coinvolti in questa autentica esplosione insediativa.

Intorno alla metà dell'ottocento è ben stabilizzata ormai quella immagine forse fin troppo celebrata in senso oleografico, di Liguria marinara e contadina sintetizzata nella integrazione verticale dei suoi grandi paesaggi: marittimi (borghi rivieraschi); collinari (centri e nuclei rurali); montani (paesi e villaggi in alta quota).

La crescita demografica in atto, stante la scarsa disponibilità del territorio, soprattutto quello montano, a sfamare una quantità superiore di abitanti, mette quasi

subito in crisi il sistema citato e già nella seconda metà dell'ottocento l'emigrazione dalla montagna e dalle campagne è in pieno svolgimento, assecondata dal rinascente fenomeno dell'urbanesimo costiero di media vallata e soprattutto dal radicarsi dei primi nuclei di industrializzazione.

Il XIX secolo sul fronte industriale, urbano ed infrastrutturale, pone ormai le premesse dell'assetto territoriale contemporaneo cresciuto sulla traccia delle grandi opere pubbliche e private avviate nell'ottica della riunificazione del regno.

La prima razionalizzazione di sistema viario, che fino alla fine del settecento appare formato quasi esclusivamente da itinerari non carrabili, è attribuibile, almeno come progetto di insieme, all'opera degli ingegneri napoleonici. Si avvia infatti in questo periodo, sia la ristrutturazione dell'Aurelia che la sistemazione dei principali tracciati per l'oltregiogo attraverso i passi di Tenda, Nava, Altare, Bocchetta, Giovi e Scoffera, ponendo contemporaneamente le basi di un organico sistema fortificato di protezione stradale (forti napoleonici e ridotte) con significative localizzazioni in corrispondenza dei suoi principali nodi strategici. La realizzazione pratica di questo grande quadro militare e civile di viabilità spetterà tuttavia in gran parte al Regno Sardo i cui ingegneri sono anche essi formati nella tradizione francese della "Ecole Polytechnique" e della "Ecole des Ponts et Chaussées".

Il contributo napoleonico alla razionalizzazione del territorio anche in termini di politica agraria e fondiaria è ben evidente nella formazione sistematica del primo catasto disegnato di tutta la Regione che viene per l'appunto ultimato nel primo decennio dell'ottocento.

Le sue tavole suddivise per comune consentono una eccezionale ricognizione nei caratteri più minuti del paesaggio agrario del tempo puntualmente segnalato lotto per lotto nelle sue caratterizzazioni architettoniche, urbane, infrastrutturali ed agrarie.

Intorno alla metà dell'ottocento l'inaugurazione della prima ferrovia "ligure-subalpina" da Sampierdarena a Torino (20 febbraio 1854) che è concomitante ai principali progetti di potenziamento portuali genovesi, segna l'avvio della rivoluzione industriale ligure proiettata a modificare in pochi decenni l'intero quadro paesistico delle tre principali polarità urbane regionali.

A Savona il primo Piano Regolatore del 1856, redatto con il consueto schema a scacchiera di ispirazione piemontese per isolati a corte da G. Cortese e G. Galleano, è concomitante alla demolizione di gran parte delle mura e appare di poco precedente alla inaugurazione della stazione ferroviaria sul Letimbro che corrisponde alla realizzazione del raccordo da Voltri a Ventimiglia (1868-1872).

A Genova "il piano di ingrandimento della città" formato dal Barabino nel 1825 prelude ormai a quei sistematici ampliamenti fuori mura che verranno codificati a sua integrazione nel "Piano Regolatore" per i quartieri orientali del 1877.

A La Spezia in questi stessi anni è in atto il completamento dell'arsenale che dopo l'unificazione dei Regni la sta trasformando in vera e propria capitale marittimo-militare di tutto l'alto Tirreno.

Il suo Piano Regolatore per l'ampliamento della città approvato nel 1871 contiene ormai le principali matrici di formazione del paesaggio urbano che, nella dicotomia tra opere portuali militari e tessuto urbano, ne caratterizza tuttora la sua immagine.

Questi progetti fondamentali di ridisegno della città si legano direttamente ai grandi processi di inurbanamento precedentemente citati e sono puntualmente verificati tra la metà dell'ottocento e i primi anni del novecento dalla lettura delle dinamiche demografiche corrispondenti.

Nella tabella seguente sono riportate le date fondamentali di questo fenomeno che ha riflessi dirompenti nelle trasformazioni di tutti i paesaggi regionali.

Numero abitanti residenti:

	1803	1861	1921
GENOVA	86.003	242.477	541.562
SAVONA	10.572	20.272	58.577
LA SPEZIA	7.263	11.556	100.383

Nei primi decenni del novecento questi flussi demografici si proiettano anche sul mare nelle grandi migrazioni transatlantiche ...

2.4 - REALTÀ AMBIENTALI CONTEMPORANEE

I grandi temi paesistici della Liguria contemporanea derivano quindi dalla progressiva esaltazione di quelle tendenze che si sono viste maturare nelle dimensioni residenziali e produttive della Regione fra ottocento e novecento.

L'Aurelia, la ferrovia, i fenomeni di urbanesimo costiero, le polarizzazioni metropolitane, la crescita iperbolica delle seconde case come espressione monotipica di un turismo sempre meno qualificato, hanno in breve tempo portato alla costituzione di un unico asse insediativo, infrastrutturale, marittimo, di massima concentrazione.

Queste eccezionali densità in un'area che è comunque dotata di scarse disponibilità territoriali hanno determinato una situazione paesistica di grave squilibrio con situazioni di conflitto ai limiti della vivibilità.

Ci si riferisce in particolare ad alcuni brani di tessuto urbano del ponente genovese dove la concomitanza di: ferrovia, autostrada, concentrazioni abitative, forti localizzazioni industriali genericamente inquinanti, raffinerie e depositi petroliferi, sistemi portuali degradati ed aeroporto hanno composto dei quadri d'ambiente di grave negatività.

Condizioni paesistiche simili come cornice urbana si hanno poi anche nel ponente savonese (Vado) o nel levante spezzino (Migliarina).

Queste immagini sono quindi riproposte in quelle stesse aree dell'entroterra genovese e savonese (Scrivia e Bormide) dove fenomeni di influenza metropolitana sul piano della commistione tra infrastrutture, strutture produttive e residenza hanno portato a condizioni analoghe di degrado.

La crisi della struttura produttiva, legata ad una valenza marittimo portuale fortemente ridimensionata ed alla obsolescenza delle grandi concentrazioni dell'industria pesante, con particolare riferimento al settore metalmeccanico e cantieristico, non ha mitigato questi effetti sul piano della vivibilità dei paesaggi urbani ma ha anzi enfatizzato la desolazione delle aree, degli immobili, delle strutture in abbandono o sottoutilizzo.

Un degrado analogo sul piano paesistico si nota anche per la squalificazione progressiva dei paesaggi urbani legati alla massificazione del turismo, in entrambe le riviere.

Anche le presenze turistiche tendono a diminuire in modo sempre più significativo dimostrando con il calo numerico la perdita di interessi che si è determinata in massima parte a causa di quegli stessi guasti prodotti nell'ambiente dalle soluzioni urbane e residenziali che vi si riferiscono.

Da questa dinamica disequilibrata di grandi concentrazioni del costruito si distaccano invece molte aree collinari, soprattutto nel Ponente, con particolare riferimento ai versanti delle tribune sul mare dell'Imperiese dominate dalla diffusione monoculturale delle serre, che hanno sostituito la secolare monocultura dell'olivo.

Tra i paesaggi agrari costieri che ancora difendono l'integrità degli equilibri d'ambiente deve essere ricordato per eccezionalità di immagine anche quello delle "Cinque Terre" uniformato come negli esempi ponentini da espansioni monoculturali (vigneti).

Mentre lungo i versanti costieri o nelle basse vallate l'ambiente rurale appare ancora genericamente "vivo" e "vissuto" anche in aree diverse da quelle citate, soprattutto grazie alla pratica eccezionalmente diffusa del "part-time", più all'interno ed in particolare verso la montagna gli stati di abbandono appaiono ormai preponderanti con fenomeni di dissesto e di rovina indotti non solo sulla struttura agraria, ma anche in tutti gli altri aspetti del paesaggio costruito (case rurali, nuclei minori, edifici religiosi, sentieri, mulattiere, ecc.).

2.5 - LE TENDENZE

Alcuni indicatori fondamentali sul piano dell'assetto territoriale e paesistico sembrano prospettare una significativa inversione di tendenza rispetto alle condizioni generali di degrado delineate nelle righe precedenti a proposito della evoluzione dei caratteri dell'immagine paesistica regionale.

Ci si riferisce in particolare alla generale presa di coscienza dei problemi ambientali a livello di pianificazione, ben espressa per esempio dai contenuti di progetto degli ultimi piani urbanistici comunali provenienti da entrambe le riviere, e certamente favoriti da un desiderio più generale espresso dalla stessa

popolazione insediata a migliorare il carattere dei propri paesaggi urbani, architettonici o rurali ad ogni scala.

Si moltiplicano infatti le ipotesi di passeggiate sul mare, di ristrutturazioni in termini paesistici di aree obsolete o degradate, di ridisegno dello "spazio esterno" per riferimento all'interesse pubblico di una qualificazione dell'ambiente fino a pochi anni fa sistematicamente ignorato.

La crisi delle grandi conurbazioni (Genova, Savona, La Spezia) che si traduce sul piano demografico con fenomeni di decremento sempre più sensibili, rivela una seconda tendenza positiva nei riguardi delle qualità ambientali inducendo sui comuni dell'immediato entroterra nuovi interessi residenziali.

Questa tendenza a risiedere in provincia, nelle colline o nelle medie valli limitrofe ai grandi insediamenti, se da un lato è motivata dalla difficoltà di reperimento di abitazioni, appare tuttavia in casi sempre più numerosi ispirata anche da esigenze abitative che, per rapporto all'ambiente, la grande città non è più assolutamente in grado di assolvere.

Nelle riviere il processo centrifugo citato tende ad avviare un sensibile recupero di seconde case per la trasformazione in residenze primarie (Arenzano, Bogliasco, Pieve, Sori, Albissola, Celle, Varazze, ecc.) prefigurando un nuovo assetto socioeconomico dell'insediamento costiero potenzialmente migliorativo rispetto alle precarie instabilità degli insediamenti turistici.

La stabilizzazione della residenza è poi enfatizzata in molti centri sul mare grazie al sempre maggiore numero di nuovi cittadini anziani e pensionati.

Il fenomeno è molto evidente per esempio a S. Margherita, Rapallo, Zoagli, Loano, Pietra Ligure, San Remo.

Mentre queste novità relative si pongono, in termini migliorativi per la Liguria dei paesaggi turistici e marittimi, una nuova rinascita tecnologica legata al terziario avanzato sembra in grado, nelle grandi polarità metropolitane, di avviare la ricostruzione dei margini urbani ed industriali più degradati prefigurando, anche in questi contesti, tendenze fortemente innovative sul piano della qualità dell'ambiente costruito.

Forse la concomitanza dei fenomeni di decentramento abitativo con lo sviluppo di nuove tecnologie telematiche potrà avviare in futuro condizioni di presidio territoriale ancora più ampie per la regione consentendo soluzioni residenziali ed operative in termini occupazionali per le aree più interne fino ad oggi impensabili.

CAPITOLO 3

LA NORMATIVA PAESISTICO-AMBIENTALE E LA DISCIPLINA DEL TERRITORIO PRIMA DEL P.T.C.P.

3.1 - PREMESSA

Questo capitolo considera la situazione vigente prima dell'adozione del P.T.C.P. per quanto riguarda il controllo delle trasformazioni territoriali in relazione agli aspetti paesistico-ambientali.

A questo fine vengono prese in considerazione l'estensione delle aree vincolate a diverso titolo e l'evoluzione nel tempo della politica vincolistica, con una progressiva penetrazione dalla fascia costiera verso l'entroterra.

Vengono anche svolte alcune brevi considerazioni sulle implicazioni paesistiche degli strumenti urbanistici attualmente vigenti, quali sono state messe in evidenza dal mosaico appositamente elaborato in occasione della redazione del P.T.C.P.

3.2 - AREE VINCOLATE IN RELAZIONE ALLA LEGISLAZIONE PAESISTICA AMBIENTALE DELLO STATO E DELLA REGIONE LIGURIA

3.2.1 - Aree di notevole interesse pubblico vincolate ai sensi della Legge 1497/1939 antecedentemente al settembre 1984 (primo Decreto Galasso)

Dal 1939 alla delega alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di paesaggio, avvenuta nel 1977 con il D.P.R. 616, l'apposizione dei vincoli ai sensi della Legge 1497 è stata esercitata dal Ministero competente tramite la locale Soprintendenza ai monumenti.

L'attività in materia, svolta in questo periodo, si è sviluppata prevalentemente con un'azione di tutela che si è concentrata su una ristretta fascia litoranea, e che solo eccezionalmente ha interessato singole porzioni dell'entroterra, sulla base di sollecitazioni episodiche (Campomorone, media Valbisagno, Santo Stefano D'Aveto).

Nel corso del tempo, le aree vincolate lungo la costa sono venute assumendo una configurazione tendenzialmente continua, escludendo soltanto le grandi conurbazioni costiere di Genova e Savona e il litorale tra la foce del Centa e Pietra Ligure.

In molti tratti, la profondità della fascia vincolata è dell'ordine delle poche centinaia, quando non addirittura delle decine di metri. Ciò vale in tutta la Riviera di Ponente, da Ventimiglia fino ad Alassio, con poche eccezioni.

Maggiore consistenza assume la fascia vincolata nella Riviera di Levante, con una profondità massima di circa sette chilometri in corrispondenza di Levante.

Per quanto riguarda la pianificazione paesistica, prima del presente Piano il territorio ligure è stato interessato soltanto da due provvedimenti, riguardanti rispettivamente Nervi-Sant'Ilario (1953) e il promontorio di Portofino (1958). Entrambi questi piani, in conformità con le indicazioni dell'art. 23 del R.D. 1357/1940, si hanno i contenuti propri di programmi di fabbricazione, prevedendo la suddivisione del territorio in zone cui attribuiscono indici di edificabilità e parametri edilizi. A seguito del loro recepimento da parte dei successivi strumenti urbanistici, comunali, tali piani hanno ormai esaurito i propri effetti, avendo avuto attuazione nel corso del tempo. Le relative disposizioni saranno abrogate per effetto dell'entrata in vigore del presente Piano.

3.2.2 - La legge regionale 12/9/1977 n. 40

La legge regionale 40/1977 ha costituito il primo provvedimento di salvaguardia a carattere non episodico applicato all'entroterra ligure: salvaguardia che,

pur essendo concepita con finalità specificamente naturalistico-ambientali, ha in definitiva prodotto effetti largamente concorrenti con quelli della disciplina paesistica, tanto da trovare successivamente una totale conferma nei provvedimenti emanati nell'ambito delle più recenti iniziative del Ministero per i Beni Ambientali e Culturali.

Per le sue finalità, la L.R. 40/1977 tendeva infatti a identificare come oggetto di tutela le aree nelle quali prevalgono i valori connessi con l'integrità dell'ambiente naturale e pertanto le aree meno antropizzate, in gran parte coincidenti con i massicci montuosi più elevati della regione.

Questa scelta comporta la concentrazione delle aree interessate nel territorio delle Alpi Marittime e al confine tra le province di Genova e Savona (massiccio del Beigua) e tra Genova e La Spezia (Aveto, Gottero, Bracco).

Per quanto riguarda la fascia costiera la legge 40, seguendo la medesima logica, investe le aree di più limitata antropizzazione, non casualmente coincidenti con significative emergenze morfologiche e naturalistiche: il Finalese, il promontorio di Portofino, il litorale spezzino da Sestri Levante ad Ameglia.

Complessivamente, le aree interessate dalla legge 40 costituiscono una quota pari a circa il 20% del territorio regionale.

Per quanto riguarda gli effetti in relazione alla disciplina delle trasformazioni, la legge 40, pur essendo un provvedimento di salvaguardia transitoria, in realtà ha prefigurato un regime definitivo di contenimento, in vista dell'attribuzione a queste aree a minima densità insediativa di un ruolo attivo legato alla specificità dei valori naturalistici in esse presenti.

Questo indirizzo programmatico ha già trovato concreta applicazione là dove si è passati dal regime di salvaguardia transitoria a quello definitivo attraverso l'approvazione delle leggi istitutive dei sistemi di aree protette (Monte Beigua e Bracco-Mesco-Cinque Terre-Montemarcello).

3.2.3 - Aree vincolate con i Decreti Ministeriali 24/4/1984 (Decreti Galasso)

I vincoli istituiti con i Decreti Ministeriali 24/4/1984 (Decreti Galasso), dichiarati decaduti per illegittimità con una sentenza del T.A.R. Lazio, dopo un mese sono stati rimessi in vigore con il D.L. 27/6/1985 n° 312, successivamente convertito nella Legge 8/8/1985 n° 431.

Tali vincoli costituiscono un fatto innovativo rispetto al regime normativo della Legge 1497, in quanto aggiungono agli effetti di ordine procedimentale quelli di inibizione di ogni attività di trasformazione fino all'approvazione da parte della Regione dei Piani Paesistici, o di altri piani a questi assimilabili, per il relativo territorio.

Nell'individuazione delle aree in questione, la Soprintendenza ai Monumenti della Liguria sembra avere assunto come base di riferimento principalmente il quadro costituito dalla L.R. 40/1977, integrando peraltro le relative indicazioni, soprattutto con ampliamenti verso quelle parti della fascia costiera che la L.R. 40 non aveva interessato, in ragione delle finalità che si proponeva, in quanto diffusamente antropizzate.

Tale integrazione assume grande rilevanza soprattutto nella parte occidentale della regione, da Capo Noli al confine francese: territorio che peraltro risultava già interessato dalla L.R. 40 in misura maggiore di ogni altra parte della Liguria.

In particolare le suddette integrazioni riguardano, procedendo da ponente verso levante, Capo Mortola, la piana di Latte, Capo Ampelio, Capo Nero, la valle Armea, il versante a mare da Riva Ligure a San Lorenzo, la valle del San Lorenzo, la fascia litoranea da San Lorenzo a Dianò Marina (con l'esclusione dell'abitato di Oneglia), i versanti bassi dell'alta e media Valle Arroscia e i rilievi che delimitano la piana di Albenga.

Nella restante parte del territorio regionale si registrano integrazioni di minor peso rispetto alla L.R. 40, localizzate principalmente sulle pendici dell'Antola, nella zona di Santo Stefano d'Aveto, lungo il versante destro orografico del torrente Lavagna, nel versante a mare tra Chiavari e Rapallo, ai margini del sistema del Gottero, nel crinale che delimita la conca di Levante, nel territorio dei comuni di Portovenere e Lerici.

Complessivamente le aree interessate dai "Galassini" costituiscono circa un terzo del territorio regionale.

3.2.4 - Le "categorie di beni" individuate ai sensi dell'art. 1 della legge 431/1985

Alcune delle "categorie di beni" considerate dalla Legge 431/1985, quali i boschi, i corsi d'acqua e gli usi civici, sono particolarmente estese nel territorio

figure, a causa della sua orografia accidentata.

In particolare, è noto come la Liguria, con oltre il 50% del territorio coperto da boschi, sia la regione più boscata d'Italia; inoltre, il reticolo idrografico presenta quasi ovunque una densità molto elevata, determinando in molti casi, con le fasce di rispetto, una copertura quasi totale del territorio.

Nonostante l'estensione delle aree vincolate, superiore forse a quella di ogni altra regione italiana, il disegno che deriva dalla sovrapposizione delle diverse categorie di beni è tale da non corrispondere a una corretta lettura dei valori effettivi del territorio, sia per la sua eccessiva frammentazione, sia perché di fatto ne risultano escluse proprio quelle parti del territorio che, oltre a essere tra le più vulnerabili sotto il profilo paesistico, sono anche attualmente le più soggette alla pressione insediativa: così i versanti non incisi prospicienti il mare e le principali vallate e i crinali e le dorsali al di sotto della quota di 1200 o 1600 metri.

Oltre alla scarsa efficacia del disegno di tutela derivante dalle disposizioni della legge 431, si deve considerare anche la difficoltà di una precisa e univoca identificazione delle aree che risultano soggette a vincolo, con conseguenti difficoltà per la gestione urbanistica ordinaria e per l'attività di controllo.

3.2.5 - Considerazioni complessive sulla normativa di tutela paesistica vigente al momento dell'approvazione del P. T. C. P.

La complessità del quadro, la molteplicità dei vincoli anche di natura diversa e la loro frequente sovrapposizione, la difficile leggibilità e l'insufficiente garanzia di tutela del disegno risultante in rapporto alla specificità del territorio e dei suoi valori, hanno indotto la Regione alla scelta radicale di predisporre un piano unico per la tutela paesistica dell'intero territorio regionale, prescindendo dalle preesistenti situazioni di vincolo, con l'obiettivo di pervenire a una disciplina organica e unitaria dell'intera materia, basata su una lettura sistematica e omogenea del territorio e dei suoi valori.

3.3 - LA DISCIPLINA URBANISTICA VIGENTE

Il territorio regionale è attualmente coperto per oltre il 90% da strumenti urbanistici vigenti. In particolare, la fascia costiera è interamente disciplinata da strumenti operanti a tutti gli effetti, ad eccezione dei comuni di San Lorenzo al Mare (IM), San Bartolomeo al Mare (IM) e Pietra Ligure (SV).

In molti casi siamo ormai ai piani della seconda, e talvolta addirittura della terza, generazione.

Per quanto riguarda la capacità dei piani di assolvere a una funzione di efficace salvaguardia paesistica, si registra una significativa evoluzione nel tempo, tale da rendere oggi immediatamente identificabili, entro il quadro complessivo, i piani di più antica approvazione.

Tale evoluzione è avvenuta parallelamente nell'amministrazione regionale e in quelle locali, per effetto di una crescente pressione dell'opinione pubblica in favore di una politica di tutela del territorio.

Un momento di svolta significativo a questo riguardo è segnato dalle iniziative legislative regionali in materia costituite dalle Leggi 4 del 1975 e 28 del 1976, che possono considerarsi il frutto di una più matura consapevolezza del peso delle problematiche ambientali nella definizione delle scelte urbanistiche.

Se i piani di "prima generazione" tendevano a presentare zonizzazioni estese con indici diffusi, partendo (nei migliori dei casi) da una valutazione dell'attitudine "tecnica" del territorio a essere edificato, e nell'intento sostanziale di riconoscere alla proprietà in quanto tale il diritto a una quota di edificazione, attualmente le previsioni dei piani tendono invece piuttosto a rispondere a una logica di tipo programmatico, selezionando puntualmente quelle iniziative che presentano i maggiori requisiti di concretezza e di attualità e di rispondenza a esigenze di ordine generale, o quanto meno a una riconoscibile capacità operativa degli interessati.

Con ciò non si intende affermare che la disciplina urbanistica attualmente vigente sia tale da garantire ormai la migliore tutela del paesaggio e dei valori ambientali: permangono infatti non soltanto previsioni scorrette in singole situazioni ben identificate, ma anche più in generale i residui di una concezione "produttivistica" del territorio che portava a sacrificare sistematicamente, in ogni situazione di conflitto reale o potenziale, la risorsa ambientale rispetto a un presunto o auspicato vantaggio economico.

Tale concezione è ancora presente in molti piani, soprattutto in quelli delle maggiori aree metropolitane, nelle quali la scarsità di spazio ha portato a forzare oltre i limiti del giusto lo sfruttamento del territorio, e in quelli delle più estese aree pianeggianti, tradizionalmente considerate in Liguria come "riserve" per le espansioni industriali, prescindendo da ogni altra considerazione.

Manca inoltre generalmente nei piani la capacità di superare una visione quantitativa condizionata dallo standard urbanistico per pervenire alla formulazione di proposte specifiche e articolate in relazione alle potenzialità del territorio in termini di fruizione ricreativa e di qualità ambientale.

Permane inoltre nella pianificazione urbanistica in generale un'incapacità di fondo di regolare efficacemente i processi di trasformazione e di organizzazione delle aree rurali e in generale di quelle extra-urbane a bassa densità insediativa, che in Liguria costituiscono modelli specifici e storicamente consolidati di assetto del territorio. Tale incapacità è insita nel linguaggio stesso dei piani urbanistici, basato sulla zonizzazione e sugli indici di edificabilità, e riflette la loro origine storica e la loro funzione di disciplina della crescita della città industriale.

Per quanto riguarda il momento attuativo della pianificazione urbanistica, si deve registrare l'insuccesso, anche sotto il profilo dell'impatto paesistico, del ricorso a progetti urbanistici unitari estesi a grandi aree, che il più delle volte restano come episodi non integrabili nel contesto entro il quale si collocano.

Infine, la visione dell'insieme dei piani urbanistici vigenti resa possibile dal mosaico redatto in questa occasione ha consentito di mettere in evidenza le incoerenze della pianificazione condotta per ambiti amministrativi ristretti, determinate sia dalla presenza in comuni adiacenti di piani redatti in epoche diverse e quindi con concezioni differenti, sia dal mancato coordinamento delle previsioni relative ad aree confinanti.

Le carenze sommariamente segnalate sono state prese in attenta considerazione in sede di elaborazione del P.T.C.P. e hanno informato le indicazioni e le proposte in esso contenute, attribuendo in tal modo al Piano una funzione di coordinamento e di stimolo alla revisione della disciplina urbanistica.

CAPITOLO 4

INDIRIZZI DI UNA POLITICA DEL PAESAGGIO PER LA LIGURIA: OBIETTIVI, PROBLEMI

4.1 - PREMESSA

Nei capitoli precedenti si sono definite le "dimensioni" della politica del paesaggio, si è accertato che non possono essere tutte comprese in un piano da redigersi secondo le disposizioni legislative nazionali e regionali vigenti, si è articolato un sistema di obiettivi dai quali desumere norme ed azioni da perseguire in parte attraverso la normativa del piano e in parte da conseguire con altri strumenti.

Ricapitolando, il quadro delle azioni comprende il seguente arco:

- azione programmatica: risorse per compensare oneri o per incentivare;
- azione di coordinamento: convergenza su obiettivi paesistici degli interventi della autorità pubblica, Regione compresa;
- azione promozionale: diffusione di una cultura ambientale e paesaggistica nel corpo sociale;
- azione formativa: predisposizione di modelli operativi e di indirizzi progettuali.

Il piano paesistico deve comprendere la definizione delle politiche relative a ciascuna delle azioni precedenti, cioè relative alla spesa, al coordinamento, alla promozione, alla formazione.

Il piano paesistico deve comprendere inoltre gli aspetti di normativa territoriale conformi al perseguimento degli obiettivi di ordine specifico, quali funzione, identificazione, equilibrio stabile, espressi con una dizione più operativa come:

- a) funzione contemplativa;
- b) funzione attiva;
- c) testimonianze storiche;
- d) emergenze naturalistiche;
- e) stabilità ecosistemi;
- f) salvaguardia risorse.

La normativa del piano relativa a questi obiettivi non può che contenere indicazioni circa i modi di trasformazione di luoghi, immobili e aree territoriali.

La sua portata è limitata alle trasformazioni che possono essere indirizzate e controllate da una norma di piano.

Stando fuori dalla sua portata il controllo delle trasformazioni non territoriali (ad es. inquinamento, congestione, ecc.) e soprattutto le azioni di coordinamento, promozione, formazione, che nel piano sono contenute per i momenti di definizione politica, ma non nei momenti strumentali ed operativi, se non in lievissima misura.

4.2 - OBIETTIVI DEL PIANO PAESISTICO

La definizione in modo più esplicito degli obiettivi con riferimenti puntuali alla situazione ligure fa capo allo schema già sintetizzato precedentemente, che viene ora commisurato ai principali problemi emersi dall'ampia azione di rilievo sul territorio.

Gli obiettivi da perseguire nel Piano della Regione Liguria riguardano:

- a) la qualità del paesaggio in quanto ambiente percepito. Nel patrimonio di immagini che fissano le visioni più suggestive del nostro paese la Liguria ha un ruolo di primo piano. La regione si è fatta apprezzare nel mondo intero non solo attraverso lavoro, economia, ecc., ma a buon diritto attraverso il suo

paesaggio, la cui qualità è stata tuttavia ampiamente minacciata negli ultimi 30 anni in conseguenza della massiccia edificazione e delle trasformazioni economico-sociali (abbandono dell'agricoltura, ecc.). La qualità del paesaggio e dell'ambiente va intesa come un patrimonio di cui occorre arrestare il dissipamento e che può essere integrato con nuove ricchezze.

- b) L'accesso al territorio e la fruizione delle sue risorse per scopi non strettamente produttivi, ma ricreativi e culturali. Legare la qualità alla sua possibile fruizione è indispensabile in una regione in cui l'accesso al mare è per grandi estensioni privatizzato e comunque malamente attrezzato, in cui i luoghi di maggiore suggestione e spettacolarità sono spesso scarsamente godibili, sia sulla costa che in montagna.
- c) La conservazione nel tempo di quelle testimonianze del passato che rendono possibile riconoscere ed interpretare l'evoluzione storica del territorio. Si ritiene necessario estendere la nozione di protezione e conservazione dai monumenti e dalle bellezze naturali al reticolo diffuso e puntualmente segnato attraverso cui tracce antiche, forti nei casi più appariscenti, deboli là dove segnalano sparizioni, consentono di avvertire e testimoniare le vicende storiche. Non sarebbe interpretabile e quindi godibile il paesaggio senza una forte attenzione al passato, senza restituire forza ed immagine alle orditure antiche. Sull'eredità della storia si ricostituiscono i valori più profondi delle immagini attuali.
- d) La preservazione di quelle situazioni nelle quali si manifestano fenomeni naturali di particolare interesse scientifico o didattico. Per favorire il processo di conoscenza dell'ambiente, la tutela degli aspetti naturali di maggior significato è una condizione di base. Con ciò si possono contrastare le negligenze del passato ed impedire nuove manipolazioni dei fenomeni a più alto contenuto scientifico e didattico. L'eredità della terra nella sua condizione meno alterata non è da considerare solo risorsa scientifica, didattica o turistica ma patrimonio della nostra civiltà.
- e) La ricerca di condizioni di crescente stabilità degli ecosistemi, a compensazione dei fattori di fragilità determinati dall'urbanizzazione e dallo sfruttamento produttivo delle risorse. Le trasformazioni del territorio sono in fase regressiva in ambiti sempre più grandi. L'agricoltura abbandona i campi, le foreste e i boschi sono sempre meno coltivati, le costruzioni nell'industria e nei porti si offrono per nuove utilizzazioni. Peraltro non si può affermare che il processo regressivo rimarrà costante, quindi le previsioni verso il futuro non sono agevoli. Cionondimeno gli spazi che si presentano per la ricerca di un nuovo equilibrio dell'ecosistema vanno crescendo quanto più ci si allontana dal periodo di massimo presidio umano del territorio agricolo (fine ottocento) e dal massimo sfruttamento turistico ed industriale del territorio urbano. La ricerca di nuovi equilibri conseguibili attraverso processi naturali, minimizzando l'impiego di risorse e nella certezza di non potere più contare sull'impiego umano come nel passato, è una prospettiva senza alternative. Si aprono spazi sempre più grandi per conseguire nuovi equilibri tra uomo e ambiente attraverso una piena collaborazione con la natura, una riconversione delle trasformazioni già avvenute.
- f) L'oculata amministrazione di alcune fondamentali risorse non riproducibili. È un dovere dell'amministrazione gestire con oculatazza risorse limitate come gli acquiferi, gli arenili, i giacimenti di minerali utili, le pianure fertili, ecc. Se ne è raggiunta piena consapevolezza solo in tempi recenti. È un dovere rispetto a tante motivazioni diverse. Lo è anche per le ragioni che sottostanno ad un piano paesistico poiché l'uso indiscriminato di queste risorse è in grado di indurre modificazioni di grandissima portata ed irreversibili sull'ambiente e sulla configurazione del paesaggio.

Il confronto tra obiettivi e situazione reale e la misura della distanza che tra di essi intercorre rivela quanto sia necessario un piano paesistico realmente efficace. L'esame compiuto sulla Liguria di oggi segnala anche quanto difficile sia introdurre modificazioni, nei confronti di processi tutti autonomamente in corso. I giudizi critici che da esso emergono ci devono rendere consapevoli che il piano avrà effetto a partire dalla condizione in cui la regione si troverà nel momento della sua efficacia giuridica ed operativa. Molti degli errori del passato sono incorreggibili. I miglioramenti potranno avvenire più per la qualità degli interventi nuovi che per la modificazione dell'esistente. Non solo ma alcuni interventi nuovi si realizzeranno in tempi molto lunghi, essendo affidati a processi naturali, come ad es. la riconversione dei boschi. Da ciò risulta che gli effetti del piano si misureranno su tempi lunghi. Ciò non toglie né attualità né efficacia al piano paesistico della Liguria se comunque esso segnerà l'avvio di un governo pubblico, di un modo di comportamento degli operatori e di un modello di fruizione da parte della collettività più consapevole che nel passato.

4.3 - PROBLEMI

Dall'insieme delle elaborazioni di indagine si raccolgono gruppi di problemi paradigmatici della situazione attuale.

A) Cattiva qualità e confusione linguistica nei paesaggi di recente formazione.

Esiste un paesaggio ligure tradizionale ormai oleografico e comunque ritenuto un termine di riferimento sia per chi analizza il paesaggio con nostalgia sia per chi vorrebbe intervenire recuperandolo. E' il paesaggio della fine ottocento, la cui immagine solida e nitida deriva da un irriducibile rapporto di necessità tra uomo e ambiente. La costruzione dei nuclei abitati in relazione al mare e alla montagna e la costruzione del paesaggio agrario hanno rapporti tra di loro senza smagliature. Una plurisecolare tradizione produttiva ed edilizia ha consolidato nelle trasformazioni fisiche l'immagine. La densità dei nuclei abitati, l'area agricola di contorno, il colore delle case, l'olivo, le alte fronti sul mare, l'ardesia, ecc. sono i segni di un linguaggio della tradizione.

La grande crescita del dopoguerra più che l'espansione turistica tra le due guerre ha sovrapposto alle tradizioni segni radicalmente diversi. L'autonomia del modello residenziale dai rapporti produttivi sia verso terra sia verso mare, la relativa indifferenza dell'orografia sulla localizzazione dei manufatti edilizi, l'abbandono delle campagne, l'enorme domanda del turismo di massa, le sollecitazioni speculative, l'inadeguato controllo urbanistico nelle prime fasi, ecc. hanno costruito una nuova Liguria in cui sono stati sommersi nel nuovo i segni tradizionali senza conquistare un nuovo paesaggio che esprima gli stessi rapporti di necessità ravvisabili in quello tradizionale.

La scelta dell'insediamento più redditizio, la sottovalutazione degli effetti indotti, la perdita del rapporto tra uomo e ambiente producono ora effetti di alienazione quando la società non si riconosce nell'ambiente che essa stessa ha prodotto.

L'adozione di densità edificatorie più alte di quelle diffuse nel territorio agricolo e più basse di quelle in uso nelle concentrazioni urbane ha portato alla costruzione delle zone ad edilizia sparsa e delle periferie la cui grande estensione ha soverchiato l'immagine tradizionale banalizzando con l'immagine risultante la qualità del paesaggio ligure.

Una linea di azione in questo settore deve toccare i diversi livelli di pianificazione territoriale e deve fare ricorso al sistema complesso di azioni in precedenza segnalato.

Se si assume che il paesaggio sul quale si opera è l'attuale cioè il risultato di un intreccio tra immagine tradizionale e immagine recente la linea di azione non consiste nell'imitare il passato, ma nel ritrovare nuove ragioni e nuovi equilibri nel rapporto tra edificato e non edificato e nel recuperare l'ambiente costruito almeno negli spazi e per i modi negletti dall'edificazione precedente. Le ragioni del non edificato non stanno tanto nella difesa dell'agricoltura se non nelle aree dove essa si è modernizzata (colture specialistiche, serre, ecc.), quanto nel recupero dell'ambiente vegetazionale verso condizioni di tipo naturalistico.

Si può proporre un recupero di tipo naturalistico là dove l'ambiente torna ad essere indifferente rispetto alle attività economiche.

Le ragioni del costruito stanno nell'uso strategico delle quantità modeste di edificazione nuova per consolidare e correggere l'edificato esistente.

La cattiva qualità, la confusione linguistica non derivano solo da una caduta di necessità del rapporto tra uomo e ambiente, dall'uso non appropriato di tecniche e materiali edili, dalla genericità del principio insediativo, non certo teso a caricare di espressione il rapporto tra costruito e sito, ma derivano talvolta dalla volgarità ed arroganza con cui l'edificazione speculativa ha ricoperto il territorio sommergendo il paesaggio tradizionale ed anche aree che strutturano la configurazione geografica dei luoghi, come le rocce sul mare, i crinali, ecc.

La pianificazione urbanistica si è fatta sempre più attenta negli ultimi anni con un controllo sensibile ai problemi ambientali. La valutazione del territorio dal punto di vista paesistico rivela la necessità di interventi risoluti.

Le linee di azione si sviluppano su più livelli (territoriale, puntuale, locale), con contenuti diversi, e riguardano l'assetto insediativo, geomorfologico e vegetazionale insieme. Le azioni in rapporto alle qualità del paesaggio abbracciano l'arco completo delle trasformazioni. Vanno dal divieto alla edificazione già prevista nei piani regolatori quando in aperto contrasto con le linee del piano paesistico; alla minimizzazione degli interventi ("mantenimento") nelle aree in buon equilibrio e non edificate; al contenimento delle iniziative ("consolidamento") nelle aree in cui l'immagine e l'organizzazione territoriale ancora si

segnalano nei contenuti storici e formali; all'apertura a trasformazioni ("modificabilità") nelle aree dove i significati del paesaggio sono da recuperare. L'esplicitazione delle azioni ai diversi livelli consente di incidere nella qualità del paesaggio in modo appropriati: attraverso la qualificazione del rapporto edificato/non edificato, il miglioramento del paesaggio verde a livello territoriale; attraverso la conservazione e qualificazione delle strutture insediative, dei manufatti emergenti delle configurazioni agricole e geomorfologiche a livello locale; attraverso regole costruttive e di strutturazione dell'immagine a livello puntuale.

Le azioni previste si propongono di incidere sulla qualità del paesaggio negli assetti strutturali, nelle relazioni formali tra le varie configurazioni, negli aspetti visivi di primo piano.

La loro efficacia si misura dall'insieme dei provvedimenti ai tre diversi livelli. Riguarda quindi la distribuzione, la struttura e la forma per l'ambiente costruito, l'ambiente vegetale, la struttura fisica del territorio. Non altrimenti si può trattare della qualità e dei linguaggi attraverso cui si esprime il paesaggio, quando si intenda superare il livello nostalgico o il livello folclorico.

B) Obsolescenza, degrado, abbandono.

Le caratteristiche dominanti dell'ambiente fisico hanno largamente impedito all'agricoltura ligure di introdurre quelle tecniche "risparmiatrici di lavoro" che in questi ultimi vent'anni sono stati alla base dei sostanziali progressi della produttività che questo importante settore ha conseguito altrove. In mancanza di questi, il salario implicito corrispondente ad una quantità di colture tradizionali è rimasto a livelli così bassi da provocarne l'abbandono. Per questi motivi sono scomparse dalle montagne liguri colture tradizionali come i cereali, le patate, le leguminose. I costosi, anche in termini di lavoro, terrazzamenti non più utilizzabili come seminativi sono scesi al rango di pascoli, od abbandonati. Questo comportamento molto diffuso in tutta la regione, dà origine a problemi di stabilità idrogeologica e, comunque, di forestazione. Si aggiunga che il frazionamento della proprietà fondiaria non ha consentito una strutturazione "di fatto" delle aziende agricole. Le minuscole dimensioni aziendali, congiunte all'isolamento, mentre da un lato accentuano la propensione allo spopolamento, dall'altro pongono dubbi sulla opportunità di costose infrastrutture pubbliche. Una particolare forma di degrado del paesaggio è legata alla progressiva riduzione del numero degli addetti alle pratiche agricole, che si traduce nell'abbandono di campi coltivati, orti, uliveti, vigneti, castagneti, aree prative, ed anche in un'assenza di manutenzione delle spallette che delimitano viottoli, mulattiere, sentieri.

Su tutte queste superfici tende a realizzarsi col tempo una progressiva espansione di forme infestanti (rovi, vitalbe, felci aquiline) che tendono anche a diffondersi in aree contigue, a vegetazione naturale.

In una relazione ecologica, parte integrante dello studio vegetazionale, vengono analizzate le cause di questo tipo, tutto particolare di degrado, poco appariscente ma in realtà degno di attenzione perché assai più esteso di quanto comunemente non si pensi, anche se solo occasionalmente le singole superfici interessate superano l'ettaro.

Il danno non è soltanto estetico: su un suolo integralmente ricoperto da un tappeto di forme infestanti il bosco tende a ricostituirsi per via naturale con estrema lentezza (in certi casi valutabile a secoli).

In una regione come la Liguria, caratterizzata da massimi di piovosità oraria e giornaliera che non hanno riscontro in alcun'altra parte d'Italia, il problema della regolazione delle acque piovane è fondamentale e si risolve anche attraverso il risanamento di simili situazioni.

Un'identica espansione delle forme infestanti si constata lungo i bordi delle strade, ai lati delle massicciate ferroviarie, presso raccordi autostradali. Anche in questo caso la relazione ecologica identifica le cause e propone rimedi.

C) Gli incendi.

Il fenomeno degli incendi, realtà che in Liguria ricorre ormai con una straordinaria frequenza, costituisce sicuramente il problema più grave tra quelli che insidiano la copertura vegetale naturale e le colture agricole nella nostra regione.

La già citata relazione ecologica, nel dedicare uno spazio particolarmente ampio a questo tema, enumera una serie di cause del fenomeno, analizzate nelle loro componenti colpose e dolose; sottolinea gli effetti deleteri del passaggio del fuoco (in ordine di priorità la conseguenza più grave è la compromissione

dell'integrità dei pendii sotto il profilo della salvaguardia idrogeologica); valuta la congruenza degli interventi, analizzando quanto già si sta facendo; suggerisce infine quali trasformazioni della copertura vegetale vanno realizzate nel quadro di un'oculata politica di profilassi e di riduzione in partenza dei danni: appare infatti fondamentale la genesi e la diffusione di un manto arboreo poco combustibile, oltre che in migliore sintonia con le caratteristiche ecologiche dei luoghi.

D) Il depauperamento della flora e della fauna.

In una regione in parte densamente urbanizzata e con notevoli superfici destinate ad attività agricole, e d'altro lato tanto acclive e fragile sotto il profilo della stabilità dei pendii, appare fondamentale che negli ambienti in cui la pressione antropica è modesta o nulla si instaurino ecosistemi complessi, tali da possedere efficienti meccanismi compensatori autonomi, utili contro differenti fattori di compromissione.

In effetti quanto più un ecosistema è semplificato nelle sue componenti, tanto più appare fragile ed esposto, ad esempio, di fronte alla fitopatie, agli incendi, all'aggressione delle piogge acide (dalle quali la Liguria appare tutt'altro che indenne).

La relazione ecologica già citata valuta le cause della semplificazione degli ecosistemi, analizza i rischi per il manto vegetale, gli effetti negativi, dove questi già si verificano macroscopicamente (con particolare riferimento alla distruzione di boschi ad opera di parassiti), propone rimedi immediatamente operativi, rivedendo anche criticamente la politica della scelta delle essenze da coltivare nei vivai, per la successiva messa a dimora degli esemplari negli ambienti naturali.

E) Il sovrasfruttamento delle risorse naturali (pascolo e bosco).

Di fronte ai preoccupanti fenomeni di abbandono di tante aree collinari e montane da parte di addetti alle pratiche agro-silvo-pastorali, potrebbe apparire inesistente, nella nostra regione, un problema di sovrasfruttamento delle risorse naturali.

La realtà è ben diversa: in Liguria quasi mai, o per lo meno su superfici oltremodo ridotte rispetto al totale regionale si è operata una salutare "restituzione di qualità" all'ambiente: sui terreni privati e anche su quelli di proprietà pubblica lo sfruttamento fine a se stesso delle risorse è stato visto come una fonte opportuna e più che lecita di reddito. Non è certo il caso di demonizzare simili comportamenti: ancora pochi decenni fa un castagneto e un pascolo potevano costituire l'unico mezzo di sostentamento nell'intera stagione invernale per un intero nucleo montano. È un dato di fatto, comunque che la Liguria, prima in Italia per superfici boscate, possiede purtroppo manti arborei nel complesso di assai modesto livello qualitativo; le aree prative, poi, situate per lo più a quote in cui le specie legnose mostrano alte doti competitive, sono state mantenute di regola con il ricorso all'incendio periodico, cosa che ha determinato tra l'altro, una estrema rarefazione o addirittura la scomparsa delle specie buone foraggiere.

Per quanto riguarda i boschi, la relazione ecologica più volte citata ribadisce i fondamentali principi della selvicoltura naturalistica; una "restituzione di qualità" ai boschi di latifoglie si attua accelerando la trasformazione da ceduo a fustaia, che già tende a realizzarsi in natura, ma in tempi lunghi (sarà opportuno, però, conservare ceduati i castagni, per esigenze di profilassi fitosanitaria). Inevitabilmente nell'evoluzione verso l'altofusto lo sfruttamento dei boschi dovrà essere limitato per un certo numero di anni, da parte dei proprietari, ma è chiaro che dovrà essere la comunità a farsi carico degli oneri conseguenti ad una politica di capitalizzazione di risorse (che d'altronde trascendono il puro interesse del singolo per configurarsi come benefici comuni). Si consideri poi che l'altofusto fiorisce e fruttifica ben più del ceduo, per cui la diffusione naturale del bosco consentirebbe un notevole rimboschimento.

Per quanto riguarda le aree utilizzate per il pascolo, non si può più continuare, secondo la prassi attuale, a rifuggire da qualunque forma di programmazione. Occorre prevedere un censimento delle risorse, valutare l'entità del carico di bestiame pascolante in funzione del valore quantitativo e qualitativo della cotica erbosa, attuare una seria politica di miglioramento attivo, favorendo la diffusione di ecotipi locali di foraggiere, ed eliminando senza traumi sotto il profilo ecologico gli esemplari di specie che il bestiame, a vario titolo, tende a rifiutare (forme spinose, velenose, aromatiche, di scarso o nullo valore alimentare).

Deve essere chiaro, comunque, che una parte delle risorse dovrà essere capitalizzata per sopperire agli stress della cotica erbosa causati da incendi, siccità, eccessi precedenti di pascolo, ecc.

Come per i boschi anche nel caso dei pascoli (di media ed alta quota) dovrà essere varato un piano di investimenti volto al miglioramento di una risorsa non cospicua e tuttavia reale, con la garanzia però che vengano privilegiate le aree dove la resa sia effettivamente soddisfacente.

F) Dissesto geologico.

Dal punto di vista geomorfologico il degrado è provocato dalla obsolescenza di determinate "sovrastrutture" e dall'abbandono di aree e attività in cui viene a mancare la cura dell'ambiente.

Parente stretto del degrado è il dissesto idrogeologico: se è vero che la maggior parte del territorio ligure è soggetto ad una dinamica geomorfologica assai spinta, è anche vero che in molti casi i processi che la caratterizzano risultano artificiosamente accelerati (erosione e frane) e vengono distorti in modo anomalo (alterazione dei regimi delle acque superficiali e sotterranee, modificazione della dinamica dei litorali, ecc.).

E opportuno sottolineare che, salvo eccezione, le attività e le "costruzioni" dell'uomo tendono a rendere statico l'ambiente o a rallentare sensibilmente il "metabolismo", in antitesi con il suo carattere puramente dinamico.

Quanto più intensa, estesa e persistente è la modificazione, tanto più facilmente scattano i fenomeni di dissesto indotto, specie dove vi è abbandono, scarsa manutenzione, carenza di opere di presidio.

Anche l'inquinamento è affine al degrado e al dissesto. Si ha un rapporto diretto, laddove gli ultimi due liberano nell'ambiente (soprattutto nelle acque) sostanze di qualità incongrue e quantitativamente in eccesso, ovvero quando alterano la stabilità e le caratteristiche fisico-pedagogiche dei suoli. Il rapporto è indiretto, ma sempre significativo a livello concettuale, se si ammette di poter definire come inquinamento ogni forma di presenza umana che superi determinati livelli di compatibilità: in principio, i limiti di irreversibilità dei processi.

CAPITOLO 5

INDAGINI PRELIMINARI E METODOLOGIA DI COSTRUZIONE DEL P.T.C.P. DELLA REGIONE LIGURIA

5.1 - LA BASE CONOSCITIVA PER LA REAZIONE DEL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PAESISTICO

Come ogni altra cosa, anche per fare un Piano Paesistico si richiedono certe conoscenze, che si possono distinguere in due grandi categorie: conoscenze empiriche della realtà nella quale si opera, e "sapere" metodologico capace di tradurre le conoscenze empiriche in informazioni utili per definire quell'insieme di azioni e di norme che costituiscono, nel loro complesso, il "Piano".

È inutile ricordare come la brevità del tempo concesso per la costruzione del Piano, quasi provocatoria in rapporto alla dimensione e alla novità del compito, non abbia consentito di operare in condizioni, nonché ottimali, quanto meno di relativa tranquillità sotto l'uno e l'altro profilo.

A ciò si aggiunga il vincolo costituito dalla limitatezza delle risorse a disposizione, in termini di persone e di denaro: limitatezza che peraltro ha costituito un vincolo meno gravoso di quello determinato dalla brevità del tempo, poiché sarebbe stato comunque difficile mettere a regime una macchina organizzativa molto complessa nel giro di pochi mesi. Il gruppo di lavoro incaricato della redazione del Piano si è quindi trovato a dover operare in condizioni quasi di emergenza, costretto a mettere a punto un programma di minima per quanto riguarda la predisposizione delle indagini di base e a "tarare" su tale programma di minima la metodologia di formazione delle scelte.

A posteriori si può affermare che il vincolo, o l'ostacolo, più grave si è rivelato essere l'ampia sovrapposizione tra il tempo necessario per il completamento delle indagini "preliminari" o della stessa cartografia di base, e quello necessario per redigere materialmente gli elaborati di piano: così che la redazione di questi ultimi ha dovuto necessariamente essere avviata, anzi portata a buon punto, con la riserva di verifiche successive basate sugli esiti delle indagini.

In altri termini, la scarsità del tempo ha reso impossibile utilizzare a fondo i risultati di quelle pur insufficienti indagini che si sono potute compiere.

Ovviamente, questa circostanza ha influito anche sul metodo, poiché si è dovuto rinunciare alla redazione di alcuni elaborati intermedi tra le analisi e le scelte (elaborati di definizione di "valori" o "vocazioni" del territorio e di segnalazione di "problemi" e "conflitti") che pure costituivano momenti significativi dell'iter metodologico che ci si era proposto.

Queste considerazioni non vogliono essere né lamentazioni né tentativi di prevenire eventuali e legittime critiche, ma soltanto una puntualizzazione necessaria e doverosa delle condizioni nelle quali si è operato: condizioni delle quali si deve tenere conto nel valutare la "scientificità" del lavoro compiuto, che non può correttamente essere considerata in astratto, ma deve essere appunto riferita alle condizioni reali dell'operare, rinunciando ad applicare canoni accademici che non sarebbero appropriati né alle circostanze né agli scopi eminentemente pratici perseguiti.

In relazione a tali finalità e circostanze sembra invece giusto domandarsi:

- a) quale risultato, in pratica, rispetto agli obiettivi propri della pianificazione paesistica, prometta di conseguire questo Piano;
- b) se le scelte che esso propone siano sufficientemente argomentate e giustificate, anche in relazione all'esigenza di consentire un dibattito e un contraddittorio adeguati all'importanza del Piano stesso;
- c) se e quali e quanto gravi effetti indesiderati o "perversi" esso possa avere, e per chi;
- d) quale attitudine esso abbia a "crescere" nel tempo, accogliendo nuove informazioni, precisando e migliorando le proprie scelte, tenendo conto di eventuali ulteriori esigenze per ora disattese.

Nel prosieguo di questo capitolo ci si propone di fornire indicazioni utili per rispondere soprattutto alle prime due domande, mentre per quanto riguarda le altre due si rinvia ai capitoli successivi: fermo restando che, in ultima analisi, le risposte più importanti spettano comunque alle carte e alle schede che esprimono le scelte di merito del Piano.

5.2 - LE INDAGINI PRELIMINARI

Le conoscenze delle quali ci si è avvalsi per definire le scelte di merito del Piano sono essenzialmente di due tipi:

- a) quelle raccolte attraverso il lavoro scientifico di specialisti in varie discipline e organizzate in forma sistematica;
- b) quelle acquisite dai funzionari regionali attraverso il proprio lavoro quotidiano a contatto con il territorio e gli amministratori locali, o contenute negli atti amministrativi e nelle pratiche d'ufficio, in gran parte non organizzate in forma sistematica, ma sedimentate nella memoria dei singoli.

Ovviamente, soltanto per quanto riguarda le prime è possibile dare un rendiconto del lavoro compiuto e una descrizione del patrimonio conoscitivo disponibile. Al momento di iniziare il lavoro di redazione del Piano la Regione Liguria, per una fortunata ma non casuale circostanza, si trovava a disporre di un patrimonio accumulato di conoscenze notevolmente ampio: patrimonio acquisito sia attraverso la creazione di un "sistema informativo territoriale" di base, non specificamente finalizzato, sia in occasione di altri lavori di pianificazione compiuti in precedenza (in particolare connessi con l'istituzione dei Parchi e delle Riserve Naturali).

Questo materiale è sufficientemente noto per non dover essere dettagliatamente descritto in questa sede. Basterà pertanto un'elencazione sommaria, rinviando a precedenti pubblicazioni per descrizioni più dettagliate (cfr. tab. 1).

Ad integrazione del materiale già disponibile, nell'occasione di questo lavoro e in funzione delle esigenze specifiche di esso, è stato tempestivamente predisposto un programma volto sia ad integrare e ad aggiornare la cartografia regionale a media scala (1:25000 e 10000), sia a produrre alcuni elaborati direttamente utilizzabili nella costruzione del P.T.C.P.

5.2.1 - Integrazione e aggiornamento della cartografia

- a) Carta 1:25000 derivata per ridisegno della Carta Tecnica Regionale in scala 1:5000
- b) Fotopiano in scala 1:10000

5.2.2 - Quadro sinottico della disciplina vigente del territorio

A) Mosaico degli Strumenti Urbanistici Generali Vigenti.

I rapporti del Piano con la disciplina del territorio derivante da altri strumenti normativi sono indagati nei successivi capitoli, in termini sia di considerazione di merito sulla disciplina vigente e sull'impatto che su di essa ha il P.T.C.P., sia di analisi dei rapporti tra lo strumento P.T.C.P. e la strumentazione urbanistica.

Dalle considerazioni ivi svolte si desume (la conclusione è del resto ovvia) che nel redigere il Piano non era possibile prescindere da un'attenta valutazione della realtà consolidata costituita dagli Strumenti Urbanistici Generali Vigenti sulla quasi totalità del territorio regionale.

Al fine di rendere possibile tale valutazione, è stato prodotto un "mosaico" degli Strumenti Urbanistici Generali attualmente vigenti, riportati sulla Carta Tecnica Regionale in scala 1:10000 con simbologia unificata e opportunamente semplificata.

A causa del raggruppamento in poche classi delle aree con diversi indici di densità e delle semplificazioni con le quali è stata trattata la zonizzazione (per esempio accorpando alla residenza le piccole aree a servizi), il mosaico deve essere considerato una rappresentazione relativamente schematica della disciplina urbanistica vigente: tuttavia, proprio grazie a tale schematicità, esso offre una visione estremamente efficace del quadro complessivo degli Strumenti Urbanistici, utile in particolare per accertare eventuali diversità ingiustificate nel trattamento di situazioni paesisticamente omogenee riscontrabili negli Strumenti di Comuni limitrofi.

La sovrapposizione delle previsioni a una carta dello stato di fatto sostanzialmente aggiornata consente anche, per la prima volta, di avere una percezione immediata

(anche se per ora non quantificabile) dell'effettiva estensione delle zone di ulteriore espansione dell'urbano esistenti nel territorio regionale.

Infine, la disponibilità di questa carta consente, nell'elaborazione del Piano, di evitare quelle interferenze di dettaglio fra P.T.C.P. e P.R.G. (quali per esempio, piccoli accavallamenti nei confini delle zone) che, irrilevanti ai fini della tutela del paesaggio, possono invece determinare fastidiosi intralci nella gestione già di per sé macchinosa dell'urbanistica comunale.

In definitiva la disponibilità di questo elaborato fa sì che, là dove il P.T.C.P. entra in contrasto con le indicazioni degli Strumenti Urbanistici vigenti e approvati dalla Regione, ciò non accada casualmente, ma sia il frutto di una decisione consapevole.

B) Carta sinottica dei vincoli ambientali vigenti.

Considerazioni in parte analoghe valgono per la carta sinottica dei vincoli oggi operanti sul territorio per effetto della legislazione paesistica e ambientale (con esclusione delle "categorie" della Legge 431/ 1985 che, almeno per il momento, non è stato possibile trasferire in forma cartografica attendibile); Legge 149711939, Legge 125111935 (Monte di Portofino), Piani Territoriali Paesistici Vigenti di Nervi-S. Ilario e di Portofino, aree interessate dal D.M. 24/4/1985 (Galassini), Parco Fluviale del Magra, Aree Protette e Riserve Naturali istituite con varie leggi regionali.

I confini delle aree interessate a tutti questi provvedimenti sono stati riportati sulla Carta Tecnica Regionale in scala 1:10000. In taluni casi ciò ha comportato qualche problema di interpretazione o la traduzione in forma cartografica di indicazioni verbali.

5.3 - INDAGINI SPECIFICHE A CARATTERE SETTORIALE

In relazione agli obiettivi del Piano indicati nel capitolo precedente, è apparso necessario disporre di elaborati, redatti da esperti nelle rispettive discipline, relativi ai seguenti temi:

- geomorfologia e idrografia, emergenze geologiche;
- assetto vegetazionale, rilevamento delle principali fitocenosi e delle emergenze floristiche;
- zonizzazione del territorio sotto il profilo colturale, situazioni e prospettive delle principali colture presenti nel territorio ligure;
- rilevamento e analisi del "paesaggio costruito";
- emergenze storico-archeologiche (all'esterno dei tessuti urbani).

Ognuno dei lavori indicati consiste in una cartografia, per lo più in scala 1:10000, e in una relazione che illustra il metodo seguito nel rilevamento e i risultati rilevanti ai fini del Piano.

Come sarà più dettagliatamente esposto nei prossimi paragrafi, le singole analisi si proponevano di fornire uno o più dei seguenti tipi di indicazioni rilevanti per il Piano:

- segnalazione di "valori" direttamente rilevanti ai fini del Piano in quanto meritevoli di tutela (emergenze geologiche e morfologiche, vegetazionali, storico-archeologiche, paesaggio costruito);
- segnalazione di "problemi" o "rischi" che richiedono di essere affrontati in sede di P.T.C.P. (dissesto e vulnerabilità al dissesto, abbandono di aree, colture, insediamenti, propensione delle fitocenosi agli incendi);
- segnalazione di "fattori" rilevanti nella formazione del paesaggio, isolatamente o in correlazione con altri fattori (geomorfologia, idrografia, vegetazione, colture, infrastrutturazione e sistemazione del terreno ai fini agricoli).

5.3.1 - Paesaggio costruito

Le ricerche sul paesaggio costruito, condotte nella fase preliminare delle analisi per la formazione del P.T.C.P., si sono proposte di identificare sul territorio quegli elementi di rilevante connotazione ambientale riferibili alle azioni dirette di trasformazione per opera dell'uomo.

La selezione delle qualità antropiche del paesaggio acquista particolare rilievo in funzione di una realtà regionale che ha lasciato nella sua costruzione storica ben pochi spazi allo "stato naturale", favorita in questo senso da una generale disponibilità dei suoli alla colonizzazione umana come dimostrato dall'incredibile diffusione del presidio insediativo raggiunta tra la metà del XIX secolo e primi decenni del novecento.

A questo massimo storico fa riferimento l'immagine più affascinante ed equilibrata, sul piano paesistico, della Liguria marittima e contadina, oggi in gran parte perduta come effetto delle grandi migrazioni regionali maturate, prima nel quadro del dilagante pauperismo rurale e poi consolidate nell'affermazione residenziale del nuovo modello urbano costiero, in cui si radicalizzano gli effetti della conurbazione industriale e più tardi ancora della massiccia pressione turistica.

L'ottica di riferimento delle analisi ha come scenario di fondo l'intero contesto di questi eventi ben incisi come segni stratificati e complessi in ogni angolo di Liguria.

Individuazione del campo di indagine.

Le ricerche sul "paesaggio costruito" comprendono le valutazioni paesistiche delle emergenze territoriali riferibili alla dimensione antropica dell'ambiente. In questa sede il "costruito" è infatti inteso quale testimonianza complessa delle vicende architettoniche, infrastrutturali e di trasformazione dei paesaggi agrari che hanno prodotto nel tempo la stratificazione delle sue immagini, sia sul piano della pura visibilità, sia in riferimento ai corrispondenti e coevi contesti politici, economici e sociali.

Nella razionalizzazione degli insiemi che compongono l'intero campo di studio ci si è riferiti a tre principali categorie così sintetizzate:

- a) unità minime di paesaggio costruito
- b) unità complesse di paesaggio costruito
- c) paesaggi costruiti di grande scala.

Per "unità minime di paesaggio costruito" si sono intesi caratteri d'ambiente meritevoli di autonoma segnalazione anche a prescindere dalle realtà esterne in cui risultano inseriti. Essi comprendono per grandi gruppi le infrastrutture, l'architettura isolata e gli insediamenti singolarmente valutati nello specifico riferimento al contesto storico di appartenenza e di qualificazione.

Come prima approssimazione del problema si è proposto il seguente schema sintetico di raggruppamenti:

1) Infrastrutture

- opere viarie singole (ponti, viali, ecc.);
- localizzazioni produttive isolate (fabbriche, molini, frantoi, ferriere, fornaci, ecc.);
- opere rurali e forestali (cappelle, cascine, fienili, seccatoi, stallette, nevieri, ecc.).

2) Architettura isolata

- civile (palazzi, ville, case contadine, ecc.);
- religiosa (chiese, cappelle, oratori, conventi, ecc.);
- militare (torri, castelli, forti, caseforti, ecc.).

3) Nuclei e centri storici

- Nella definizione del campo i parametri insediativi principali riguardano: dimensione, morfologia, tipo e densità dei tessuti.

Nelle "unità complesse di paesaggio costruito" figurano, ai fini del rilevamento, quegli ambienti che possiedono valori paesistici in sintesi ed integrazione equilibrata di più variabili.

Il riferimento all'equilibrio dell'immagine complessiva sottolinea e guida gli interessi della ricerca ed è applicato a comprendere e ad evidenziare i legami tra le parti, i loro significati e la loro funzione anche in rapporto ai caratteri della comunità che li ha prodotti, usati e modificati.

Qui di seguito è riportata una razionalizzazione del campo della ricerca in tre principali raggruppamenti così sintetizzati:

1) Insiemi rurali di valori infrastrutturali ed architettonici

Ci si riferisce in particolare al paesaggio agrario in senso lato prodotto dalle strette integrazioni tra elementi infrastrutturali (terrazzi, fasce, scale, canali, piloni, viali, strade, sentieri, ecc.); architetture funzionali (abitazioni, stallette, caselle, fienili, seccatoi, ecc.) e aspetti vegetazione (oliveti, vigneti, orti, colture specializzate, ecc.). Una doppia definizione di campo a livello paesistico può forse essere proposta tra gli insiemi corrispondenti ad unità terrazzate ed in pendenza ed insiemi dominati invece da strutture agrarie di fondovalle o di ampio terrazzo.

Questi scenari rurali appaiono entrambi destinati ad uno speciale interesse paesistico anche in funzione dei caratteri morfologici del territorio su cui insistono per effetto delle proprie specificità di grande diffusione (dominanza) o di eccezionale rarità.

2) Insiemi uniti di ambienti produttivi

Comprendono solo gli insiemi estesi e continui localizzati in configurazioni territoriali complesse e tali da costituire carattere specifico del paesaggio.

Oltre alle grandi e medie aree industriali sono inclusi in questo insieme anche i paesaggi delle cave e quelli delle miniere.

3) Unità di ambienti residenziali

Riguardano i tessuti urbani più recenti posti all'interno delle grandi polarità insediative, nelle loro immediate periferie, nelle aree decentrate e in genere dovunque si riconosca un interesse paesistico per qualità positive o negative dei corrispondenti valori sociali e territoriali.

I "paesaggi costruiti di grande scala" comprendono quegli insiemi territoriali omogenei e continui dotati di una sostanziale unità di contenuti nel riproporre per ampie dimensioni le proprie valenze paesistiche.

Le direttrici viarie e di comunicazione, rispettivamente sedi privilegiate di lettura dinamica del paesaggio e grandi protagoniste di per se stesse delle più profonde trasformazioni dei "paesaggi costruiti", formano il contesto più evidente di questa terza dimensione nei campi di rilevamento segnalati.

Al riguardo una significativa differenziazione è stata proposta tra sistema pedonale e sistema rotabile, con particolare riferimento alle implicazioni sui modi ed i tipi di fruizione del paesaggio.

I "sistemi continui di infrastrutture tecnologiche" incidono in misura notevole sulla formazione dello scenario territoriale dimostrando così la validità della loro inclusione entro i paesaggi costruiti di grande scala.

Ci si riferisce in particolare ad acquedotti, metanodotti, elettrodotti, che sono parte ormai consueta delle quinte ambientali contemporanee.

Metodologie di rilevamento

Nella rilevazione dei paesaggi costruiti i criteri di valutazione implicano sul piano metodologico uno specifico riferimento a parametri inequivocabili.

In prima approssimazione essi sono stati così sintetizzati.

a) parametri di tipo architettonico:

- qualità fisiche del manufatto per storia, materiali, struttura e decorazioni;
- caratteri dell'inserimento ambientale per equilibri o squilibri considerati da ottiche valutative differenti;
- relazioni di comunità come tipologie, tradizioni familiari, rapporti tra spazi domestici e spazi delle funzioni non residenziali.

b) parametri di tipo urbanistico:

- organicità dell'insieme per storia insediativa, rapporti col territorio, rilevanti consuetudini economiche e sociali;

- caratteri dell'inserimento negli scenari territoriali regionali (per i modi di lettura, per la singolarità dei contenuti, ecc.);
- eccezionalità dell'interesse sociale (per il tipo di utenza, per il numero e la localizzazione dei fruitori o degli esclusi).

Sempre sul piano metodologico risultano di notevole interesse le segnalazioni degli stati di degrado corrispondenti ad abbandono o rovina, a fenomeni di inquinamento atmosferico, acustico, idrico, ecc. e anche a situazioni di scarsa fruibilità per difficoltà di accesso, percorrenza o visibilità dipendenti dalla varia interposizione di barriere.

Nelle condizioni paesistiche di contorno si ravvisa anche la necessità di segnalare e di includere gli spazi limitrofi meritevoli di protezione, le fronti di massimo interesse paesistico, le eventuali direzioni di sviluppo dotate di massima congruità rispetto ai valori dell'unità di paesaggio considerata.

Elaborati e strumenti di analisi disponibili

Va citato in primo luogo il consistente repertorio bibliografico che caratterizza la produzione locale e in particolare universitaria nel merito delle ricerche di immagine e di paesaggio (urbano e agrario) regionale.

Ci si riferisce in particolare, per i testi più noti, alle pubblicazioni di docenti della Facoltà di Architettura in merito alla classificazione e al rilevamento dei centri storici (Istituto di Rappresentazione Architettonica, De Fiore-Marchi-Parodi) e ancora alle monografie analitiche di scuola muratoriana (Giannini-Vaccaro-Ameri) ai rilevanti studi di immagine e di storia urbana condotti su Genova da Poleggi e Grossi Bianchi, a quelli di storia e ricerca nella cultura materiale di Mannoni.

Da citare anche la produzione di alcuni docenti dell'Istituto di Urbanistica per i centri storici, la teoria urbanistica e l'ambiente (Gabrielli); per la cartografia tematica e la mosaicatura degli strumenti urbanistici (Besio); per le tecniche e la metodologia di analisi territoriale-ambientale e per la ricerca nelle strutture del paesaggio (Stringa).

Per il loro interesse storico-metodologico si ricordano anche i lavori e le pubblicazioni connesse alla Scuola di Perfezionamento in Architettura del Paesaggio (Maniglio).

La Facoltà di Lettere e la Facoltà di Magistero, con particolare riferimento all'Istituto di Scienze Geografiche, hanno contribuito in modo altrettanto rilevante alla formazione del repertorio bibliografico di interesse storico-paesistico e geografico; tra i lavori più significativi in questo campo si ricordano per esempio le pubblicazioni di: Quaini, Moreno, Ferro, Leardi, Vallega.

Utili a questa ricerca sono risultate anche alcune pubblicazioni del Centro Studi dell'Unione delle Camere di Commercio della Liguria e dell'Istituto Ligure di Ricerche Economiche e Sociali (I.L.R.E.S.).

Gli elaborati grafici e gli strumenti di lavoro utilizzati appartengono tuttavia, per la maggior parte, alle dotazioni dell'Ufficio Cartografico della Regione Liguria del Servizio Pianificazione Territoriale e riguardano in particolare:

- le riprese aeree in bianco-nero e a colori;
- la cartografia tematica in scala 1:25000;
- la carta tecnica 1:5000 e 1:10000;
- la nuova cartografia regionale in scala 1:25000;
- la mosaicatura degli strumenti urbanistici in scala 1:10000.

Tra gli elaborati in possesso della Regione Liguria sono stati consultati anche parte dei lavori connessi alla formazione delle Leggi istitutive delle Aree protette e dei Sistemi di interesse ambientale.

Elaborati e strumenti di analisi predisposti

La cartografia tecnica in scala 1:10000 ha rappresentato il supporto ideale per questo tipo di ricerca anche per le continue intermediazioni che essa consente tra realtà invariante della morfologia dei suoli e lo stato più aggiornato delle trasformazioni indotte dall'uomo sul territorio.

In questa scala possono infatti figurare contemporaneamente sia le segnalazioni puntuali di singoli valori corrispondenti a unità minime di paesaggio come: cappelle, chiese, torri, e case, sia le perimetrazioni più ampie relative alle unità complesse di paesaggio costruito come: paesaggi agrari, concentrazioni

residenziali urbane, ecc.

Per la comparazione degli elementi cartografati si è comunque tenuto conto delle possibilità di procedere ad incroci per sovrapposizione dei dati raccolti con altri valori paesistici significativi come quelli derivabili dalle rilevazioni di tipo botanico-vegetazionale, geologico, storico-archeologico, ecc.

La classificazione comparata degli elementi rilevati nell'ambiente ha imposto il riferimento a settori territoriali omogenei nei quali è stato sintetizzato per scale variabili il quadro generale di quei paesaggi.

Questa operazione difficilmente trascrivibile sulla cartografia risulta meglio chiarita in elenchi ragionati di riferimento cartografico collegati ad ogni singola area e sviluppati nell'ottica di un chiarimento progressivo, dalla piccola alla grande scala, delle sue caratteristiche più salienti di integrazione sul piano paesistico.

I settori territoriali omogenei individuati nella prospettiva della compilazione di un quadro globale di classificazione dell'apparato ambientale relativa al "paesaggio costruito" si riferiscono soprattutto alle unità omogenee di valle.

I crinali piccoli o grandi si presentano infatti come elementi duraturi di separazione di immagini e di contesti ambientali anche se non risultano necessariamente corrispondenti ad analoghe separazioni storiche del territorio sul piano politico e socio-economico.

Questa perimetrazione adottata per ordinare la struttura dei rilevamenti, è ancora più chiara quando il crinale percorre una linea orientata in direzione parallela a causa delle economie agrarie di opposto versante che in questo modo determina separando vallate meridionali (per esempio marittime) e vallate settentrionali (per esempio padane).

La differenza di versante spesso si presenta anche per gli orientamenti meridiani in considerazione della diversa inclinazione degli strati è in alcuni casi della stessa diversità riscontrabile nella pendenza dei suoli contrapposti al crinale nelle vallate contigue.

Sulla base di questi principi, mediati con la specificità delle realtà locali, si è proposto per la Liguria il seguente elenco di settori territoriali omogenei ad ognuno dei quali corrisponde un elenco ragionato di riferimento:

- 1) Ventimigliese - Roja, Nervia, Vallecrosia, Bordighera, Ospedaletti;
- 2) Sanremese - Da Sanremo a Santo Stefano con le Valli Armea ed Argentina;
- 3) Imperiese - Da San Lorenzo a Cervo con le corrispondenti Valli interne;
- 4) Albenganese - Da Andora a Ceriale con tutto il bacino del Centa;
- 5) Finalese - Da Borghetto a Bergeggi con le corrispondenti Valli interne;
- 6) Savonese e Riviera Ponentina - Da Vado a Pegli con le Vallette interne;
- 7) Bormide, Erro e Stura
- 8) Polcevera e Ponente Genovese - Da Multedo a Sampierdarena;
- 9) Bisagno e Levante Genovese - Da San Teodoro a Sturla;
- 10) Golfo Paradiso e Tigullio - Da Quarto a Zoagli;
- 11) Trebbia, Aveto e Scrivia
- 12) Chiavarese e Valli di Sestri Levante - Fontanabuona, Sturla, Graveglia, Gromolo, Petronio;
- 13) Val di Vara
- 14) Cinque Terre - Da Moneglia a Portovenere;
- 15) Golfo della Spezia
- 16) Foce del Magra.

Metodi utilizzati per connettere gli obiettivi della ricerca sul paesaggio costruito alle scelte di piano

In prima battuta la ricerca condotta sul paesaggio costruito è stata finalizzata ad orientare gli indirizzi di pianificazione a "livello territoriale" utilizzando per questa sezione del P.T.C.P. i risultati esposti in sintesi negli elenchi ragionati di riferimento relativi ai sedici settori territoriali omogenei adottati nell'organizzazione territoriale della ricerca stessa.

La cartografia di rilevamento elaborata nella scala 1:10000 è stata successivamente utilizzata, in sovrapposizione alle altre ricerche di diverso contenuto disciplinare, per orientare la normativa di "livello locale" e guidare la corrispondente perimetrazione.

Il metodo seguito per il trasferimento nei due livelli di Piano dei risultati della ricerca fa schematicamente riferimento a una doppia categoria di problemi, già in parte citati nelle metodologie di rilevamento, corrispondenti rispettivamente alle modalità di identificazione dei valori e ai giudizi proposti per l'evidenziazione delle situazioni di rischio o di conflitto che nella situazione attuale vi si riferiscono.

Per quanto riguarda l'identificazione dei valori, il principale criterio corrisponde alla presenza dell'insieme segnalato entro il repertorio di studi e di ricerche disponibili, con la comparazione ragionata dei dati provenienti da segnalazioni di autori o di studi differenti.

Questo criterio è stato applicato, anche per analogia, nei casi in cui l'insieme "non segnalato" è risultato possedere analoghi o superiori requisiti rispetto a quello citato.

I caratteri del valore paesistico, evidenziato in cartografia con una grafia per simboli, sono in particolare riferiti ai suoi contenuti intrinseci, alle sue qualità ambientali e ai modi di integrazione nel contesto territoriale di riferimento.

Per il paesaggio costruito si pongono in particolare come problematiche di identificazione:

- i valori storico architettonici;
- i valori storico urbanistici;
- i valori generali del quadro ambientale con particolare riferimento alla stratificazione dei paesaggi agrari e dei paesaggi urbani o più in generale alle sintesi in atto tra entrambi;
- la rarità dell'insieme o anche la sua ripetitività in guisa di emergenza o sistema a consistente matrice paesistica;
- il valore simbolico per riferimento ad usi, consuetudini o tradizioni della comunità che rappresenta;
- i suoi contenuti culturali come testimonianza di civiltà dei costruito, a livello storico – tecnologico o in riferimento alla storia locale della cultura materiale.

Per quanto riguarda invece l'evidenziazione delle situazioni di rischio o di conflitto, alla identificazione di un insieme è sempre affiancato un giudizio di valore, cioè una valutazione riferita alla realtà attuale delle situazioni di conflitto o di rischio in senso paesistico.

Questo giudizio, oltre che negli elenchi ragionati di settore, è spesso trascritto anche nella cartografia con una indicazione di tipo semaforico (rosso e verde) derivata dallo stato dell'insieme per riferimento:

- ai caratteri della fruizione (per esempio: disponibile – indisponibile)
- allo stato di conservazione, degrado o rovina;
- allo stato di compromissione (superfettazioni, cinturazioni, ecc.);
- alla valutazione sommaria di impatto ambientale.

5.3.2 - Emergenze storico-archeologiche

Qualsiasi tipo di costruzione sopravvissuta, ma anche quelle abbandonate o in stato di rudere, e le stesse modificazioni morfologiche lasciate da antichi insediamenti, o da usi del suolo completamente scomparsi, possono essere utilizzate come testimonianze relitte per analisi stratigrafiche del territorio (ad esempio: storia del paesaggio agrario, del paesaggio costruito, ecc.) ma devono anche essere considerate come componenti più o meno importanti dei paesaggi attuali. Ciò perché tali testimonianze materiali, a prescindere dalla loro tutela della quale si occupano le apposite leggi, contengono messaggi culturali che, consciamente o inconsciamente, vengono recepiti dall'osservatore il quale, spesso, non sa discernere quanto la bellezza di un paesaggio sia dovuta a fattori puramente estetico-formali, e quanto a percezioni di ambienti che hanno, o hanno avuto, una vita diversa da quella per lui consueta, o più consona alla cosiddetta "misura d'uomo".

In mancanza di una schedatura regionale unica ed aggiornata di tutte le emergenze storico-archeologiche, ed in considerazione del tempo disponibile, si è dovuto ricorrere alla bibliografia esistente ed al catalogo dell'I.S.C.U.M. (Istituto di Storia della Cultura Materiale).

Data l'eterogeneità delle fonti di informazione usate, e per non ridurre eccessivamente il numero delle emergenze sicure, è stato necessario controllare sul terreno molte delle identificazioni e attribuzioni storiche schedate, anche allo scopo di constatare la rilevanza ambientale attuale delle singole emergenze, raramente considerata nella bibliografia.

Ciò nonostante il risultato del presente lavoro va considerato soltanto come lo stato attuale delle conoscenze che è assai limitato se si fanno i confronti con i pochi territori già sottoposti ad una ricerca storico-archeologica globale (ad esempio: i Comuni di Finale Ligure e di Zignago) nei quali, oltre ad un maggior numero di emergenze puntuali, è stato possibile datare anche usi del suolo, come i terrazzamenti agricoli, o interi percorsi stradali.

Sono bastati sopralluoghi e la stessa osservazione attenta della carta tecnica regionale, per rendersi conto che molte emergenze storico-archeologiche non schedate esistono in ogni territorio a vari livelli di persistenza: morfologie artificiali o naturali adattate, tipiche di insediamenti arroccati o aperti completamente scomparsi; cappelle stradali, mulini e frantoi, gruppi minori di case situati in tipiche aree di colonizzazione post-medievali. Quando il dato disponibile è solo quello visibile nella carta, le persistenze non sono state segnalate, riservando eventuali controlli ad aree sulle quali si appunteranno particolari interessi di tutela paesistica.

Quando però è stato possibile ricavare qualche indicazione storica supplementare (toponomastica, citazioni in documenti) l'emergenza è stata segnalata con la precisazione "da studiare".

Una notevole limitazione riguarda anche la mancata ricerca all'interno dei centri storici, per i quali si pensa che il valore ambientale globale, debba essere prevalente nel concetto di tutela, rispetto all'analisi stratigrafica.

Ulteriori disequilibri, infine, vanno segnalati per quanto riguarda il rapporto esistente tra emergenze di epoca e di tipologia funzionale differenti. Ciò dipende essenzialmente dalla tradizione accademica esistente nella maggior parte degli studi utilizzati.

Nei territori sottoposti a ricerca storico-archeologica globale si osserva una chiara diminuzione delle testimonianze materiali di modificazione del paesaggio man mano che da oggi si risale alla Preistoria, tranne lievi oscillazioni di carattere locale, ed un certo generale abbandono delle aree montane durante l'età romana. Nelle schede raccolte nel presente lavoro si nota invece la mancanza di dati riguardanti l'archeologia industriale; il Medioevo e l'Età Moderna incidono di più dell'Età Contemporanea, ma sono rappresentati quasi esclusivamente da edifici religiosi e da castelli, secondo il concetto storico-artistico di monumento; se si esclude la Liguria orientale mancando per ora standards per datare le case rurali e rare sono le ricerche di insediamenti completamente scomparsi di età storica; al contrario sono intensamente cercati quelli preistorici e protostorici.

Sulla carta tecnica sono state indicate le singole emergenze puntuali contrassegnandole con una lettera che indica il tipo funzionale di manufatto:

(A: artigianali; E: attività estrattive; F: fortificato; I: infrastrutturale; P: preistorico; R: rurale; S: sacro; U: urbano; V: cittadino extraurbano) e da un numero che rimanda alle schede raggruppate per ogni Comune.

5.3.3 - Agricoltura

I diversi ruoli che i caratteri apparenti dell'agricoltura recitano nell'insieme del paesaggio, ora esclusivi o dominanti, ora subordinati ad elementi di natura diversa, comportano la valutazione di una serie di circostanze utili ad istituire una gerarchia di valori nel cui ambito si debbono riconoscere priorità ed accettare compromessi.

A questo scopo si è proceduto alla rilevazione di un'ampia gamma di caratteri strutturali ed economici dell'agricoltura regionale idonei alla identificazione di un quadro conoscitivo sufficientemente articolato e da impiegare come criterio di classificazione territoriale. Si è così addivenuti ad una zonizzazione del territorio ligure secondo una logica di omogeneità prevalente e quindi con una maglia piuttosto ampia (circa 50 zone in totale) disegnata, di norma, lungo i confini comunali, e solo in via eccezionale con frazionamento del territorio comunale.

Le condizioni ambientali pedoclimatiche e fisiografiche, hanno costituito una prima chiave di lettura; il quadro conoscitivo si è completato con l'acquisizione dei dati relativi:

- alla situazione demografica ed occupazionale alle date degli ultimi due Censimenti;

- alle forme di utilizzazione dei suolo (ripartizione della SAU), alla struttura e tipologia delle aziende;
- ai risultati economici desumibili dalla rete di rilevazione contabile.

Nel lavoro anzidetto è stata utilizzata la cartografia tematica già predisposta dalla Regione; il reticolo finale è stato disegnato sulle carte IGM in scala 1:100.000; i dati statistici sono di provenienza ISTAT ed INEA.

Agli effetti dell'utilizzazione dei P.T.C.P. la classificazione anzidetta ha permesso di individuare tre situazioni fondamentali ciascuna delle quali ammette ulteriori articolazioni in rapporto alla dinamica demografica ed ed occupazionale, alle vicende congiunturali dell'agricoltura e degli altri settori potenzialmente concorrenti, ai prevedibili margini di progresso tecnico realizzabili nel medio termine e corrispondenti espressioni.

E precisamente:

- aree in cui l'agricoltura costituisce attività di alta validità economica e sociale;
- aree in cui l'agricoltura fornisce sovente redditi modesti ma assume marcate valenze sociali;
- aree di modesta validità economica e sociale, caratterizzate da forte regresso demografico.

5.3.4 - Geomorfologia e idrografia

Le indagini conoscitive sono state impostate in base ad un criterio che non segue canoni precostituiti, proprio per riuscire a conglobare fra loro elementi e fattori geomorfologici disparati e non omogenei e pertanto proporli al confronto tematico e all'uso nella pianificazione in modo sufficientemente imparziale.

Si sono quindi scelti:

- 1) elementi formali "strutturali", segnalati indipendentemente dalle loro caratteristiche geologiche specifiche - tra questi:
 - ambiti di crinale
 - aree piane di fondovalle
 - aree costiere
- 2) elementi "singolari" (ancorché di rilevanza formale o strutturale), segnalati come oggetti, insiemi di oggetti, risultanti di processi geomorfologici, ecc., in base alla loro importanza e valore estetico, scientifico o altro (in breve, per la loro peculiarità) - tra questi:
 - forme erosive
 - forme a "terrazzo"
 - particolari situazioni idrografiche (meandri, catture ...)
 - forme carsiche
 - emergenze geominerologiche e simili
 - parti di crinali significative (Sky-lines)
 - culminazioni.

Detti elementi sono stati individuati e cartografati in massima parte prescindendo dalle sovrapposizioni derivanti dalla presenza e dalle attività umane, appunto per fornire un quadro omogeneo della "ossatura geomorfologica della Regione".

Si è tenuto debito conto dei dati bibliografici e si sono utilizzati vari strumenti analitici già disponibili (carta tecnica, carte tematiche, foto aeree, foto da satellite, ecc.).

Con questa impostazione, si è cercato di rimediare alla ristrettezza dei tempi nel rispetto della correttezza dell'indagine senza comunque poter evitare qualche approssimazione per difetto.

I risultati si sono potuti meglio apprezzare nella fase di stesura degli elaborati di livello locale.

Nella fase di livello territoriale, le analisi effettuate hanno fornito un insieme di informazioni su cui si basano giudizi complessivi e conseguenti atteggiamenti normativi.

Per le risoluzioni normative di livello territoriale, si è trattato essenzialmente di mettere "sotto controllo" i processi che possono alterare in modo irreversibile o comunque significativo gli equilibri dinamici riscontrabili in ciascun ambito in cui è stato suddiviso il territorio regionale.

L'intensità del controllo va di pari passo con lo stato di integrità (o meglio, di minor compromissione), sotto il profilo geomorfologico, delle "componenti" fondamentali del paesaggio considerate dalla normativa.

Si è passati da una indicazione rigida per le situazioni di scarsa compromissione (e quindi di buon valore ecologico) e via via ad un obbligo di ulteriore modificazione là dove il degrado è tale da richiedere interventi radicali per evitare danni più gravi o per riqualificare le caratteristiche dell'ambiente.

5.3.5 - Assetto vegetazionale

Considerate le scadenze imposte dalla legge 431/1985 e data la necessità di fornire elementi per un'indagine preliminare multidisciplinare delle situazioni e dei problemi, si è deciso, per quanto riguarda l'assetto vegetazionale, di elaborare prioritariamente:

- 1) una tipologia sintetica delle comunità vegetali liguri, da impiegare come legenda di una cartografia della vegetazione (si sono individuate 19 situazioni tipo);
- 2) una carta della vegetazione reale, alla scala 1:10.000, sulla quale riportare i confini delle comunità vegetali dominanti, tali cioè da conferire un'impronta nettamente definita al paesaggio ("carta di analisi").

La prosecuzione dello studio vegetazionale ha comportato le seguenti fasi:

- 3) attribuzione di un giudizio qualitativo alle situazioni vegetazione riscontrabili in Liguria;
- 4) applicazione delle categorie normative "mantenimento", "consolidamento", "modificabilità" nei vari ambiti in cui è stato distinto il territorio regionale (livello territoriale), sulla base di un riscontro con parametri ecologici fondamentali, ma nell'ottica di garantire un idoneo impiego delle risorse da parte delle comunità locali;
- 5) approfondimento delle indagini di cui al punto precedente per una pianificazione dei medesimi ambiti a livello locale, con ampliamento delle categorie normative;
- 6) elaborazione di uno studio ecologico redatto su base regionale e integrato da una estesa documentazione fotografica che consenta, focalizzando problemi e suggerendo rimedi, di effettuare scelte operative corrette, volte sia alla valorizzazione di paesaggi vegetali idonei sia al recupero di situazioni compromesse o a modesto livello qualitativo, mediante un complesso di interventi migliorativi da applicarsi nell'ambito di singole categorie vegetazionali;
- 7) elaborazione di una cartografia "di progetto", alla scala 1:25.000, in cui sono indicate quali categorie normative vadano applicate all'interno dei singoli ambiti per quanto riguarda l'assetto vegetazionale.

Sul piano attuativo gli studi vegetazione si pongono lo scopo di:

- 1) garantire la migliore conoscenza della copertura vegetale in Liguria;
- 2) applicare i principi dell'ecologia alle complesse problematiche ambientali che si riscontrano nella nostra Regione, con particolare riferimento all'esigenza di:
 - limitare i danni da incendi;
 - restituire qualità agli ambienti seminaturali e in particolare ai boschi;
 - affrontare e risolvere gravi problemi fitosanitari;
 - migliorare le risorse disponibili;
- 3) fornire adeguata motivazione ed esercitare un'azione di sensibilizzazione e di pungolo per una politica attiva di interventi sul territorio, volti a garantire risultati positivi sotto il profilo ecologico, produttivo, estetico.

5.3.6 - Potenzialità di fruizione attiva

L'impostazione metodologica originariamente prevista per la costruzione del Piano prevedeva uno schema articolato di identificazione di "valori" del territorio, intesi come attitudine al conseguimento degli obiettivi del Piano stesso, e quindi la possibilità di fare riferimento a tali valori nella definizione dei regimi normativi.

Come si è detto in precedenza, a causa della sovrapposizione tra le fasi di produzione degli elaborati di base e di quelli di proposta, non è stato possibile attuare compiutamente questo programma, almeno per quanto riguarda l'esplicitazione dei valori in rapporto agli obiettivi e la conseguente traduzione in indicazioni di Piano.

Si è tuttavia ritenuto utile, a titolo di parziale sperimentazione, applicare il metodo in un caso nel quale era possibile fare riferimento a elaborati di base già esistenti, costruendo una "carta della potenzialità di fruizione attiva" che identifica l'attitudine del territorio a essere utilizzato per quelle funzioni che vengono talvolta definite "general recreation", cioè relative ad un insieme di attività connesse con il tempo libero all'aperto.

Si tratta di un'analisi del tutto preliminare che non pretende di dare luogo direttamente a indicazioni di carattere normativo, ma che ha lo scopo di segnalare quelle aree che, per le loro caratteristiche intrinseche, maggiormente sembrano prestarsi alle funzioni considerate, al fine di suggerire eventuali interventi volti ad attrezzare opportunamente le aree stesse e comunque a valorizzarne la fruibilità, là dove ciò non contrasti con altri obiettivi del Piano.

A tale fine sono state prese in considerazione tre caratteristiche:

- a) l'uso del suolo, in relazione al quale sono state ritenute idonee le aree che non sono né urbane né coltivate o terrazzate, ma che sono occupate da boschi, praterie, rocce affioranti, etc.;
- b) l'acclività, in relazione alla quale sono state individuate due classi di aree idonee, rispettivamente con pendenza compresa tra il 10 e il 35% e tra il 35 e il 50% (mentre sono state escluse le aree pianeggianti, in quanto più adatte ad altri usi intensivi);
- c) l'esposizione, in relazione alla quale sono state considerate meno idonee le aree esposte a settentrione e buone tutte le altre.

Queste categorie di esclusione/inclusione e di gradiente di idoneità portano a definire tre classi di aree con qualche potenzialità alla fruizione attiva, che devono essere poi ulteriormente valutate rispetto all'accessibilità, con particolare riferimento alle connessioni con la rete dei maggiori percorsi pedonali storici.

L'analisi non considera la costa, in quanto l'intenso sfruttamento cui questa è stata ed è sottoposta rende necessarie valutazioni assai più approfondite e dettagliate ai fini di definire azioni di recupero e riqualificazione (per le quali si rimanda al Piano della Costa in corso di elaborazione), né, più in generale, il ruolo delle acque superficiali (fiumi, torrenti, laghi) in quanto sede di potenzialità che si sommano a quelle rilevate, ma che tradizionalmente in Liguria non polarizzano gli usi ricreativi dell'entroterra.

Le informazioni necessarie per la redazione di questa carta, in scala 1:25.000, sono state desunte dalla Cartografia Tematica Regionale.

Tabella 1: Elenco degli elaborati già disponibili prima dell'avvio dei lavori relativi al P.T.C.P.

1. Carta Tecnica Regionale in scala 1:5000 per l'intero territorio regionale
2. Carta Tecnica Regionale in scala 1:10000 derivata dalla precedente per riduzione fotomeccanica
3. Carte Tematiche in scala 1:25000 su base Tavole I.G.M., relative ai seguenti temi: uso e copertura del suolo, altimetria, acclività, litologia schematica, colture terrazzate e in serra, erosione, franosità reale, urbanizzazione e vie di comunicazione, base semplificata
4. Riprese aeree naturali a colori ad alta quota (scala media 1:13000) per l'intero territorio regionale
5. Riprese aeree naturali a colori a bassa quota (scala media 1:8000) relative alla sola fascia costiera
6. Riprese aeree naturali a bassa quota (scala media 1:2000) dei centri storici minori dell'entroterra
7. Riprese aeree panoramiche a colori di porzioni significative del territorio ligure a bassa quota
8. Cartografia a grandissima scala (in scala 1:500) dei Centri Storici minori dell'entroterra (in corso)
9. Censimento e classificazione dei Centri Storici della Liguria (a cura di B. Gabrielli e G. Campodonico)
10. Documentazioni di analisi e criteri per la progettazione e la gestione di Parchi e Riserve Naturali in connessione con la legge regionale n° 40/1977

CAPITOLO 6

DESCRIZIONE DEL P.T.C.P. IN QUANTO STRUMENTO NORMATIVO: AMBITI DI APPLICAZIONE, MODI DI ESPRESSIONE, RAPPORTI CON LA DISCIPLINA URBANISTICA

6.1 PREMESSA

Questo capitolo illustra dettagliatamente la struttura del P.T.C.P. in quanto strumento preposto a governare sotto il profilo paesistico (secondo l'accezione del termine illustrata in precedenza) le trasformazioni del territorio ligure, con particolare riferimento all'impianto normativo. Esso non descrive invece i contenuti del Piano per i quali si rinvia alle schede, alla cartografia e ad altre parti di questa Relazione.

6.2 - AMBITO TERRITORIALE DI APPLICAZIONE DEL PIANO

Come è stato già più volte segnalato, il P.T.C.P. definisce una disciplina valida per l'intero territorio regionale e applicabile in ogni parte di questo, a prescindere dalla sussistenza di vincoli ai sensi della Legge 1497.

Dicendo che il Piano è esteso all'intero territorio, non si intende affermare che questo sia tutto "vincolato", bensì che il P.T.C.P. riconsidera l'intera problematica delle aree vincolate e si propone di costituire un quadro organico e unitario delle salvaguardie ambientali.

La distinzione tra aree "vincolate" e non, irrilevante ai fini del contenuto e dell'efficacia della disciplina stabilita dal P.T.C.P., resta invece rilevante per quanto attiene le procedure di autorizzazione degli interventi, come sarà meglio chiarito in seguito. (Peraltro, è da prevedersi che, a seguito della definitiva approvazione del P.T.C.P., la delimitazione stessa delle aree vincolate ai sensi della Legge 1497 dovrà essere riveduta in funzione dei valori e delle esigenze di salvaguardia che il Piano segnala).

6.3 - LIVELLI DI OPERATIVITÀ DEL PIANO

Una difficoltà che subito è apparsa evidente, nell'impostare la struttura del Piano, è quella derivante dall'estrema ampiezza che assume la nozione di paesaggio, che abbraccia a un estremo l'organizzazione del territorio alla scala regionale, per scendere all'estremo opposto a considerare il singolo microambiente, costituito da pochi oggetti posti in una determinata relazione tra loro.

È evidente che per descrivere e normare i fenomeni pertinenti a questi diversi livelli della percezione paesistica si devono usare linguaggi differenti, che prendono in considerazione categorie differenti.

Si avverte che i diversi livelli non sono tra loro del tutto indipendenti, ma si avverte al tempo stesso che essi non sono ordinabili secondo una sequenza gerarchica: se i fenomeni di livello territoriale sono importanti perché interessano un grande numero di persone, quelli di livello più locale hanno in compenso un'influenza assai maggiore sulla qualità della vita della comunità direttamente interessata. Inoltre, vi sono microambienti celebri, che assumono un valore emblematico e quasi mitico, intorno ai quali si costruisce l'immagine esterna di un'intera regione.

Si pone quindi l'esigenza di organizzare il discorso a più livelli, costituenti un sistema interconnesso, ma con ampi gradi di libertà di movimento nell'articolazione reciproca dei diversi elementi.

Dovendo per necessità discretizzare la transizione continua dalla grande alla piccola scala, sono stati individuati tre livelli di operatività del Piano:

- a) un livello territoriale, che è in primo luogo un livello di suddivisione del territorio in ambiti relativamente estesi, denominati per l'appunto *ambiti territoriali*, in relazione ai quali il Piano detta indirizzi complessivi, rivolti essenzialmente alla pianificazione urbanistica comunale e alle politiche settoriali della stessa Regione e degli altri soggetti che operano interventi che incidono estensivamente sul territorio;
- b) un livello locale, in base al quale, all'interno degli ambiti di cui sopra, si individuano situazioni differenziate (in relazione ai caratteri e ai valori dell'ambiente naturale e degli interventi umani) che richiedono norme e indirizzi specifici;
- c) un livello "puntuale" le cui indicazioni dovranno essere sviluppate nelle successive fasi della pianificazione paesistica, passando quindi attraverso un "puntuale" approfondimento, in termini conoscitivi e progettuali, delle situazioni nelle quali si opera, mediante:
 - piani di recupero paesistico-ambientale;
 - progetti di sistemazione di aree assoggettate dal P.T.C.P. a regime normativo di Trasformazione;
 - indirizzi esplicativi ed applicativi del P.T.C.P. intesi prevalentemente come norme di "buon comportamento";
 - specifica normativa paesistica integrativa degli strumenti urbanistici comunali.

Se si assume come riferimento la strumentazione urbanistica, concettualmente le indicazioni relative al livello territoriale si pongono a monte del P.R.G. e ne suggeriscono gli indirizzi generali in ordine al trattamento degli aspetti paesistici; le indicazioni relative al livello locale sono direttamente confrontabili con quelle del P.R.G. (fatte salve le diversità di linguaggio e di parametri utilizzati che si vedranno più avanti), mentre quelle di livello puntuale sono omogenee, a seconda dei casi, con la progettazione urbanistica di dettaglio, con la progettazione edilizia o con il regolamento edilizio o le norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici (avendo a che fare, a seconda dei casi, con materiali, altezze, allineamenti, tipologie ecc.).

Nella sua fase attuale di elaborazione, il P.T.C.P. tratta in modo esaustivo (pur con le ovvie aperture a successive modifiche e integrazioni) il livello territoriale e quello locale, mentre il livello puntuale non è stato affrontato in termini tecnici e di contenuti, ma è considerato nelle norme del P.T.C.P. limitatamente alla definizione del campo di applicazione. Il mancato approfondimento in questa fase del livello puntuale è motivato non soltanto dalla mancanza di tempo, ma anche da altre considerazioni, come l'esigenza di verificare e consolidare l'impostazione complessiva prima di completare l'elaborazione e la necessità di coinvolgere nella definizione delle norme puntuali operatori, professionisti e tecnici degli Enti locali.

Le indicazioni relative al livello puntuale riguardano essenzialmente le modalità di attuazione delle indicazioni dei livelli superiori: nell'attesa che esse siano esplicitate, il Piano è comunque pienamente operante, poiché le norme dei livelli territoriale e locale hanno una propria autonoma efficacia, e non sono in alcun caso norme di puro rinvio al livello successivo. In altri termini, la formulazione delle indicazioni di livello puntuale non è intesa come condizione necessaria per consentire gli interventi di trasformazione, bensì come specificazione di alcuni parametri progettuali che consenta di passare da criteri definiti caso per caso nella verifica dei progetti (basata sul riscontro della conformità alle indicazioni di livello territoriale e locale ma non esaurita in tale riscontro) a un loro inquadramento entro discorsi sistematici sulle tipologie, i materiali, le tecniche costruttive ecc. che consentano di agevolare e rendere meno discrezionale l'attività di controllo. In effetti, le indicazioni relative al livello puntuale sono concepite essenzialmente come un apporto collaborativo all'attività amministrativa di controllo, da un lato, e al progettista dall'altro: lasciando peraltro al progettista (e non agli uffici incaricati dell'eventuale controllo) la facoltà di discostarsi motivatamente dalle indicazioni medesime, secondo procedure che saranno più avanti delineate.

In alcuni casi, le indicazioni di livello locale del P.T.C.P. dispongono che gli interventi siano subordinati a "studi organici di insieme" o a "specifici progetti di sistemazione".

Tali disposizioni rispondono a diverse esigenze:

- a) nel caso degli "studi organici d'insieme", che sono richiesti nelle situazioni di insufficiente caratterizzazione ambientale, garantire che, con l'occasione di un intervento, si avviino processi di riqualificazione attraverso la definizione e la ratifica di nuovi modelli di organizzazione dell'insediamento;
- b) nel caso degli "specifici progetti di sistemazione" (richiesti per gli interventi di trasformazione di aree fortemente degradate) consentire di valutare la validità della soluzione proposta rispetto all'obiettivo di riqualificazione ambientale.

6.4 - AMBITI TEMATICI DI APPLICAZIONE DEI PIANO

Con il termine "ambiti tematici di applicazione dei piano" si intende fare riferimento alle "materie", o se si preferisce agli "aspetti" che costituiscono oggetto della disciplina del Piano, e alla loro articolazione sotto il profilo normativo.

La normativa del P.T.C.P. si articola a questo riguardo in tre parti, tra loro coordinate: la normativa urbanistico-edilizia, quella relativa alla vegetazione e quella che tratta gli aspetti dell'idrografia e della geomorfologia.

Ogni parte del territorio è pertanto normata distintamente sotto questi tre profili, che sono indicati rispettivamente, negli elaborati di Piano, come "assetto insediativo", "assetto vegetazionale", "assetto geomorfologico".

In sostanza, su ogni punto del territorio si esercitano quindi, per quanto riguarda il livello locale del Piano, tre discipline distinte e concorrenti, che perseguono obiettivi distinti e che si rivolgono ciascuna a una particolare categoria d'interventi: agli interventi edilizi agli interventi edilizi e assimilabili la disciplina dell'assetto insediativo, agli interventi che incidono specificatamente sul quadro geomorfologico e sul regime idraulico la disciplina dell'assetto geomorfologico, agli interventi di forestazione e di governo del bosco e dei pascolo la disciplina dell'assetto vegetazionale.

In linea di principio, le norme relative ai tre assetti, pur essendo concorrenti in quanto si esercitano tutte e tre su ogni porzione dei territorio, sono però tra loro indipendenti in quanto disciplinano fattispecie diverse.

Più specificamente:

- le indicazioni relative all'assetto insediativo valgono nei confronti degli interventi edilizi o assimilabili, quali la costruzione o la ristrutturazione di edifici di ogni genere e destinazione e di manufatti e impianti di qualsivoglia natura e destinazione, nonché delle relative opere complementari, salvo quanto detto al punto successivo;
- le indicazioni relative all'assetto geomorfologico disciplinano le opere idrauliche e marittime, l'apertura e la sistemazione di cave e discariche, gli interventi di consolidamento dei pendii e in generale quelle opere che determinano profonde ed estese alterazioni del quadro morfologico e idraulico;
- le indicazioni relative all'assetto vegetazionale disciplinano gli interventi di forestazione e quelli che hanno per oggetto lo sfruttamento economico e/o il miglioramento qualitativo dei boschi e delle praterie.

Questa impostazione costituisce una ben precisa scelta che caratterizza questo Piano: scelta la cui motivazione deve essere cercata nell'intendimento di non costringere gli utenti e gli interpreti del P.T.C.P. a un faticoso esercizio combinatorio, per accertare, ad esempio, se un intervento edilizio consentito dalla norma dell'assetto insediativo non sia, per avventura, incompatibile con le indicazioni dell'assetto vegetazionale.

Questa impostazione comporta alcuni problemi di metodo, che sono stati peraltro ritenuti meno gravi di quelli che sarebbero derivati da una diversa impostazione, che facesse dipendere la verifica di ogni intervento dal "combinato disposto" dei tre assetti.

I problemi di metodo sono essenzialmente quelli connessi con le implicazioni "secondarie" di alcune azioni, che sono riferibili a uno dei tre assetti, rispetto agli altri due. L'esempio più immediato è quello della costruzione di un edificio che comporta, oltre a un effetto "primario" valutabile in termini di assetto insediativo, anche un effetto "secondario" consistente nella distruzione della vegetazione esistente sul posto e un ulteriore effetto "secondario" consistente nell'alterazione dell'assetto idrogeologico provocata dagli sbancamenti, dall'impermeabilizzazione, dalla canalizzazione delle acque, etc.

Nell'affrontare un caso come questo, si deve intendere che il pianificatore, nel dettare sul versante insediativo una norma che ammette la costruzione dell'edificio, abbia già tenuto conto di quegli "effetti secondari" che sono inevitabili in quanto inscindibili dall'azione stessa del costruire, e abbia inteso acconsentirvi implicitamente attraverso la disciplina dell'assetto insediativo.

Si deve peraltro tenere presente che questa logica del "consenso implicito" vale per gli effetti secondari che si possono ritenere scontati e inevitabili, in quanto conseguenti a un modo di operare secondo criteri di normale correttezza e cautela, ma non per quegli effetti che possono derivare da un'errata concezione dell'intervento, da una cattiva esecuzione delle opere o da un'infelice collocazione dei manufatti.

In questo senso, quindi, il principio della "riserva di competenze" per le norme relative a ognuno dei tre assetti è soggetto a una verifica basata su una valutazione di correttezza dell'intervento e in definitiva affidata al senso comune.

Per esempio, si consideri un'area contraddistinta dalla sigla ISMA per quanto riguarda l'assetto insediativo, da un'indicazione di consolidamento del bosco per quanto riguarda l'assetto vegetazionale, da un'indicazione di mantenimento per quanto riguarda l'assetto geomorfologico.

La sigla ISMA consente la nuova edificazione "nel rispetto delle forme insediative attuali". E' evidente che la costruzione di uno o più edifici non va, di per sé, nella direzione di "consolidare" il bosco, né di "mantenere" il quadro idrogeologico. Tuttavia, alla luce dell'impostazione che si è inteso dare alla normativa, questa considerazione non è rilevante, poiché trattandosi di un'intervento edilizio, la disciplina relativa all'assetto insediativo prevale sulle altre due.

Si determina invece incompatibilità tra i diversi obiettivi se e in quanto il progetto dell'edificio e/o le concrete modalità della sua attuazione comportino, per esempio, la distruzione di una porzione di bosco più ampia di quella strettamente necessaria, o la perdita di esemplari arborei di particolare pregio nel contesto di quell'area boscata, o ancora di sbancamenti molto rilevanti rispetto alle dimensioni dell'edificio o che incidano su elementi geomorfologici particolarmente delicati.

In definitiva, quindi, si può affermare che, in relazione a ogni specifica categoria d'interventi, la disciplina relativa a uno dei tre assetti prevale sulle altre due, che assumono il significato di meri criteri di controllo delle modalità di attuazione dell'intervento, in relazione agli effetti secondari che questo determina.

L'assetto vegetazionale comprende i boschi, i pascoli e le aree incolte, ma non le colture agrarie che, in considerazione dell'intensa presenza dell'uomo che comportano e della loro tradizionale associazione con gli insediamenti, sono trattate nell'ambito dell'assetto insediativo.

Il P.T.C.P. ha quindi un ambito tematico di applicazione più ampio di quello che compete alla strumentazione urbanistica, e congruente con l'ampiezza degli obiettivi che gli sono assegnati.

6.5 - MODI DI ESPRESSIONE DEL PIANO

Il P.T.C.P. è simile al P.R.G. in quanto opera mediante la suddivisione del territorio in porzioni, alle quali viene attribuita una determinata normativa. Il linguaggio scelto per esprimere i contenuti di tale normativa è tuttavia per molti aspetti diverso da quello tipico del P.R.G..

In primo luogo, il P.T.C.P. si esprime in termini non assoluti, ma relativi. Esso indica infatti in quali termini sia consentito apportare al territorio modificazioni rispetto alla situazione attuale, assunta come riferimento. Se il P.R.G. descrive solitamente uno "stato finale" che non ha alcun riferimento alla situazione "iniziale", il P.T.C.P. disciplina invece gli "scostamenti" da questa.

Conseguentemente, gli elaborati normativi del P.T.C.P. devono avere un duplice contenuto: a) la definizione dello "stato attuale"; b) la definizione del "margine di scostamento" che il Piano ammette rispetto allo stato attuale.

Tale duplice contenuto è espresso rispettivamente dalle "categorie descrittive" e dalle "categorie normative".

6.5.1 - Le categorie descrittive

Per "stato attuale", nel contesto del P.T.C.P., non si intende la condizione o l'aspetto contingente dei luoghi quasi fotografati in un particolare momento, ma si intende il paesaggio nel senso che è stato illustrato nel capitolo 1: il paesaggio come insieme di "caratteri" ricorrenti o tipici, risultato in evoluzione di un lungo processo di interazione tra le attività umane e l'ambiente naturale, come frutto di una "elaborazione" più o meno profonda e incisiva, da parte dell'uomo, sulle "vocazioni" elementari dell'ambiente.

Per quanto riguarda il livello territoriale, la funzione di descrivere la situazione attuale è affidata alle schede relative a ogni ambito: in questo caso non si può quindi parlare di vere e proprie categorie descrittive, bensì di parametri sui quali si basa la descrizione stessa.

Per quanto riguarda il livello locale il procedimento è invece differente in quanto nella cartografia di piano, per ognuno dei tre assetti considerati, sono delimitate zone omogenee con riferimento a una casistica predeterminata che dà luogo a una classificazione delle zone stesse.

a) Assetto insediativo

La descrizione dello stato attuale si avvale delle seguenti categorie:

- Aree urbane: questa categoria comprende le parti del territorio interessate da un'edificazione addensata, continua ed estesa (con esclusione quindi dei piccoli nuclei isolati), ed è articolata in: strutture urbane qualificate, parchi urbani, valori di immagine, tessuti urbani (questi ultimi, definiti come categoria residuale, non assoggettati a specifica normativa nell'ambito del P.T.C.P.).
- Nuclei isolati, in ambiente rurale o costiero, caratterizzati sia dalla modesta estensione sia dalla chiara identificabilità nel contesto.
- Insediamenti diffusi, definiti come quelli che, pur presentando un tessuto edilizio privo di compattezza, sono tuttavia caratterizzati da riconoscibili interrelazioni tra gli elementi costitutivi. Si tratta per lo più delle aree ai margini dei tessuti urbani e degli insediamenti che si sono sviluppati nelle aree più agevolmente urbanizzabili, con valori medi di densità territoriale, frequenti discontinuità nel tessuto, tipologie spesso varie ma prevalentemente contenute nelle dimensioni. Tali insediamenti richiedono in ogni caso reti diffuse di urbanizzazione primaria e presentano, almeno in alcune parti, schemi riconoscibili di organizzazione del tessuto edilizio.
- Insediamenti sparsi, definiti come quelli che presentano livelli di bassa densità territoriale, tali da non richiedere la presenza di reti diffuse di urbanizzazione primaria, con tipologie prevalentemente mono o bifamiliari o rurali. La configurazione di tali insediamenti è determinata piuttosto dalla relazione del singolo edificio con la morfologia dell'ambito sul quale insiste che dalle relazioni degli edifici tra loro. Tale categoria ricorre tipicamente nelle aree di agricoltura tradizionale o in quelle nelle quali la trasformazione delle funzioni non ha comunque escluso una significativa presenza di attività agricole.
- Aree non insediate, definite come quelle nelle quali non vi sono insediamenti, o questi sono costituiti al più da episodiche presenze di edifici. Tale categoria ricorre prevalentemente nelle aree storicamente non interessate dalla presenza di colture agricole, ma destinate a bosco o pascolo o improduttive, con l'eccezione di alcune ampie zone olivate nell'Imperiese.

Le colture agrarie, pur appartenendo sotto il profilo normativo all'assetto insediativo, per quanto riguarda la descrizione dello stato attuale sono individuate nelle carte dell'assetto vegetazionale.

b) Assetto vegetazionale

Per quanto riguarda l'assetto vegetazionale, la descrizione dello stato attuale si avvale di due classi fondamentali (boschi e praterie) a loro volta articolate e caratterizzate da una specifica combinazione di specie vegetali (fitocenosi) e di condizioni ambientali.

In particolare, per quanto riguarda il bosco, si distingue tra angiosperme (BA) e conifere (BC), a loro volta entrambe suddivise in Termofile e Mesofile, dando luogo alle quattro possibili combinazioni: BAT (leccio e roverella), BAM (carpino nero, ornello, castagno, maggiociondolo, maggiociondolo alpino, aceri, cerro, rovere, sorbo montano, salicome, pioppo tremulo, sorbo degli uccellatori, betulle, faggio), BCT (pinastro, pino d'Aleppo, pino domestico), BCM (pino silvestre, pino nero, pino strobo, tasso, abete bianco, abete rosso, abete di Douglas, larice).

Una categoria particolare di boschi riguarda la vegetazione riparia (VRI): ontano nero, salici, pioppo bianco.

Anche le praterie sono distinte tra Termofile (PT) e Mesofile (PM). Le categorie elementari si trovano spesso combinate in situazioni miste.

La carta descrittiva dell'assetto vegetazionale comprende anche le colture agrarie, incluse in un'unica classe, in considerazione del fatto che tali attività non sono disciplinate dal P.T.C.P., se non limitatamente alla attività edilizia indotta, che rientra nella disciplina complessiva dell'assetto insediativo.

Per quanto riguarda le serre, la descrizione dello stato attuale identifica semplicemente quegli ambiti nei quali tali impianti hanno carattere diffuso, tanto da costituire un elemento dominante del paesaggio.

c) Assetto geomorfologico

Per quanto riguarda l'assetto geomorfologico, pur essendosi in fase di analisi provveduto all'identificazione dei fondamentali elementi caratterizzanti il paesaggio, in ragione della sostanziale inalterabilità dei relativi caratteri strutturali non si è ritenuto di legare la normativa puntualmente alle categorie che descrivono lo stato attuale, essendo invece questa attribuita al controllo degli interventi operabili su sistemi complessi, entro ambiti delimitati.

6.5.2 - Le categorie normative

Le categorie normative del P.T.C.P., che sono l'equivalente delle destinazioni d'uso dei P.R.G. e che si esprimono mediante i termini conservazione, mantenimento, consolidamento, modificabilità, trasformabilità, trasformazione, devono essere intese secondo la logica sopra illustrata: esse misurano infatti l'ampiezza delle alterazioni che possono (e in alcuni casi debbono) essere apportate al carattere attuale dei luoghi, sulla base di un duplice giudizio di valore: sulla qualità paesistica dei luoghi, definita in termini di equilibrio tra fattori antropici e ambiente naturale, e sulla compatibilità dei processi di trasformazione in atto (nel recente passato e nel prevedibile futuro) con il mantenimento o il perseguimento di un equilibrio soddisfacente.

Vi sono alcuni luoghi, dei quali si riconosce l'eccezionalità, la cui caratterizzazione paesistica è talmente intensa che anche una modesta alterazione dello stato attuale viene avvertita come una grave compromissione: questa condizione, che è tipica delle opere d'arte, si riscontra, nel caso del paesaggio, in quei luoghi che più hanno resistito in passato all'antropizzazione (le falesie e le vette impervie) o in quelli che sono testimonianze relativamente intatte di condizioni di vita e di lavoro non più ripetibili, quasi relitti fossili del passato o di una condizione molto vicina a quella naturale.

In questi casi si applica la categoria della conservazione: ma si tratta, come si è detto, di situazioni eccezionali (tanto che questa categoria non ricorre per il livello territoriale, ma soltanto per quello locale).

Assai più diffuse sono invece le situazioni nelle quali si riconosce un equilibrio soddisfacente e/o una qualità meritevole di tutela, ma nelle quali i caratteri paesistici non sono così "puri" e intensi da escludere qualunque alterazione dello stato attuale; si richiede tuttavia che tale alterazione sia compatibile con il mantenimento dei caratteri dominanti, che sono ben marcati e che non tollerano intrusioni dirompenti. Questa condizione, che è tipica della maggior parte dei centri storici ben conservati, ricorre sotto il profilo paesistico sia in molte aree rurali caratterizzate da un paesaggio agrario tradizionale ancora efficiente e produttivo, sia in aree urbane e turistiche con forte presenza di parchi, ville, impianti urbani d'epoca.

In tali situazioni, riconoscibili tanto a livello territoriale quanto a quelli inferiori, si applica la categoria del mantenimento, ovviamente con contenuti diversi ai diversi livelli.

La categoria successiva, quella del consolidamento, si applica in quelle situazioni nelle quali i fattori di caratterizzazione paesistica sono incerti, così da richiedere interventi che li rafforzino, o nelle quali comunque si riscontrino margini per interventi anche rilevanti che possono essere assorbiti da un ambiente scarsamente vulnerabile: situazioni tipiche delle aree di insediamento suburbano diffuso a media densità dell'entroterra prossimo ai centri maggiori. Per quanto riguarda l'assetto geomorfologico e quello vegetazionale, la categoria del consolidamento segnala l'opportunità di interventi di presidio ambientale non ingenti ma diffusi (per esempio nei confronti di boschi cedui con modesto sviluppo degli apparati radicali).

La modificabilità e la trasformabilità contrassegnano sia le situazioni nelle quali non vi sono prevalenti interessi di tutela paesistica sia le situazioni gravemente compromesse sotto il profilo paesistico o ambientale, generalmente interessate da processi di trasformazione intensi e disordinati negli scorsi decenni, nelle quali si avverte soprattutto l'esigenza di interventi che pongano le premesse per un processo di riqualificazione urbanistica e ambientale: aree urbane periferiche, aree rurali nelle quali l'abbandono ha innescato fenomeni di deterioramento gravi.

Nei casi più gravi di degrado urbanistico o ambientale (aree industriali in abbandono, cave e discariche non sistemate, boschi degradati da incendi ripetuti o da fitopatie) si applica la categoria della trasformazione, che segnala l'urgenza di un intervento intensivo di bonifica e recupero ambientale che il Piano assume come obiettivo prioritario da porre, se necessario, a carico dell'operatore pubblico.

Queste categorie normative rappresentano evidentemente una graduazione degli scostamenti tra la condizione attuale dell'area considerata e quella "prevista" (in quanto consentita o voluta) dal Piano. Esse non possono peraltro essere poste in correlazione diretta e univoca con categorie del tipo "intervento/non intervento".

E' infatti evidente che, a seconda dei casi, la conservazione e il mantenimento possono implicare ora astensione da ogni intervento sul paesaggio, ora al contrario l'esigenza di una presenza e di una azione dell'uomo e così pure la modificazione e la trasformazione.

Così per esempio nel caso di manufatti e di sistemazioni artificiali del suolo, conservazione e mantenimento richiedono la continuità della pratica manutentiva e dell'uso, mentre l'abbandono di tali pratiche innesca processi di trasformazione più o meno rapidi.

Di tale complessità di relazioni tra categorie normative e intervento dell'uomo sono ben consapevoli gli estensori del Piano, ai quali non sfugge l'esigenza di una responsabile valutazione circa la sussistenza delle condizioni che, nelle diverse situazioni, garantiscono il perseguimento delle indicazioni del Piano stesso.

Non sfugge neppure che il Piano, nella sua dimensione normativa, può impedire alcune forme di intervento anche là dove vi siano le condizioni dei loro manifestarsi (tipicamente, può impedire la trasformazione edilizia) ma non può invece creare le condizioni propizie all'intervento là dove queste siano assenti (tipicamente, non può impedire il degrado dei paesaggi agrari marginali).

Questa consapevolezza costituisce la connessione tra la dimensione normativa e le altre dimensioni della "politica del paesaggio" o, se si preferisce, collega il Piano Paesistico con la programmazione e la pianificazione territoriale intese in senso lato.

In passato si è spesso commesso l'errore di sopravvalutare il ruolo di ipotetici interventi pubblici nel produrre le condizioni favorevoli a determinate forme di intervento finalizzato alla tutela ambientale. Questo Piano si propone di assumere, a questo riguardo, posizioni di maggiore cautela, e in particolare di segnalare le situazioni nelle quali si ritiene possibile conseguire condizioni di più stabile equilibrio ambientale attraverso l'instaurazione di dinamiche naturali.

6.5.3 - Stadi evolutivi dell'assetto insediativo

Per quanto riguarda l'assetto insediativo, le categorie descrittive relative al livello locale possono essere intese come una successione di stadi evolutivi, dal più semplice al più complesso, del processo di urbanizzazione.

Le categorie normative disciplinano la transizione dall'uno all'altro di tali stadi evolutivi.

In particolare:

- la conservazione, il mantenimento e il consolidamento implicano la permanenza entro la categoria rilevata dalla sigla descrittiva; anche la modificabilità può assumere tale significato, e in tal caso è contraddistinta come "Modificabilità di tipo A";
- la modificabilità "di tipo B" consente il passaggio dallo stadio attuale a quello successivo nella scala evolutiva (per esempio, da insediamento sparso a diffuso);
- la trasformabilità e la trasformazione consentono il passaggio a stadi più complessi di quello immediatamente successivo, specificando l'assetto finale nel primo caso e non specificandolo nel secondo.

Ovviamente, non tutte le transizioni tra stadi sono effettivamente possibili: per esempio, non può darsi il caso di evoluzione da insediamento sparso o diffuso a nucleo isolato. Conseguentemente, la normativa non contempla tali casi.

Inoltre, non tutte le situazioni attuali prevedono l'applicazione di tutte le categorie normative: in particolare, non è prevista l'applicazione delle categorie del consolidamento e della modificabilità "A" agli insediamenti sparsi, in quanto si ritiene che tutte le possibili evoluzioni di questo, tali da non configurare la formazione di un insediamento diffuso, siano riassorbibili nella categoria del mantenimento.

6.5.4 – I parametri di controllo degli scostamenti

L'entità degli scostamenti ammessi è misurata secondo tre scale: la scala della *quantità* (quanta edilizia in più, quanta variazione negli usi del suolo in termini di superficie), la scala della *qualità* (a seconda dei livelli e degli "assetti" considerati: variazioni ammesse delle tipologie insediative, delle tipologie edilizie, della composizione dei boschi, del regime dei corsi d'acqua...), la scala della *struttura* (termine che indica la disposizione delle cose nello spazio in relazione le une alle altre: per esempio la disposizione degli insediamenti rispetto all'orografia, la disposizione delle aree floricole rispetto all'altimetria, la successione delle utilizzazioni del suolo per fasce lungo un versante...).

Per quanto riguarda il livello territoriale, il significato preciso che assumono rispettivamente le indicazioni quantitative, qualitative e strutturali in relazione ai diversi assetti è indicato nelle tabelle allegate alle schede, costituenti elaborati di Piano, che considerano le componenti del paesaggio secondo i tre "aspetti" quantitativo, qualitativo e strutturale.

Per quanto riguarda il livello locale, non è apparso conveniente in questa fase disciplinare le singole porzioni del territorio distintamente in relazione ai tre aspetti, da un lato perché in parte tale disciplina è implicita nel regime normativo definito dalla sigla attribuita all'area, dall'altro perché la considerazione più approfondita dell'articolazione dei tre aspetti è demandata ai diversi momenti della gestione del Piano.

Con riferimento all'insieme degli strumenti di governo del territorio, si può in linea di massima prefigurare una sorta di divisione di compiti che attribuisca allo strumento urbanistico generale il controllo degli aspetti quantitativi, alla normativa edilizia e alle norme di livello puntuale il controllo degli aspetti qualitativi, agli strumenti urbanistici attuativi ovvero agli Studi Organici d'insieme previsti dal presente Piano il controllo degli aspetti strutturali.

6.5.5 - Le componenti del paesaggio

Come è stato detto in precedenza, le categorie normative del Piano (conservazione, mantenimento ecc.) si applicano, ai livelli territoriale e locale, distintamente ai tre assetti individuati (insediativo, vegetazionale, geomorfologico).

Per completare la descrizione dello schema normativo per quanto riguarda il livello territoriale, resta da chiarire che, per ogni assetto, sono state individuate diverse "componenti" del paesaggio, a ognuna delle quali si applicano distintamente le categorie normative.

A questo livello la matrice fondamentale della normativa del Piano assume quindi la dimensione di una tabella aspetti/componenti, alle cui caselle si applica l'indirizzo normativo.

Le componenti costituiscono le voci, o se si preferisce i capitoli, di una descrizione sistematica del paesaggio: esse comprendono: per l'assetto insediativo gli insediamenti, la viabilità, le colture agricole, le infrastrutture; per l'assetto geomorfologico i versanti, il reticolo idrografico, le aree piane di fondovalle, i litorali, le cave e miniere, le discariche; per l'assetto vegetazionale, i boschi e le praterie.

Considerando che, per ognuno dei tre assetti, vi è anche un indirizzo normativo generale o sintetico, ne risulta che la normativa di ogni area si traduce in una sequenza di 40 indicazioni normative, che disciplinano sotto il profilo quantitativo, qualitativo e strutturale le trasformazioni ammesse per ogni assetto del paesaggio e, più analiticamente, per ognuna delle componenti che costituiscono i diversi assetti.

Per quanto riguarda il livello locale, le diverse componenti non sono state disciplinate distintamente per ogni zona, ma la relativa disciplina è assorbita dai contenuti dei diversi regimi normativi.

6.5.6 - Natura qualitativa del linguaggio del Piano

Questo modo di disciplinare le trasformazioni è eminentemente *descrittivo e qualitativo*, e ciò costituisce un'ulteriore differenza tra il P.T.C.P. e il P.R.G.. Si tratta di una scelta meditata e sofferta, sulla quale sembra giusto richiamare l'attenzione.

Anche le quantità sono, in questa sede, trattate in termini qualitativi, per quanto ciò possa sembrare paradossale: il Piano distingue tra scostamenti modesti, apprezzabili, rilevanti...

Gli estensori del Piano non soltanto hanno raggiunto una meditata convinzione circa l'opportunità di questo modo di procedere, ma sono anche convinti dell'impraticabilità dell'ipotesi alternativa basata su prescrizioni quantitative espresse in valori assoluti.

D'altra parte, il linguaggio quantitativo e assoluto è proprio del P.R.G., ed è bene insistere su questa divisione dei compiti tra i due strumenti. Il P.R.G., almeno per quanto riguarda gli aspetti che sono di sua competenza, dovrà sempre più configurarsi come lo strumento che traduce le direttive della "politica del paesaggio" in termini di disciplina definita e certa delle diverse parti del territorio, in particolare per quanto riguarda gli aspetti quantitativi.

Resta quindi totalmente al P.R.G. il compito di attribuire edificabilità ai suoli, così come gli resta quello di attribuire destinazioni funzionali alle diverse parti del territorio, entro limiti compatibili con le indicazioni del Piano Paesistico.

6.6 - RAPPORTI DEI P.T.C.P. CON GLI STRUMENTI URBANISTICI

Nonostante le differenze di linguaggio e il diverso ambito di competenze, vi è ovviamente un ampio spazio di sovrapposizione tra i due strumenti, che sembra opportuno esaminare più dettagliatamente.

Nella sua dimensione normativa, il P.T.C.P. opera attraverso la gestione di vincoli e la definizione di procedure. Pertanto, in termini del tutto generali, esso può:

- a) imporre vincoli di vario ordine alla trasformazione di aree in senso più restrittivo rispetto alla disciplina attualmente vigente;
- b) dare indicazioni integrative della disciplina vigente, cioè relative ad aspetti che questa non contempla;
- c) in quanto rappresenta il passaggio da un regime di salvaguardia a uno di tutela sulla base di analisi e valutazioni approfondite, il P.T.C.P. può legittimamente istituire o prefigurare una disciplina meno vincolante di quella vigente in determinate parti del territorio. Sembra tuttavia corretto negare che esso possa attribuire edificabilità ad alcuna area, diversamente da quanto previsto dall'art. 23 del R.D. 1357/1940, in quanto nell'attuale situazione tale facoltà deve essere considerata di stretta ed esclusiva competenza del P.R.G.

Per quanto riguarda più specificatamente i rapporti tra la disciplina propria del P.T.C.P. e la disciplina urbanistica generale si possono pertanto configurare le seguenti ipotesi (o combinazioni di esse):

- a) il P.T.C.P. richiede una variante di adeguamento del P.R.G. e istituisce una salvaguardia rispetto ad essa;
- b) il P.T.C.P. indica una possibile variante del P.R.G., il quale continua nel frattempo a operare con la disciplina attuale;
- c) il P.T.C.P. aderisce totalmente alla disciplina dettata dal P.R.G. vigente, facendola propria senza modifiche o integrazioni;
- d) il P.T.C.P. integra le prescrizioni del P.R.G. con altre che riguardano aspetti non disciplinati dal P.R.G.;
- e) il P.T.C.P. non dà alcuna prescrizione o indicazione per l'area, limitandosi a rinviare al P.R.G. vigente e alle sue eventuali future varianti.

L'ipotesi a) vale quando il P.T.C.P. indica una normativa certamente più restrittiva di quella del P.R.G. In tali situazioni, e fino a che il P.R.G. non sia stato adeguato alle indicazioni più restrittive del P.T.C.P., l'attuazione degli interventi è subordinata a una verifica caso per caso.

L'ipotesi b) può riguardare situazioni in cui, limitatamente alle valutazioni esperite in sede di P.T.C.P. e agli obiettivi di questo, sarebbe possibile nell'area adottare una disciplina meno restrittiva di quella attualmente vigente in base al P.R.G.

L'ipotesi c) implica che l'approvazione di ogni variante del P.R.G. si configuri anche come approvazione di una corrispondente variante al P.T.C.P.

L'ipotesi e) equivale sostanzialmente a un'esclusione dell'area dall'ambito di interesse della legge 1497 e del P.T.C.P.

È evidente che potranno essere frequenti situazioni del tipo a) + d) o b) + d), nelle quali cioè il P.T.C.P. interviene simultaneamente sul P.R.G. e "a lato" di esso.

La eventuale definizione delle aree nelle quali il P.T.C.P. operi esclusivamente attraverso il P.R.G., e nelle quali pertanto gli interventi non siano soggetti a un doppio regime di controllo (urbanistico e paesistico-ambientale) dopo l'eventuale adeguamento del P.R.G., potrà essere operata con apposita iniziativa legislativa regionale sulla base delle indicazioni del P.T.C.P.

La situazione di tali aree sarebbe concettualmente analoga a quella che si determinerebbe per effetto di una delega ai Comuni a gestire la normativa paesistica in attuazione del P.T.C.P. vigente. Si deve osservare che tale ipotesi non è prevista dalla Legge 1497 e dal RD 1357, il quale all'art. 25 prevede che l'approvazione di un progetto edilizio sia comunque subordinata al "favorevole avviso" della Soprintendenza (e in sua vece, oggi, della Regione): peraltro, non sembra possibile escluderla, in considerazione del salto di scala operato dalla legge 431 rispetto alla 1497.

Questo è uno dei motivi che hanno consigliato il ricorso alla legge regionale 39/1984 anziché alla legge 1497/1939 per la formazione del presente Piano.

6.7 - LA QUESTIONE DELLA DISCREZIONALITÀ NELLA GESTIONE DEL PIANO

Fino a oggi, la disciplina paesistica è stata gestita come una disciplina meramente procedurale, vuota di contenuti specifici, e quindi in termini di mero rinvio a "verifiche" esercitate caso per caso, a posteriori, sui singoli progetti di trasformazione del territorio: nelle aree soggette al vincolo della legge 1497, la Regione "si riserva" l'approvazione dei progetti, così come (dopo la legge 431) il Ministero "si riserva" un diritto di veto sulle autorizzazioni regionali.

Pregi e difetti di tale situazione sono noti, e sono sintetizzabili nell'espressione "massima discrezionalità": che sul versante dei pregi si traduce nella possibilità di "agire per il meglio", applicando il buon senso, senza dover sottostare a regole generali che, nel momento in cui si calano nel caso specifico, possono risultare inefficaci o controproducenti; sul versante dei difetti si traduce in incertezza, aleatorietà, probabile instaurazione di un clima di diffidenza e sospetto, con le conseguenze ben note.

Anche là dove quest'ultimo aspetto sia del tutto assente, la mancanza di criteri generali pone comunque un problema di efficienza nella gestione quantitativa e di stabilità della politica paesistica e quindi di riconoscibilità dei suoi effetti.

In assenza di indirizzi e criteri che chiariscano preventivamente come ci si deve comportare nelle diverse situazioni, contano soltanto due cose: l'estensione delle aree "vincolate" e la titolarità delle competenze. Tutto il dibattito verte intorno a questi due punti (si pensi, per esempio, alle vicende delle deleghe in questa materia).

La presenza di un Piano, cioè di un documento di obiettivi, indirizzi, prescrizioni articolate a carattere preventivo modifica sostanzialmente le cose. Infatti, da un lato si sostituisce all'elementare distinzione vincolo/non vincolo, una classificazione assai più articolata del territorio in funzione di una molteplicità di parametri; dall'altro, si istituisce un sistema di riferimenti oggettivi che valgono tanto per il progettista o il proponente di un intervento, quanto per l'amministrazione che ha la responsabilità dell'autorizzazione.

Una situazione di questo tipo, sostanzialmente nuova per quanto riguarda il paesaggio, è invece consueta per quanto riguarda la disciplina urbanistica, la quale può quindi essere assunta come modello, o almeno come riferimento.

In urbanistica, in presenza di un piano vigente, l'autorizzazione all'intervento (la concessione edilizia) assume il carattere di un atto dovuto quando sussista la conformità al piano, che è condizione necessaria e sufficiente a questo riguardo. (Nel caso in cui il piano generale rinvii ad un piano attuativo, la condizione diventa la vigenza e il rispetto di quest'ultimo.)

Adottare una procedura di questo tipo equivale ad affermare che:

- a) il Piano controlla *tutti* quegli aspetti o parametri di un intervento che sono urbanisticamente rilevanti, tanto che tutto ciò di cui il Piano non tratta non è oggetto di interesse e quindi non soggetto a controllo;
- b) tutti gli aspetti rilevanti possono essere decisi in anticipo rispetto al momento del singolo intervento, cioè al momento della formazione del Piano.

Tutto il dibattito di questi anni sui difetti dell'urbanistica, sulla rigidità dei piani e sul fatto che essi non garantiscono che le città funzionino bene, è riassumibile nella negazione di quelle due condizioni. Oggi prevale negli urbanisti la convinzione che il P.R.G. sia uno strumento troppo semplice per controllare efficacemente l'organizzazione della città e che, proprio perché tale controllo richiede valutazioni complesse, non sia giusto anticipare tutte le scelte rispetto al momento in cui si delineano concretamente le condizioni dell'intervento.

Queste critiche al sistema attuale di pianificazione urbanistica sono totalmente condivisibili: d'altra parte, si avverte il rischio che la ricerca di criteri più sofisticati e di procedure decisionali più flessibili abbia come effetto semplicemente il ritorno a una gestione caso per caso, al "non piano",

Per quanto riguarda l'urbanistica, un'uscita ragionevole da questo dilemma sembra essere quella che mantiene il sistema attuale, rozzo ma facile da applicare, come modo "normale" di procedere, riservando un trattamento particolare, con ampi margini di discrezionalità e valutazioni complesse e approfondite, a quelle situazioni (poche e strategiche) che lo richiedono.

Nell'affrontare la redazione del Piano Paesistico, ci si deve domandare se sia opportuno e possibile adottare un modello analogo a quello oggi vigente in campo urbanistico, soggetto alle critiche ora ricordate, oppure se sia ipotizzabile un doppio regime come quello sopra accennato, o quale altra soluzione ancora si possa proporre.

6.8 - VERSO UNA MINORE DISCREZIONALITÀ NEL CONTROLLO DEI PAESAGGIO

Pur con tutte le incertezze e i dubbi immaginabili, il lavoro compiuto costituisce una presa di posizione a questo riguardo: una parte delle risposte ai quesiti proposti è infatti implicita in quanto detto nei paragrafi precedenti a proposito del modo di espressione del Piano Paesistico, che non ammette né la precisione quantitativa né il livello di schematicità che sono propri del P.R.G..

Ciò significa che, almeno allo stato attuale della riflessione metodologica, non sembra possibile concepire un Piano Paesistico che operi in modo altrettanto meccanico quanto il P.R.G., ammettendo riscontri automatici di conformità tra gli interventi proposti e il Piano stesso, e riducendo a ciò il problema della gestione.

Se ciò è vero, si deve ammettere che, dopo l'approvazione del P.T.C.P., ci si trova in una situazione intermedia tra quella attuale, totalmente basata sulle valutazioni caso per caso, e quella della disciplina urbanistica, la cui gestione (almeno in linea di principio) non lascia spazio alcuno alla discrezionalità ma implica soltanto autorizzazioni che si configurano come atti dovuti.

Tale situazione intermedia può essere così descritta:

- a) Il Piano contiene una serie di norme, di vario livello, riferite alle singole parti del territorio. La gestione del Piano consiste nell'applicare tali norme. Se le norme stesse non sono immediatamente applicabili al singolo intervento, perché non hanno carattere puntuale, la loro applicazione è in qualche misura soggetta a valutazioni discrezionali. Tuttavia, la discrezionalità è limitata al *come* applicare una certa norma, e non riguarda *quale* norma applicare caso per caso. Questo è un passo avanti verso una minore discrezionalità.
- b) Il Piano opera in primo luogo nei confronti degli strumenti urbanistici. Le norme più generali, e quindi di più labile interpretazione, sono rivolte al Comune che redige il P.R.G., non all'operatore che propone un singolo intervento. E' giusto che vi sia spazio, in questa fase, per una dialettica tra Comune e Regione. Una volta che il P.R.G. è approvato anche ai sensi della sua conformità con il P.T.C.P., esso assorbe una parte rilevante della normativa paesistica, la cui applicazione cessa a questo punto di essere discrezionale.
- c) A mano a mano che il Piano viene applicato, si accumulano esperienze e criteri sui modi di applicazione delle sue norme a casi concreti e specifici: esperienze e criteri che possono essere utilizzati come precedenti, riducendo quindi ulteriormente i margini di discrezionalità. Ciò vale in particolare per quella parte della normativa che non si presta per essere assorbita dal P.R.G., perché di maggiore dettaglio o perché riferita a questioni che esulano dalla competenza del P.R.G.

CAPITOLO 7

I CONTENUTI DEL P.T.C. P.

7.1 - PREMESSA

Questo capitolo illustra sinteticamente i contenuti del progetto di Piano, limitatamente al livello locale (in quanto le indicazioni relative al livello territoriale sono già esplicitate in termini descrittivi nelle relative schede, alle quali si rinvia).

7.2 - ASSETTO INSEDIATIVO

Avuto riguardo alla metodologia adottata per la redazione dei P.T.C.P., i criteri di delimitazione delle diverse zone sono basati sulla ricerca della maggiore omogeneità, evitando di ricomprendere sotto la stessa sigla aree che presentassero condizioni significativamente diverse in relazione sia allo stato attuale, sia al giudizio di questo e conseguentemente al regime normativo.

A tale criterio fanno eccezione i Nuclei Isolati (NI), per i quali la delimitazione dei relativi ambiti comprende anche quello spazio esterno che può essere considerato ambito di pertinenza in quanto posto in stretto rapporto funzionale e/o visuale con il nucleo medesimo.

7.2.1 -Aree non insediate (ANI)

a) Conservazione (ANI-CE)

Il regime di conservazione applicato nelle aree non insediate esclude ogni intervento di nuova edificazione e urbanizzazione e pone severe limitazioni anche agli interventi sull'esistente.

Tale regime ricorre frequentemente, e tipicamente nelle zone A della L.R. 40/1977. Le maggiori estensioni si registrano nelle parti del territorio ricadenti nei sistemi delle Alpi Liguri, dei Beigua, dell'Antola, dell'Aveto, di Portofino, del Bracco-Mesco-Cinque Terre-Montemarcello, nonché negli ambiti fluviali del Magra e del Vara in prossimità dei corsi d'acqua.

b) Mantenimento (ANI-MA)

Tale regime pone l'accento sulle esigenze di corretto sfruttamento economico delle risorse ambientali e di fruizione attiva: esso consente pertanto gli interventi necessari per l'adeguamento degli impianti, con particolare riferimento alle indicazioni contenute nella parte propositiva del Piano.

Esso ricorre in parti del territorio che, pur essendo non abitate né coltivate e presentando valori ambientali di tutta rilevanza, sono peraltro meno vulnerabili di quelle assoggettate al regime di conservazione.

Si tratta di un regime molto diffuso, che interessa, oltre alle aree marginali dei sistemi di aree protette, anche più in generale una quota rilevante delle restanti aree boscate e comunque non interessate dalla presenza di colture agricole.

c) Modificabilità "B" (ANI-MO-B)

Questo regime rende possibile lo sviluppo di insediamenti sparsi in aree attualmente non insediate. Non molto frequente, esso ricorre in generale in aree già

interessate da attività agricole e attualmente abbandonate, ovvero in aree nelle quali un'evoluzione in senso più intensivo di colture attualmente praticate in forme estensive non è incompatibile con la tutela dei valori ambientali.

7.2.2 - Insediamenti sparsi (IS)

a) Conservazione (IS-CE)

Non è consentita la realizzazione di nuovi edifici e l'apertura di nuove strade. Gli interventi sui manufatti esistenti sono assoggettati a limitazioni volte a evitare l'alterazione dei caratteri tipologici e, nei casi di edifici di interesse storico o paesistico, anche dei caratteri architettonici costruttivi.

Tale regime ricorre con maggiore frequenza in quelle zone agricole o residenziali-turistiche di vecchio impianto che presentano elevati valori paesistici, quasi esclusivamente lungo la costa (ad es. tra Bordighera e Ospedaletti, nelle Manie, tra Camogli e S. Margherita L., tra Framura e Portovenere, tra Lerici e Bocca di Magra).

b) Mantenimento (IS-MA)

È consentita la nuova edificazione entro i limiti dell'insediamento sparso e quindi in forme tali che non rendano necessaria la predisposizione di reti infrastrutturali e tecnologiche omogeneamente diffuse nel territorio.

Ricorre frequentemente in ogni parte del territorio regionale, soprattutto in quelle zone agricole o turistiche che presentano pregi rilevanti, in condizioni di minore vulnerabilità rispetto a quelle di cui al punto precedente.

c) Modificabilità "B" (IS-MO-B)

È consentita l'evoluzione verso l'insediamento di tipo diffuso, e pertanto l'urbanizzazione dell'area a condizione che ciò avvenga sulla base di uno "Studio Organico d'insieme" (SOI), che deve intendersi come un elaborato che definisca, sia pure in forma schematica, il modello di organizzazione del nuovo insediamento, nel rispetto dei valori che il Piano deve tutelare.

Ricorre sistematicamente ai margini degli aggregati urbani, là dove le previsioni degli strumenti urbanistici indicano l'esigenza di future espansioni.

7.2.3 - Insediamenti diffusi (ID)

a) Conservazione (ID-CE)

Sono consentiti esclusivamente la manutenzione e l'adeguamento tecnologico e funzionale dell'insediamento esistente, nonché quegli interventi volti ad adeguare i caratteri degli edifici a quelli propri della zona.

Ricorre in un limitato numero di casi, nei quali alla qualità elevata e omogenea dell'insediamento si unisce il pregio dell'ambiente naturale (Portofino-Paraggi, Rapallo-Zoagli, Lerici-Fiascherino).

b) Mantenimento (ID-MA)

Sono consentiti interventi di limitata modificazione delle preesistenze, ivi comprese eventuali nuove costruzioni, nel rispetto dei caratteri peculiari della zona alla quale si riconoscono una ben definita caratterizzazione e un corretto inserimento paesistico. Più che sulle limitazioni di ordine quantitativo, l'accento è qui posto sulla qualità degli interventi e sul loro rapporto con l'ambiente naturale.

Ricorre con grande frequenza, soprattutto lungo la fascia costiera nei versanti prospicienti il mare (Ospedaletti, Laigueglia, Alassio, Celle, Arenzano Pineta, Genova Apparizione, gran parte della costa da Nervi a Camogli) e in alcune piane o terrazze costiere (Piana di Albenga).

c) Consolidamento (ID-CO)

Applicata con frequenza nelle zone suburbane di impianto recente, soprattutto là dove abbiano operato strumenti urbanistici attuativi, la norma è preordinata a consentire il completamento delle strutture insediative in coerenza con gli interventi già attuati. Sono pertanto consentiti interventi anche rilevanti di nuova edificazione, entro i limiti di densità e di tipologie che definiscono l'insediamento diffuso.

Ricorre con particolare frequenza nelle vallate interne (Bormide, MagraVara, Fontanabuona, Scrivia).

d) Modificabilità "A" (ID-MO-A)

Ricorre nelle situazioni analoghe a quelle di cui al punto precedente, ma nelle quali lo sviluppo recente non è stato correttamente guidato da strumenti attuativi, dando luogo a insediamenti disorganici ed eterogenei. Consente interventi anche rilevanti di nuova edificazione, purché capaci di produrre effetti di riorganizzazione formale e funzionale dell'esistente.

A tal fine la norma richiede la redazione di uno studio organico di insieme che definisca gli elementi essenziali dell'organizzazione spaziale dell'insediamento.

e) Trasformabilità (ID-TR)

Si applica nelle situazioni nelle quali il P.T.C.P. non intende contrastare la previsione dello strumento urbanistico di evoluzione dell'insediamento diffuso esistente verso le forme più addensate e compatte proprie del tessuto urbano.

Trattandosi di interventi fortemente incidenti sull'assetto territoriale e sulla qualità dell'ambiente urbano, il P.T.C.P. richiede che la loro attuazione proceda per episodi organici, definiti da idonei strumenti di progettazione urbanistica.

Ricorre ampiamente nelle zone di espansione ai margini dei maggiori aggregati urbani.

7.2.4 - Nuclei isolati (NI)

a) Conservazione (NI-CE)

Tale regime si applica nel caso di nuclei isolati di antica formazione, di elevato pregio storico e paesistico, caratterizzati da una forma urbana chiusa e compatta o comunque nettamente definita in sé e nei rapporti con la morfologia dei luoghi (centro antico di Bordighera, Seborga, Cervo, Portofino, Vernazza, Tellaro, Nicola).

Sono consentiti quegli interventi, anche di eventuale nuova edificazione, che rientrino pienamente nella logica dei caratteri formali e strutturali dell'insediamento esistente.

b) Mantenimento (NI-MA)

Si applica nel caso di nuclei che, pur presentando caratteri di organizzazione spaziale e di linguaggio architettonico ben definiti, siano tuttavia aperti a possibili integrazioni. L'accento è posto sul mantenimento dell'immagine complessiva piuttosto che sulla conservazione dei singoli elementi del tessuto edilizio.

Si tratta del regime più ricorrente nei nuclei rurali e marinari di elevato pregio storico e ambientale.

c) Consolidamento (NI-CO)

Nel caso dei nuclei che abbiano struttura urbana discontinua o non compiuta ovvero non ben definita, il P.T.C.P. si propone di rafforzare l'immagine e i caratteri formali dell'insediamento, consentendone lo sviluppo, purché ciò avvenga secondo direttrici dettate dalla lettura dell'impianto esistente.

Ricorre con frequenza nell'entroterra genovese e, in misura minore, in quello savonese.

d) Modificabilità "A" (NI-MO-A)

Si applica nel caso di nuclei di impianto relativamente recente, nei quali si riscontrano carenti i caratteri strutturali e poco qualificato il linguaggio architettonico e per i quali sono previsti significativi sviluppi.

Il P.T.C.P. subordina l'ammissibilità dell'espansione alla verifica di uno Studio Organico d'insieme o di altro strumento di progettazione urbanistica complessiva.

7.2.5 - Aree urbane

a) Parchi Urbani (PU)

All'interno delle aree urbane il P.T.C.P. identifica con particolare attenzione i parchi e i giardini, anche parzialmente edificati, in considerazione della loro scarsità e non riproducibilità, assoggettandoli a un regime di rigorosa conservazione indipendentemente dall'attuale destinazione e dalle previsioni dello strumento urbanistico.

Con questa norma il P.T.C.P. intende dare concreta attuazione al disposto dell'articolo 1, terzo comma, della legge 431/1985.

b) Strutture Urbane Qualificate (SU)

Il Piano seleziona all'interno delle aree urbane quelle parti di maggiore pregio che contribuiscono a elevare il livello qualitativo dell'intera città, assoggettandole al regime del mantenimento, con ciò intendendo porre l'accento sulla salvaguardia del carattere complessivo di tali aree, piuttosto che sui singoli elementi che le costituiscono, i quali possono anche essere fra loro notevolmente eterogenei per qualità e valore.

Riguarda i centri storici e altre aree rappresentative delle maggiori città liguri (zone dei grandi alberghi di S. Remo, Bordighera, Rapallo, Nervi, Albaro e Circonvallazione a Monte e Carignano a Genova, parti ottocentesche di Oneglia, Savona, Sampierdarena, Chiavari, La Spezia).

c) Immagini Urbane (IU)

Con questa categoria il P.T.C.P. trascendendo gli schemi consueti della prassi urbanistica, riconosce meritevoli di tutela quei valori espressivi che, indipendentemente dai valori storico-artistici, identificano, nell'immagine della cultura di massa, la Liguria attraverso la riconoscibilità delle sue località più note e celebrate (palazzate, fronti a mare, passeggiate a mare).

In questi casi la norma tende a garantire nel tempo la conservazione dei valori di immagine, senza peraltro inibire quegli interventi che possano rafforzare il messaggio di tali luoghi.

7.3 - ASSETTO GEOMORFOLOGICO

In relazione all'assetto geomorfologico, il P.T.C.P. si propone essenzialmente di conseguire tre obiettivi:

- a) la tutela di singoli "oggetti" aventi particolare rilevanza idrogeomorfologica e considerabili alla stregua di emergenze puntuali (quali tratti di corsi d'acqua, falesie, scogliere, formazioni carsiche, ecc.);
- b) garantire la stabilità degli ecosistemi attraverso norme tendenti a evitare o comunque rendere compatibile la realizzazione di manufatti e impianti nelle situazioni di rischio, inteso nella duplice accezione di vulnerabilità dell'ambiente e di pericolo per le attività umane;
- c) assicurare, attraverso la disciplina degli interventi incidenti sull'assetto geomorfologico, il permanere di quei rapporti tra insediamenti e morfologia del territorio che costituiscono un aspetto essenziale della configurazione paesistica.

7.4 - ASSETTO VEGETAZIONALE

La carta sull'assetto vegetazionale non contempla le aree fortemente urbanizzate (pur delimitate nella cada della vegetazione reale), e così pure zone a particolare destinazione: la pista dell'aeroporto di Albenga, l'impianto per i fuoristrada di Sassello, le piste da sci di Alberola, alcune grandi cave, ecc.: tali aree risultano delimitate senza l'indicazione di categorie vegetazionali o normative. Cave di minori dimensioni, poste ai margini di zone agricole, risultano invece incluse nell'ambito di aree individuate con la sigla "COL", che viene quindi impiegata con un'estensione dei termini, per designare zone antropizzate per le quali non valgono le categorie normative adottate per i boschi e per le praterie.

A volte in una stessa parcella compaiono due o più sigla ad esempio le diciture: "BCT - TRZ - BAT" e "BAT- CO": esse si riferiscono ad una zona in cui vi è una fitta compenetrazione di pineta termòfila, che deve essere trasformata in bosco di angiosperme termofile, e appunto di angiosperme termofile che, abbondantemente ceduate, meritano di essere trasformate in fustaie: l'impossibilità pratica di cartografare separatamente a livello locale e non puntuale i due tipi di vegetazione, ha obbligato ad inserire due sigle differenti nell'ambito di una medesima porzione di territorio.

Una cartografia sintetica inevitabilmente ospita casi di schematicità riduttiva: la stessa specie può essere idonea sul piano ecologico in una certa area e inidonea in altra; è il caso del pino d'Aleppo, bene inserito nel dinamismo della vegetazione spontanea lungo le coste dell'imperiese o sulle rupi di Capo Noli, dei tutto fuori posto, invece, sul promontorio di Montemarcello, nello Spezzino, dove subisce infatti l'impetosa competizione del leccio. Le differenti destinazioni della medesima comunità vegetale andrebbero adeguatamente motivate.

Nei luoghi soleggiati, aridi, prossimi al mare, dell'imperiese sono presenti lembi di pineta mista a pini d'Aleppo e pinastri, i primi idonei, i secondi in difficoltà per le condizioni climatiche e inoltre falciati inesorabilmente dalla cocciniglia: la categoria normativa "trasformazione" va riferita solo ai pinastri. Per questo e per altri aspetti analoghi, non definibili cartograficamente a livello locale e tuttavia importanti, specie al momento di passare ad una fase attuativa, verranno forniti maggiori dettagli nell'ambito di una relazione ecologica che correrà la stesura definitiva del piano paesistico, cioè quella successiva alla fase di verifica ad opera degli Enti Locali.

Praterie termòfile invase con particolare celerità da arbusti e poverissime di specie buone foraggere devono essere trasformate in boschi a dominanza di angiosperme idonee in rapporto all'ecologia dei luoghi, soprattutto per motivi di salvaguardia idrogeologica dei versanti. Ciò non deve però comportare la totale scomparsa delle aree prative: in primo luogo l'eterogeneità degli ambienti è una premessa fondamentale per la sopravvivenza di un gran numero di specie animali e vegetali: l'impoverimento delle biocenosi e la conseguente semplificazione degli ecosistemi presentano aspetti negativi sotto il profilo ambientale; secondariamente le praterie termòfile ospitano entità vegetali di alto significato scientifico e didattico; in terzo luogo la coesistenza di aree prative e di boschi, oltre a generare paesaggi apprezzabili sotto l'aspetto estetico, consente libertà di visuali in prossimità di punti panoramici e, più in generale, migliori livelli di fruibilità.

Da queste note sommarie si può dedurre quale grado di complessità rivestano in realtà le scelte operative legate all'assetto vegetazionale ed in che misura sarebbe auspicabile una fase successiva di pianificazione nel corso della quale scendere sistematicamente dal livello locale ad uno puntuale.

7.5 - LE INDICAZIONI DI CARATTERE PROPOSITIVO

7.5.1 - Motivazioni e contenuti

Nelle schede di Piano relative al livello territoriale di ciascun ambito figura anche una sezione dedicata alle indicazioni di carattere propositivo inerenti la fruizione dei suoi valori paesistici.

Tale scelta si riferisce all'opportunità di affiancare agli indirizzi normativi di livello territoriale e locale anche la proposta di un insieme organico di azioni localizzabili sul territorio in armonia con le specificità dell'ambiente e in stretto riferimento alle correlazioni esistenti o auspiccate tra paesaggio e società.

I principali parametri che ispirano queste azioni sono stati qui di seguito brevemente sintetizzati in tre punti programmatici.

a) garantire un certo riequilibrio nella casistica delle tipologie di fruizione del paesaggio facilitando l'estensione di consuetudini marginalizzate come la mobilità

- pedonale nella lettura dei valori paesistici e l'interesse verso le strutture d'ambiente tipiche della Liguria collinare e montana;
- b) favorire la riduzione dei carichi massimi di frequentazione, molto evidenti per esempio nell'affollamento estivo delle limitate aree balneari e nella congestione lungo assi rotabili, come l'Aurelia;
- c) migliorare e valorizzare dovunque possibile l'approccio sportivo ai valori d'ambiente che con l'escursionismo, la speleologia, l'alpinismo e il sassismo, la corsa campestre e la corsa non competitiva, lo sci di fondo, l'equitazione, la canoa marittima e fluviale, la vela, ecc., definisce un complesso insieme di attività, delle quali la componente paesistica è parte integrante se non addirittura motivazione fondamentale.

Tutti gli sports citati si espletano infatti in termini generalmente positivi sul piano della fruizione paesistica in quanto si fondano sul rispetto, la conservazione e il miglioramento dell'ecologia complessiva del sistema ambientale a cui si riferiscono.

In generale le azioni proposte cercano di mediare, nel più vasto quadro dei riferimenti emozionali all'esperienza paesistica, le sostanziali differenze che accompagnano i modi più diffusi di vivere o di sentire il paesaggio. Ci si riferisce in particolare alla dimensione contemplativa, cioè statica, e a quella partecipata ed attiva, cioè dinamica, che li caratterizza.

Nel primo caso la fruizione paesistica è legata ai contenuti del paesaggio come pura visibilità, esperienza frammentaria ed episodica di rapporti tra spazio ed individuo dove il punto di vista panoramico, lo stesso atteggiamento fisico rispetto alla situazione climatica e "solare" dell'ambito appaiono preponderanti.

Nel secondo si prefigura invece un protagonismo diretto del soggetto che si pone contemporaneamente come costruttore e fruitore di sensazioni paesistiche.

In questo caso il paesaggio è più vissuto che visto, più dinamico che statico, più organico e costruito che frammentario e subito, in generale più vicino alle dimensioni "sportive" dell'approccio ai valori ambientali sottolineando così interesse ad affiancare ai piaceri della contemplazione anche gli stimoli più sottili e profondi procurati dall'avventura, dall'impegno fisico, dal superamento di difficoltà di varia provenienza e natura nel rapporto diretto e meno "artificiale" possibile con l'ambiente circostante.

7.5.2 - Repertorio delle azioni proposte

Sulla base dei parametri sintetizzati nei punti precedenti per la definizione del repertorio degli interventi di tipo propositivo si è fatto riferimento ad un numero molto limitato di azioni intendendo con ciò raccogliere intorno a poche proposte l'interesse delle Amministrazioni locali che appaiono in ogni caso le dirette protagoniste nella programmazione esecutiva dei corrispondenti progetti.

Il capo II della normativa del Piano indica all'articolo 30 l'oggetto delle nuove azioni specificate nelle schede di ambito e trascritte con opportuna simbologia nelle relative cartografie.

Qui di seguito, per ognuna di esse, è data invece una breve sintesi relativa agli obiettivi perseguiti con la loro singola o coordinata attivazione.

Accessibilità al mare

Lungo tutta la linea di costa si presentano problemi di accessibilità e di percorrenza che ne compromettono in modo sensibile i caratteri di fruizione del paesaggio. In questo caso la limitazione delle disponibilità territoriali e l'eccezionale affollamento producono tensioni di direzione opposta a quelle citate per le aree montane con eccessi di frequentazione che appaiono risolvibili solo attraverso sistematici interventi di ampliamento degli spazi pubblici pedonali lungo il mare.

A livello di percorrenza la fortuna delle poche passeggiate a mare liguri conferma la necessità di operare, ovunque possibile, con azioni intese a estenderle o a crearne di nuove tenendo conto di alcuni parametri irrinunciabili che dovrebbero comunque uniformarle a livello paesistico.

Ci si riferisce in particolare alle seguenti problematiche:

- separazione netta e minima interferenza nei confronti del traffico veicolare motorizzato;
- massima comunicabilità con il lato a mare verso le spiagge e le scogliere;
- interconnessione della passeggiata con tutte le percorrenze pedonali esistenti verso monte ed in particolare realizzazioni di interventi di continuità con i

fronti marittimi dell'insediamento di cui esse rappresentano uno dei maggiori motivi di riqualificazione ambientale ed urbana;

- adeguata ristrutturazione interna e buona composizione delle parti costitutive come: zone di sosta, zone alberate, superfici di protezione dal vento e dal sole, in modo da renderle comodamente percorribili in ogni stagione.

Per quanto riguarda l'accessibilità al mare, si suggerisce la rimozione di molte delle barriere, soprattutto artificiali, che vi sono interposte e che riguardano in particolare: la presenza di situazioni anomale di privatizzazione, la insistenza sul mare dei rilevati e dei binari della linea ferroviaria e infine la presenza di opere marittime ingiustamente progettate con un elevato disinteresse rispetto alle loro potenzialità d'uso pedonale, balneare e ricreativa in genere.

Attività ricreative

Un'altra categoria di azioni relativamente innovative per il miglioramento dei caratteri della fruizione paesistica riguarda la organizzazione di aree attrezzate in ambiti facilmente accessibili dove il rapporto con l'ambiente può essere finalizzato a parametri diversi, come per esempio: la pratica di attività ricreative di limitato impegno fisico con brevi percorsi dalle zone di parcheggio e con attrezzature atte a facilitare e guidare i caratteri e i contenuti della sosta o della fruizione del paesaggio circostante.

Tali aree possono anche essere attrezzate con opportune opere fisse in modo da consentire lo svolgimento sia di attività ricreative tradizionali e sia di manifestazioni di carattere collettivo dove lo scenario naturale o il paesaggio costruito circostante, quale parte integrante della rappresentazione, risultano particolarmente disponibili a costituire lo sfondo di iniziative legate agli usi, ai costumi e alle tradizioni locali.

Attività sportive

Nella prima parte di questa relazione, riguardante le motivazioni e i contenuti delle indicazioni propositive, si è fatto ampio riferimento alle grandi possibilità connesse allo sviluppo delle componenti paesistiche in quasi tutti gli sports praticati all'area aperta.

Questa azione precisa in particolare l'opportunità di allestire ampie superfici di pregio ambientale con attrezzature per l'esercizio di pratiche sportive diversificate che comportano un uso del territorio di tipo estensivo .

Ci si riferisce in particolare al golf, ai percorsi ginnici, alla corsa e all'atletica leggera in generale e soprattutto a quegli sports che non richiedono l'allestimento di eccezionali infrastrutture edilizie di servizio.

Campeggi con accessibilità pedonale

Questa azione riguarda le principali direttrici escursionistiche regionali dove l'estensione delle percorrenze può richiedere l'organizzazione della escursione in tappe di più giorni senza scendere a "valle".

Nella cartografia di Piano sono state indicate solo alcune localizzazioni di aree a titolo esemplificativo; in generale per la definizione corretta e completa delle disponibilità in tutta la regione appare opportuno uno studio di fattibilità sul territorio commisurato al rispetto di alcuni parametri fondamentali così sintetizzati:

- distanza di almeno due ore di cammino dalla più vicina strada servita da mezzi pubblici e di un'ora dal posto più vicino raggiungibile in automobile;
- presenza di dotazioni elementari come acqua di sorgente e superficie pianeggiante per tre o quattro tende.

Tali aree che richiedono una attrezzatura minima impongono però a chi le usa rigorose norme di comportamento e in particolare si riferiscono a permanenze non superiori a tre giorni consecutivi.

Campeggi con accessibilità veicolare

Le aree destinate ad accogliere questo tipo di azione sono generalmente connesse ai principali nodi della trama di percorrenze pedonali o per escursioni a cavallo che il Piano Paesistico si propone di attivare nello intero territorio regionale.

Sono evidenti pertanto le loro funzioni come centri logistici e di servizio a vario livello dove è possibile sia soggiornare per periodi più o meno lunghi con tende, campers e roulotte e sia fermarsi per una sola notte al termine di una tappa automobilistica, pedonale o lungo un'escursione a cavallo.

Tali aree possono essere aperte durante tutto l'anno o in periodi definiti (stagionali) e sono comunque agibili solo se custodite con una gestione pubblica o privata adeguata alla normativa vigente in materia.

Percorribilità lungo i corsi d'acqua

Nella costruzione di nuovi modelli di lettura attiva del paesaggio e nella diversificazione della corrispondente mobilità sul territorio acquista un preciso significato anche la segnalazione di possibilità di percorrenze lungo i principali corsi d'acqua spesso caratterizzati da ambienti naturali di eccezionale fascino anche per la concomitanza di realtà paesistiche poco note o scarsamente valutate a livello locale.

Le azioni corrispondenti potrebbero fare riferimento ad una serie di interventi così sintetizzati:

- formazione di piste per escursioni a piedi o a cavallo lungo le sponde commisurate, come percorrenze, al regime idrico del torrente e variamente collegate ad itinerari storici preesistenti;
- differenziazione degli itinerari per grado di difficoltà evidenziando in particolare quelle direttrici dove l'aspetto sportivo (discesa o risalita lungo l'alveo) risulta il carattere preponderante della percorrenza;
- classificazione delle direttrici percorribili anche in canoa, sempre con una corretta segnalazione dei corrispondenti gradi di difficoltà e con l'indicazione delle stagioni più adatti alla frequentazione;
- formazione di opportuni collegamenti ai centri e ai nuclei abitati nei pressi della percorrenza;
- valorizzazione dell'ecosistema fluviale, ripopolamento ittico, corretta sistemazione paesistica dell'alveo, delle sponde, degli ambiti limitrofi.

Itinerari storico-etnografici

Tra gli interventi di ordine prioritario emerge anche l'interesse a rivalutare il quadro complessivo delle percorrenze di valore storico-etnografico ricostruite sulla traccia delle grandi comunicazioni regionali "pre-industriali" o meglio ancora "pre-rotabili" segnalando in particolare quei brani di percorrenza dove testimonianze secolari della loro frequentazione si configurano in insiemi di elevato valore paesistico.

Ci si riferisce soprattutto alla presenza di importanti opere stradali come ponti, cappelle, piloni, architetture di interesse strategico per la protezione dell'itinerario ricoveri, e case di posta, saliere, nevieri, ecc., il cui stato di conservazione appare direttamente collegato alla estensione temporale degli episodi di frequentazione o di abbandono.

Spesso queste direttrici coincidono con i grandi itinerari escursionistici già segnalati sul territorio come avviene per esempio nel caso di alcuni settori dell'Alta Via dei monti liguri o di lunghe percorrenze nella rete di sentieri pedonali segnalati in provincia di Genova, Savona e La Spezia.

Tali itinerari dovranno essere dotati di opportuna segnaletica ed eventualmente di attrezzature di tipo commerciale (agriturismo e vendita di prodotti locali) che ne rendono ulteriormente appetibile la frequentazione.

Itinerari escursionistici

Il valore paesistico dei grandi itinerari escursionistici è spesso arricchito nella fusione della rete locale con iniziative già in atto a livello nazionale, come il proseguimento dell'Alta Via a levante nella Grande Escursione Appenninica Tosco Emiliana (GEA) e a ponente nella Grande Traversata delle Alpi Piemontesi (GTA).

Esistono anche interconnessioni a livello internazionale come per esempio il sentiero E1 proveniente dal Nord Europa o i GR francesi nelle Alpi Marittime in parte correlati alla perimetrazione del Parco Nazionale del Mercantour.

Gli interventi concreti attivabili a proposito di queste lunghe percorrenze riguardano tre principali ordini di necessità sintetizzate nei punti seguenti.

- Formazione di una rete di strutture ricettive e di servizio tali da consentire la percorrenza continua senza l'obbligo del rientro a valle per necessità logistiche. Questo è il caso dell'Alta Via il cui modello organizzativo potrebbe essere ispirato al GR20 della Corsica frequentato ormai da decine di migliaia di escursionisti di tutta Europa.

- Integrazione del sistema di percorrenza con i centri storici delle medie e alte vallate, favorendo anche collegamenti in cornice comodi, ben segnalati e provvisti di aree di servizio secondo le esperienze già maturate all'estero per le reti escursionistiche di intervillaggio.
- Razionalizzazione degli orari dei mezzi pubblici, per offrire nuove possibilità allo sviluppo dell'escursionismo giornaliero o di fine settimana che rappresenta comunque la quota di gran lunga maggiore nella pratica di questa attività.

Parchi organizzati

L'ultima azione proposta si riferisce alla individuazione sul territorio di aree di grande interesse paesistico la cui definizione progettuale può essere finalizzata a garantire la fruizione attiva o contemplativa di speciali valori ambientali perimetrati entro parchi organizzati di facile accessibilità dove le percorrenze pedonali risultano chiaramente individuate e facilitate da strutture di servizio corrispondenti.

In quest'ultimo caso l'obiettivo dell'intervento consiste nel tentativo di avvicinare alla conoscenza dei grandi paesaggi regionali anche quella parte di popolazione che se ne autoesclude per il rifiuto a ogni tipo di impegno fisico, per quanto lieve, che non sia chiaramente segnalato, programmato e guidato in un ambito ben dotato di opportuni riferimenti logistici.

L'azione paesistica dell'organizzazione non deve tuttavia superare quei limiti massimi di impatto ambientale indispensabili a salvaguardare i valori complessivi da cui essa stessa è stata ispirata.

Questa ultima considerazione vale in ogni caso a chiarire il riferimento fondamentale di ogni valutazione paesistica nel senso che l'incentivazione o il miglioramento dei rapporti tra uomo e ambiente non può e non deve attuarsi attraverso la mortificazione parziale o totale delle qualità intrinseche del paesaggio.

7.5.3 - Criteri di localizzazione sul territorio

Nella localizzazione sul territorio delle azioni descritte al punto precedente si è seguita una logica nelle sue grandi linee corrispondente alle stesse motivazioni di scelta specificate al punto 7.4.1.

In particolare l'ottica del riequilibrio ha portato a coprire di proposito l'intero territorio regionale secondo uno schema diffuso inteso a spezzare le consuetudini di massima frequentazione sulla limitata striscia costiera.

Per quanto riguarda i parchi organizzati per la fruizione si è fatto riferimento a poche localizzazioni eccezionali comprendenti aree di grande interesse anche a livello interregionale o internazionale come i casi di Ternarda, Manie, Portofino, Antola, Lame-Agoraie, Mesco, Cinque Terre e Montemarcello.

Per le attività ricreative si è inteso invece costituire una maglia abbastanza fitta di localizzazioni con una media di una o due aree per ambito in varia misura correlate ai raggi di utenza per le popolazioni locali o turistiche corrispondenti.

Molto spesso queste aree sono state affiancate alle previsioni di localizzazione di un campeggio con accessibilità veicolare con lo scopo di costituire una forte polarità di interesse paesistico quasi sempre collegata ad un nodo consistente di percorrenze rotabili, pedonali o per escursioni a cavallo.

Molto più diradate risultano invece le proposte di impianto di nuove aree attrezzate per le attività sportive, sia in relazione all'ampiezza di territorio per esse necessaria, sia in conseguenza della opportunità di riferire questo tipo di localizzazione ad ambiti dotati di una utenza sufficientemente consistente, ancora una volta, sia in riferimento alla popolazione locale che a quella turistica.

Ne risulta quindi un quadro territoriale più o meno proporzionato alla struttura insediativa regionale anche in questo caso quasi sempre correlato al sistema delle percorrenze con particolare riferimento a quelle pedonali che possono rappresentare le proiezioni "fuori area" ideali di molte attività sportive previste al suo interno.

Per gli itinerari di interesse storico-etnografico la simbologia riportata sulla cartografia è di tipo esemplificativo e segnala solo le realtà di massima concentrazione o di maggior interesse.

Risultano in genere privilegiati gli ambiti dotati delle strutture storico-antropico più stratificate o meglio leggibili sul territorio come nel caso dell'estremo ponente nelle valli del Nervia, dell'Argentina, dell'Impero e dell'Arroscia o anche a levante nella valle del Vara e nella riviera spezzina dalle Cinque Terre a Lerici.

Esiste spesso una significativa coincidenza tra itinerari storici e percorsi escursionistici già segnalati, con particolare riferimento alla provincia di Genova che appare

in assoluto il territorio dove la trama escursionistica è stata maggiormente curata e valorizzata.

Lo schema di percorrenze escursionistiche incluse nel Piano si riferisce solo alle direttrici di maggiore interesse attualmente "segnalate" o "non segnalate" ed in particolare a quelle variamente correlate alle grandi direttrici regionali come l'Alta Via dei Monti Liguri o i lunghi itinerari di crinale lungo le valli o nei pressi delle tribune marittime come nel caso delle Bormide, dello Scrivia, del Trebbia e dell'Aveto, delle Cinque Terre e dei Golfi Tigullio e Paradiso.

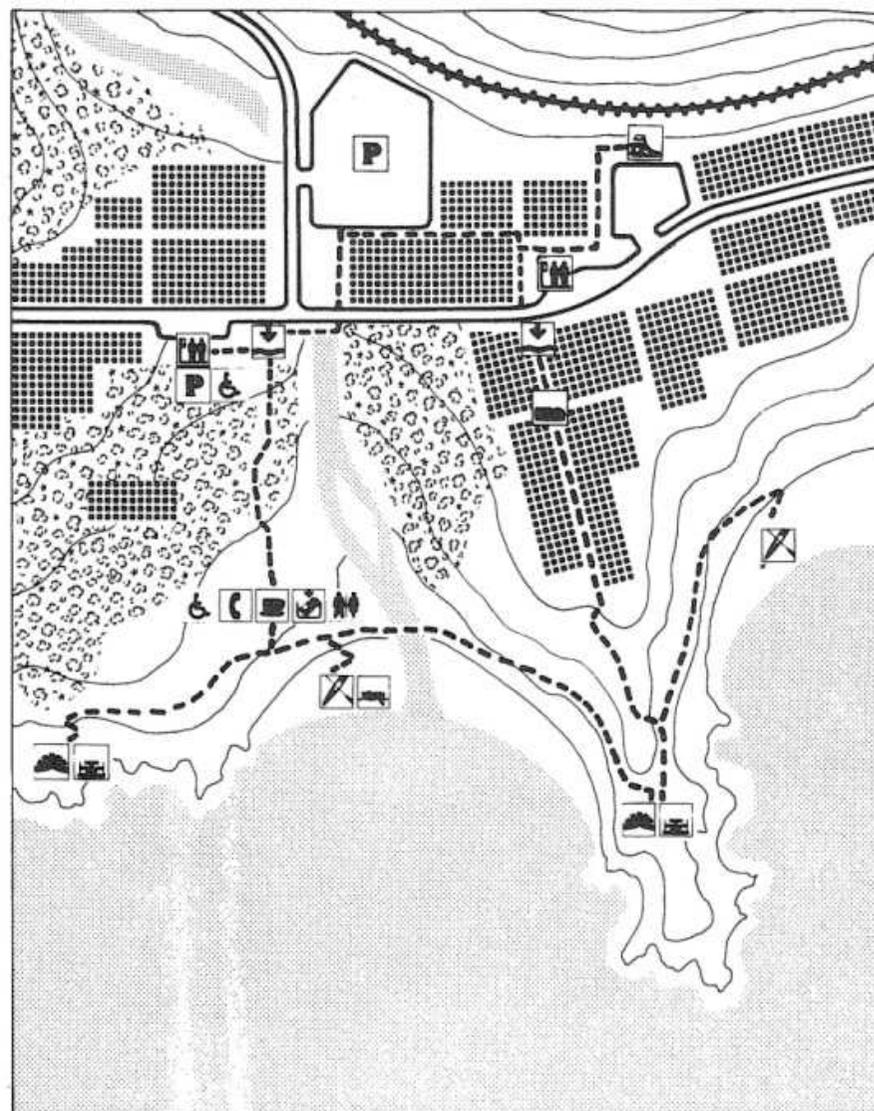
Per le percorrenze lungo i corsi d'acqua sono state segnalate solo le principali direttrici idrografiche che ancora presentano paesaggi fluviali relativamente intatti e "vivibili" come per esempio il Vara, l'Arroscia, parti delle Bormide, l'Entella, ecc., cercando di connettere queste direttrici allo schema più complesso delle percorrenze proposto dal Piano. Spesso nei punti di scambio tra via pedonale o per escursioni a cavallo lungo il corso d'acqua e maglia escursionistica o storico-etnografica si localizzano anche le aree di servizio corrispondenti come i campeggi e le aree attrezzate per le attività sportive o ricreative.

Le indicazioni relative alla accessibilità al mare si collocano in tratti costa maggiormente compromessi dalla presenza di barriere artificiali alla godibilità paesistica pubblica del mare come nel caso estremo delle estese scogliere "privatizzate" dei golfi Tigullio e Paradiso o delle situazioni più generiche di impraticabilità del mare come a Punta S. Martino ad Arenzano, tra Capo Mortola e i Balzi Rossi e soprattutto nel golfo spezzino gravato da consistenti e non sempre giustificate servitù militari.

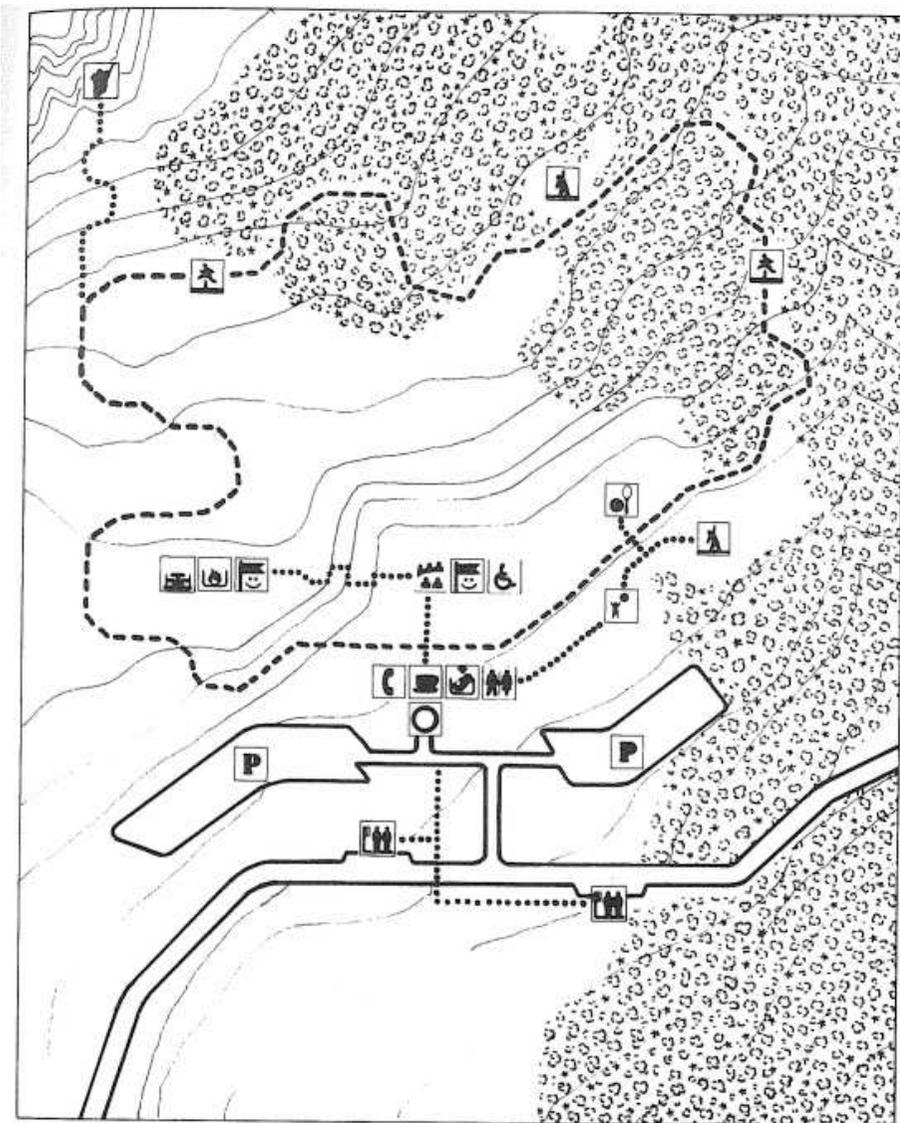
A titolo esemplificativo sono stati elaborati gli schemi qui di seguito allegati:

LEGENDA

	FERROVIE		CENTRI ABITATI
	STAZIONI FERROVIARIE		NUCLEI STORICI
	COLLEGAMENTI VEICOLARI PRINCIPALI E SECONDARI ALLE DIVERSE SCALE		CASTELLI E FORTIFICAZIONI
	PARCHEGGI		EDIFICI RELIGIOSI
	FERMATE AUTOBUS		ANTICHI PONTI
	LUOGHI ACCESSIBILI A TUTTI		SCAVI ARCHEOLOGICI
	ACCESSO RISERVATO AI MEZZI DI SERVIZIO		TESTIMONIANZE DI ARCHEOLOGIA INDUSTRIALE
	PERCORSI E COLLEGAMENTI PEDONALI		MULINI E FRANTOI
	GRANDI ITINERARI SEGNALATI		TIPICI PRODOTTI ALIMENTARI
	ACCESSI AL MARE		PRODOTTI ARTIGIANALI
	INFORMAZIONI		PUNTI PARTICOLARMENTE PANORAMICI
	TELEFONI		EMERGENZE GEOMORFOLOGICHE
	ASSISTENZA SANITARIA		GROTTE
	FARMACIE		GROTTE CON TRACCE DI INSEDIAMENTI
	SIERO ANTIOFIDICO		CASCATE
	ALBERGHI O PENSIONI		MUSEI
	TRATTORIE		PISTE CICLABILI
	BAR		POSSIBILITÀ SCI DA FONDO O SCI ESCURSIONISMO
	NEGOZI ALIMENTARI		PERCORSI ADATTI AI CAVALLI
	CAMPEGGI		PERCORSI PODISTICI
	SERVIZI IGIENICI		AREE PER GINNASTICA
	DOCCE		GOLF
	RIFUGI		PALESTRE DI ROCCIA
	RIPARI		RADURE GIOCO LIBERO
	PUNTI SOSTA ATTREZZATI		RADURE GIOCO BIMBI
	SORGENTI		FACILE APPRODO CANOE
	DEPOSIZIONE RIFIUTI		NOLEGGIO BARCHE
	ATTREZZATURA PER FUOCHI PROTETTI		SPAZI PER FESTE POPOLARI
			GRADONI PER PUBBLICO

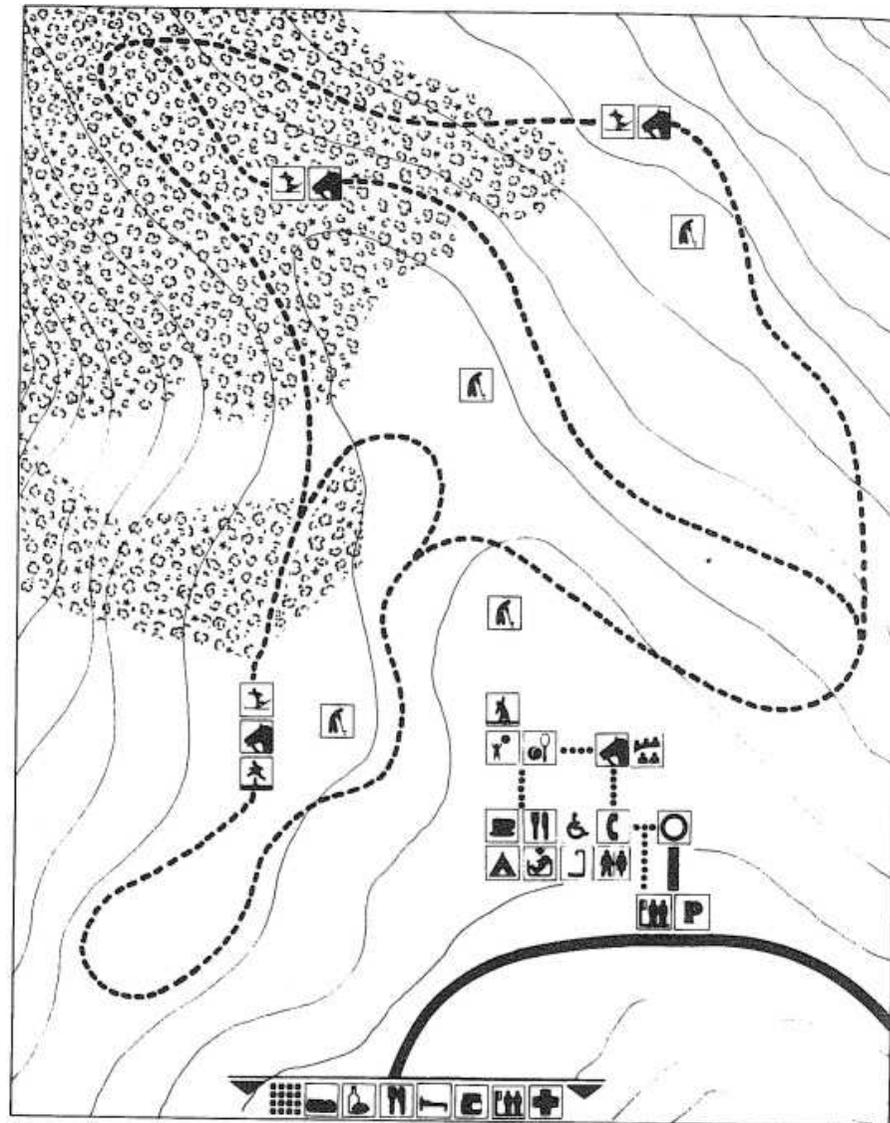


ACCESSIBILITÀ AL MARE.



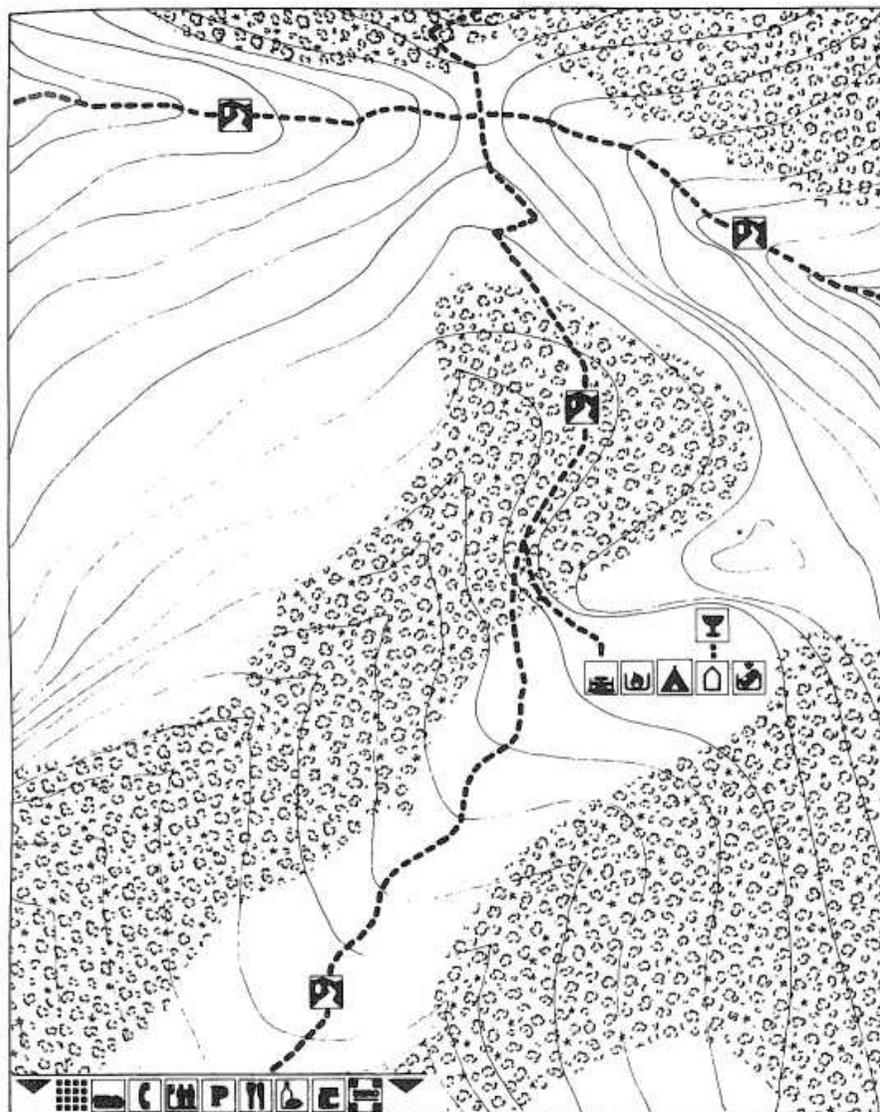
AR

ATTIVITÀ RICREATIVE.

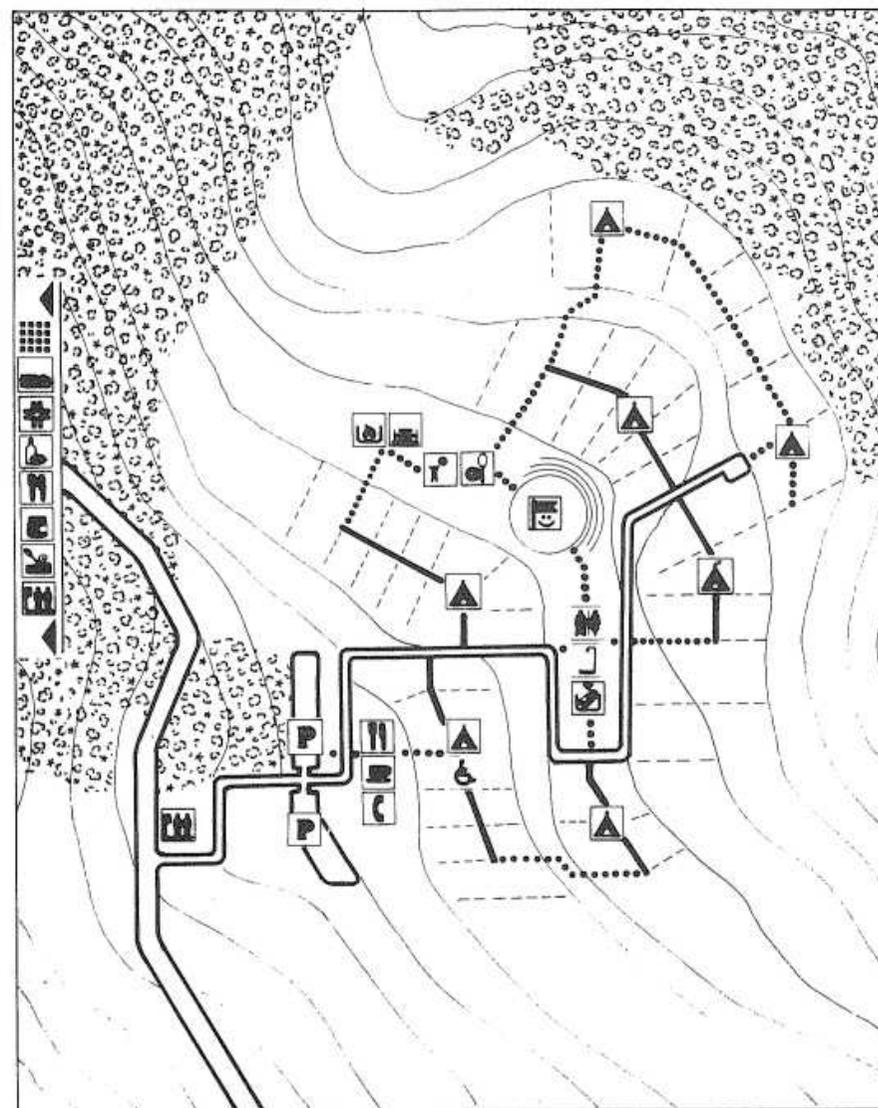


AS

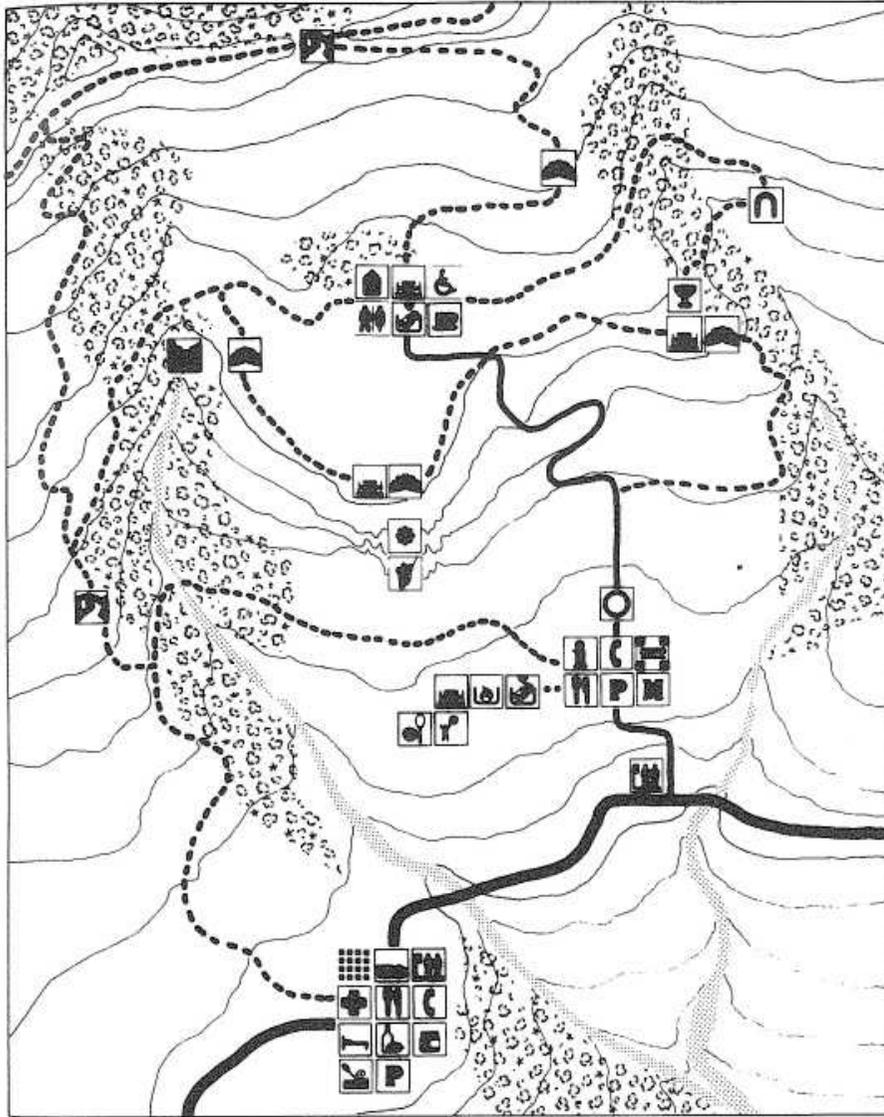
ATTIVITÀ SPORTIVE.



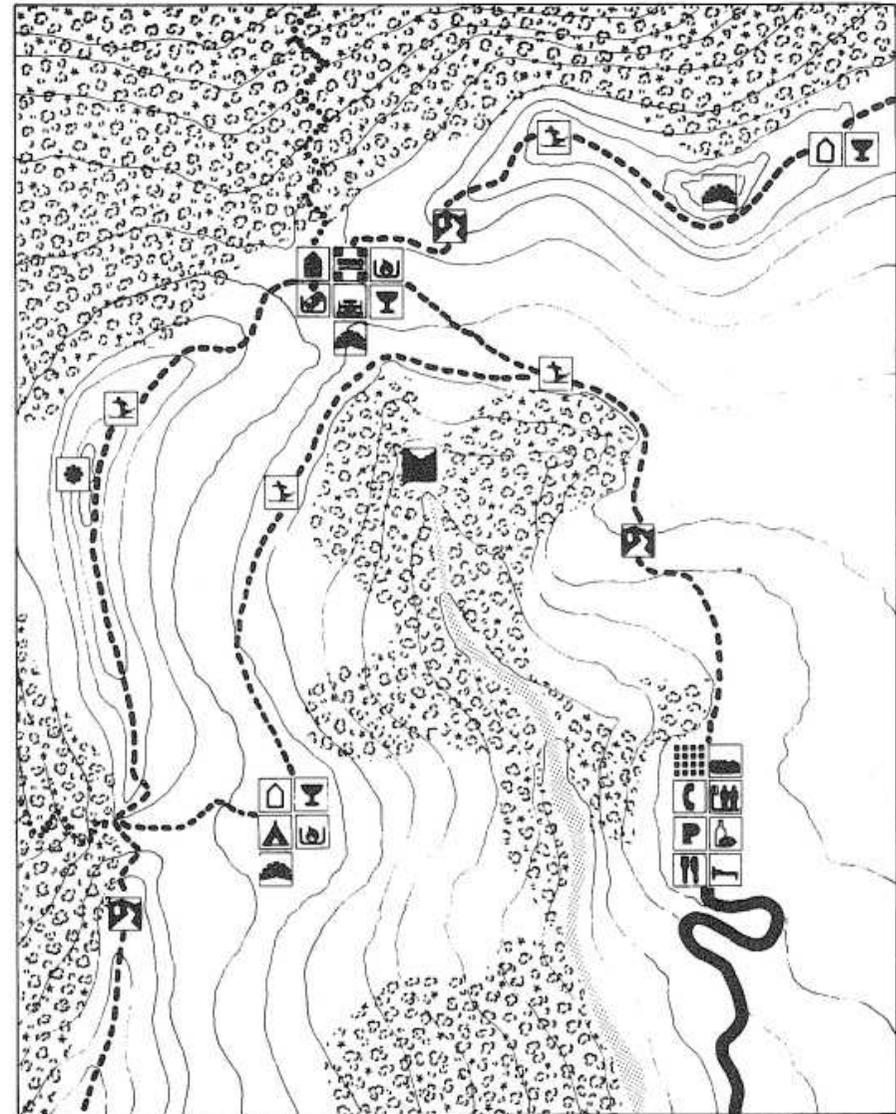
CP CAMPEGGI CON ACCESSIBILITÀ PEDONALE.



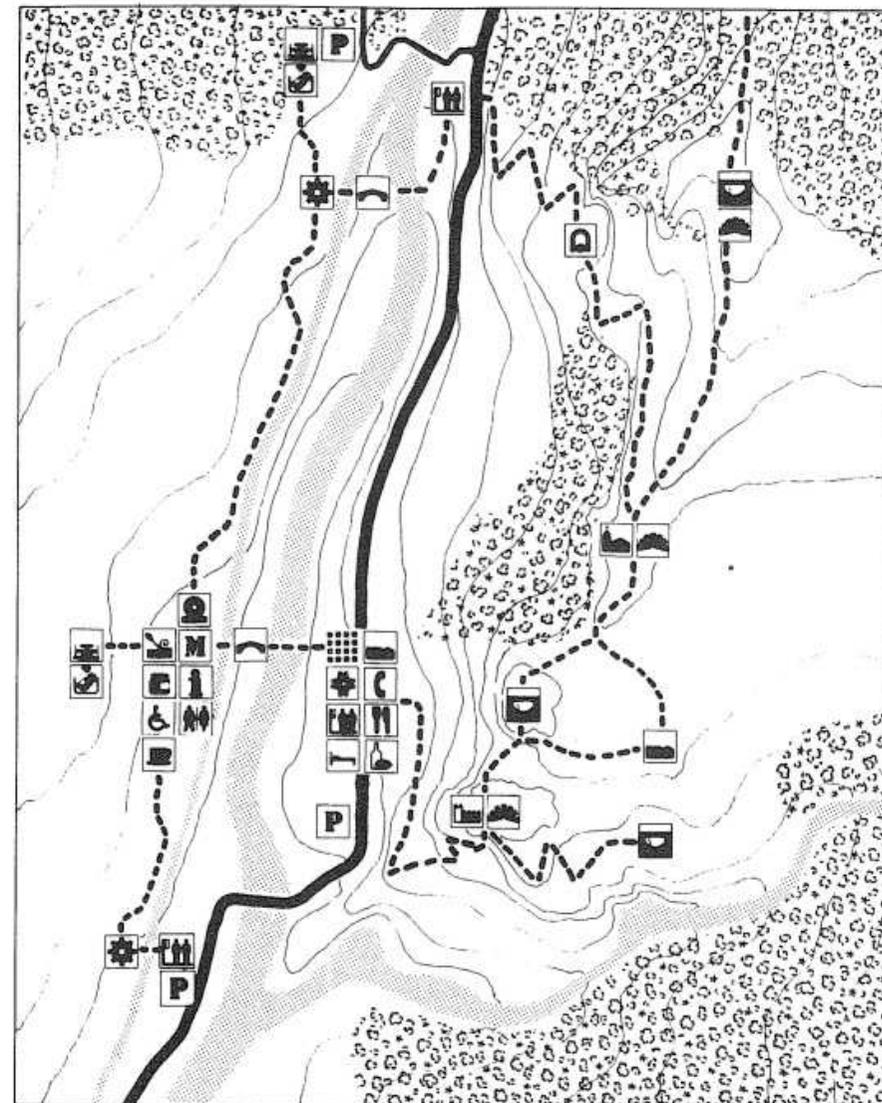
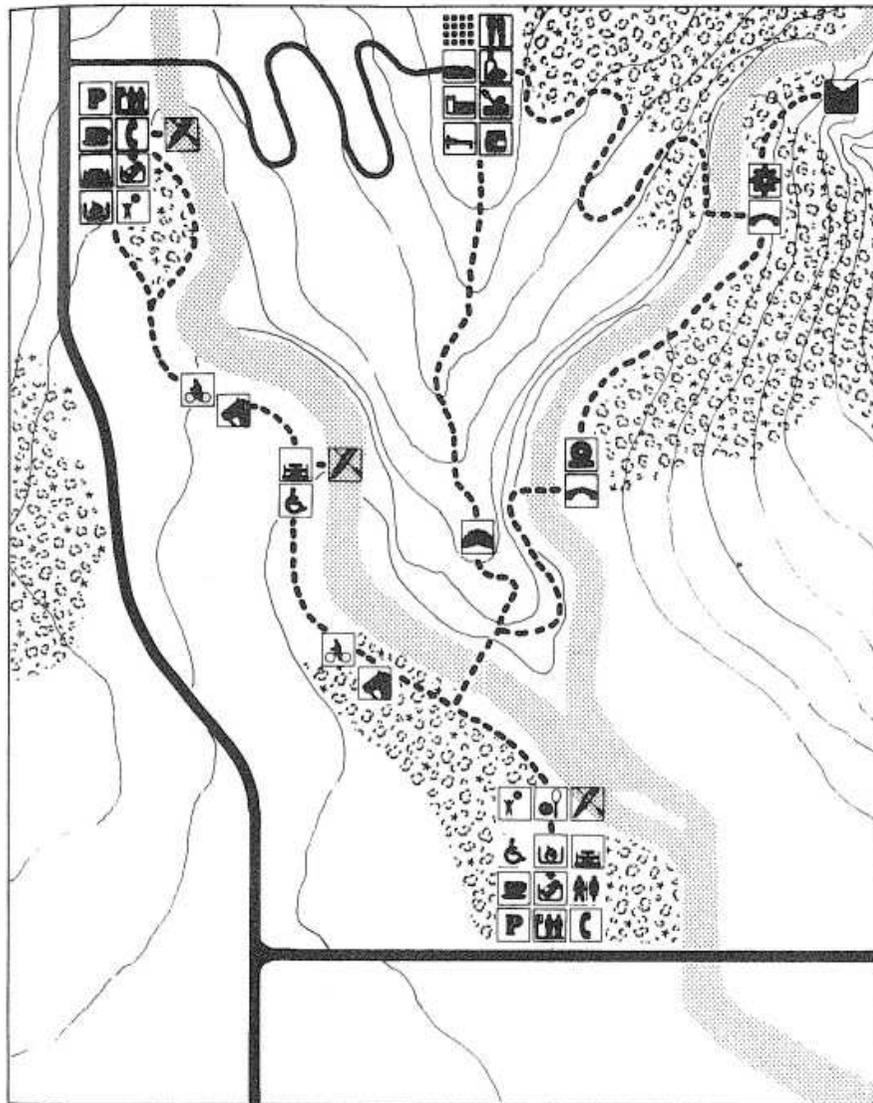
CV CAMPEGGI CON ACCESSIBILITÀ VEICOLARE.



PO PARCHI ORGANIZZATI.



IE ITINERARI ESCURSIONISTICI.



PA PERCORRIBILITÀ LUNGO I CORSI D'ACQUA.

PS ITINERARI STORICO-ETNOGRAFICI.

CAPITOLO 8

CONSIDERAZIONI SULLA GESTIONE DEL P.T.C.P.

8.1 - ALCUNE IPOTESI PER LA GESTIONE DEL PIANO

Come è stato illustrato nel capitolo 6, il P.T.C.P. differisce sostanzialmente da un P.R.G. in quanto non stabilisce, né potrebbe stabilire per le ragioni ivi esposte, una disciplina certa e univoca del territorio in ogni sua parte.

Questo Piano, pur restringendo e disciplinando la discrezionalità nella gestione della materia paesistica, non può peraltro eliminarla totalmente.

Diventa quindi necessario decidere chi sia abilitato a esercitare tale discrezionalità, ovvero quale soggetto istituzionale, a quale livello operante, abbia la facoltà di riempire lo spazio vuoto che necessariamente esiste tra il Piano e il singolo intervento.

Per rispondere a questa domanda, si possono indicare due criteri, entrambi validi pur se in qualche misura contrastanti:

- a) Il criterio della massima diffusione delle responsabilità: se si ammette che una buona gestione del paesaggio è possibile soltanto là dove esista una diffusa sensibilità e capacità di controllo, e che questa può svilupparsi soltanto responsabilizzando i centri decisionali locali, si perviene alla conclusione che sia necessario decentrare con le opportune deleghe le competenze di gestione del Piano;
- b) Il criterio della indifferenza alle pressioni locali, che dice che là dove vi sia un potenziale conflitto tra interessi generali e interessi locali, le autorità locali non sono in condizione di decidere con serenità.

Una soluzione che soddisfa nel modo migliore entrambi questi criteri sembra consistere nel riservare alla competenza regionale le decisioni relative al se consentire un determinato intervento, e quindi in particolare quelle che hanno a che fare con la tutela di risorse naturali, attribuendo invece alla competenza locale le decisioni relative al come operare, quindi sostanzialmente quelle che hanno a che fare con la valutazione dei progetti in termini qualitativi.

Per quanto riguarda gli interventi che incidono sull'assetto insediati vo, le decisioni del primo tipo sono ampiamente assorbite dal P.R.G., la cui verifica sotto il profilo paesistico resta un momento centrale dell'intervento regionale nella gestione del P.T.C.P.

Una volta riconosciuta la conformità del P.R.G. al P.T.C.P., la Regione non dovrebbe quindi, secondo questa ipotesi, intervenire ulteriormente su questo punto.

Per quanto riguarda le decisioni relative al "come intervenire", il loro decentramento attraverso la delega agli Enti Locali incontra un ostacolo serio nella piccola dimensione di molti di essi: piccola dimensione territoriale, che implica la possibilità di avere una molteplicità di criteri differenti in un piccolo spazio, e piccola dimensione operativa, che implica difficoltà di fare fronte all'impegno tecnico connesso con la valutazione e la promozione della qualità degli interventi.

Questo è un problema che si ripresenta ogni volta che si considera seriamente la questione della pianificazione del territorio, e per il quale non si sono finora trovate valide soluzioni.

Certamente, poiché ogni eventuale decentramento di competenze dal livello regionale a quello locale, in presenza del Piano, può essere inteso soltanto come delega all'attuazione del P. T.C.P., e non come delega "in bianco" a gestire particolari aspetti della politica del paesaggio, è necessario accertare preliminarmente che siano garantite le condizioni per una corretta attuazione del Piano: non in relazione alla "buona volontà" del destinatario della delega, ma in relazione alle condizioni oggettive del suo operare.

Questo è il nodo della questione, e su di esso si deve dibattere.

In particolare, si possono individuare le tre seguenti condizioni essenziali per pervenire alla delega:

- a) L'adeguamento del P.R.G. alle indicazioni del P.T.C.P.;
- b) La garanzia di una gestione unitaria delle politiche paesistiche sulla intera estensione di ciascuno degli ambiti territoriali definiti dal Piano;

- c) La presenza di un ufficio tecnico, o comunque di un organo tecnico che dia sufficienti garanzie di qualificazione professionale, da un lato, e di stabilità e continuità nell'esercizio delle proprie funzioni, dall'altro.

8.2 - LA NOZIONE DELLA "MIGLIORABILITÀ" DEL P.T.C.P.

Tra gli obiettivi del Piano indicati nel capitolo 1, alcuni dipendono essenzialmente dal controllo degli usi del suolo, e sono quindi efficacemente perseguibili in sede normativa, mentre altri dipendono maggiormente dalla qualità degli interventi, e sono quindi strettamente legati alla buona progettazione e alla buona esecuzione degli interventi, che la normativa non è in grado di garantire.

Per questo motivo, è opportuno che quelle prescrizioni del Piano che riguardano il "come" intervenire (aspetti qualitativi e strutturali, secondo la terminologia adottata in questa sede) siano passibili di verifica in sede di progettazione del singolo intervento e ammettano pertanto di essere superate quando si riconosca che il progetto garantisce meglio della norma stessa il perseguimento degli obiettivi del Piano.

Ovviamente, tale riconoscimento comporta una verifica sufficientemente approfondita, che garantisca l'effettivo valore migliorativo delle soluzioni proposte in sede progettuale, e implica il coinvolgimento comunque della Regione, in quanto Ente responsabile della formazione del Piano e quindi delle sue variazioni.

Peraltro, ove tale "ipotesi migliorativa" fosse prevista dalla legge di gestione del Piano, non si configurerebbe in questo caso una formale variante al P.T.C.P., ma una semplice modificazione puntuale e di dettaglio, conseguente a valutazioni più approfondite in sede progettuale, di alcune sue prescrizioni sotto il profilo qualitativo e strutturale (non quantitativo).

La scelta di proporre un progetto che rientri in questa casistica, e pertanto da assoggettare a procedura più onerosa di quella normale, spetterebbe esclusivamente all'operatore interessato.

8.3 - INIZIATIVE LEGISLATIVE CONNESSE CON L'APPROVAZIONE DEL P.T.C.P.

I problemi gestionali considerati nel precedente paragrafo 8.1 non possono essere affrontati nella presente sede, in ragione della natura amministrativa dello strumento prescelto, che non consente di assumere determinazioni che trascendano i limiti imposti dalla legge, in ossequio al principio della gerarchia delle fonti di diritto.

Si rende quindi necessario prevedere il ricorso a una legge che accompagni il P.T.C.P. e ne renda più agevole la gestione e l'attuazione.

In tale prospettiva possono fin d'ora essere indicati i seguenti possibili e opportuni contenuti della legge:

- a) La riconsiderazione del sistema di riparto delle competenze a esercitare le funzioni delegate alla Regione per effetto dell'articolo 82 del D.P.R. 24 luglio 1977 n° 616, alla luce dei criteri sopra enunciati;
- b) Una più adeguata articolazione del procedimento previsto dalla L.R. 39/ 1984, per apportare al P.T.C.P. le integrazioni che si renderanno necessarie, con particolare riguardo alla definizione delle indicazioni di livello puntuale nonché le eventuali modifiche relative ad aspetti marginali o secondari, tali da non configurarsi come varianti sostanziali del Piano, che eviti la complessa procedura prevista dall'articolo 4 della ridetta legge;
- c) Le modalità e la procedure di modifica del presente Piano in connessione con l'approvazione di nuovi strumenti urbanistici generali, nel caso in cui questi configurino varianti al P.T.C.P. che la Regione ritenga compatibili con gli obiettivi di quest'ultimo;
- d) La previsione di meccanismi derogatori dalle indicazioni del presente P.T.C.P., al fine di evitare eventuali e sempre possibili contrasti con le esigenze di tempestiva ed efficiente attuazione degli interventi di pubblico interesse.