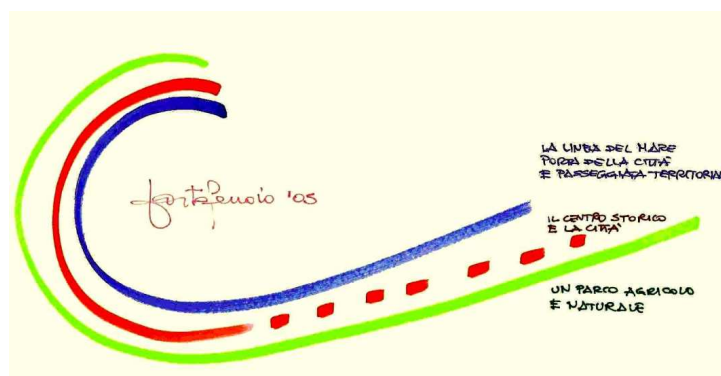


Comune di Portoferraio



Accordo di pianificazione per la realizzazione del sistema delle attrezzature della portualità turistica e della filiera nautica

Variante al Piano Strutturale-Quadro Conoscitivo
analisi territoriale dei valori paesaggistici
e individuazione delle aree di degrado

elaborato Q.C. 9

adottato	D.C.C. 58 del 6/08/2009
approvato	
Il Sindaco, Roberto Peria	Il dirigente, arch.mauro parigi

Comune di Portoferraio – area V programmazione territoriale, sviluppo economico e culturale

Analisi territoriale dei valori paesaggistici e individuazione delle aree di degrado

Al fine di consentire una valutazione delle qualità paesaggistiche degli ambiti territoriali oggetto dell'accordo di pianificazione si è provveduto anche a svolgere una analisi territoriale fondata sulle seguenti discriminanti:

- a) uso del suolo come derivabile da vari studi compiuti ad epoche diverse ed in ultimo quelli prodotti dalla Provincia per la redazione del PTC
- b) ricerca iconografica su fotografie e foto aree d'epoca per riscoprire i caratteri originari del territorio e del paesaggio
- c) analisi della evoluzione dell'uso del territorio sulla base degli strumenti urbanistici
- d) sopralluoghi generalizzati al fine di esperire una rilevazione percettiva dei valori territoriali

Insomma, l'elaborazione tiene conto di quanto già evidenziato in sede di PIT e di PTC in corso di formazione, ma va oltre, nel senso che per sua caratteristica, interpretando i dati di PIT e PTC si definisce una zonizzazione di progetto che peraltro è stata effettuata implementando valutazioni paesaggistiche e valutazioni tradizionalmente urbanistiche. Quindi si è tentata una riunificazione tale per cui non si dà una zonizzazione per il piano paesaggistico ed una per il piano urbanistico, ma si dà una zonizzazione funzionale al governo del territorio, congruente con caratteri strutturali ed invarianti, con obiettivi condivisi di governo che si sostanziano, almeno per quanto inerente il Comune di Portoferraio, nelle previsioni del Regolamento Urbanistico vigente.

Appare però utile anche svolgere alcune considerazioni di carattere storico o generali.

Come noto tutto il territorio dell'isola d'Elba è sottoposto a vincolo paesaggistico a far data dagli anni cinquanta del secolo scorso. Cioè da prima che avesse corso la lunga e per alcuni aspetti fortunata e positiva stagione della nascita e crescita dell'economia turistica. Il vincolo di legge ha dunque agito per 60 anni, trovando conferma poi in sede di legge 431 del 1985, e possiamo affermare che è non solo possibile, ma del tutto ragionevole in modo fondato trarre delle conclusioni di questa lunga esperienza gestionale.

La questione appare preliminare perché altrimenti si rischia di ingenerare un equivoco ben presente nel dibattito circa i piani paesaggistici, l'aggiornamento del decreto 42/2004, i poteri degli organismi statali preposti alla tutela, l'irresponsabilità o fragilità dei comuni chiamati per sub delega alla gestione del vincolo, magari per l'ansia di riscossione degli oneri di urbanizzazione.

Premesso che solo sul finire degli anni 60 del secolo scorso vengono prodotti i primi strumenti di pianificazione, strumenti che appunto coincidono con il boom economico e fanno da detonatore ad un intenso sviluppo edilizio.

Certamente quegli strumenti non disponevano di apparati conoscitivi adeguati e di "dimensionamenti" attenti delle previsioni di nuove edificazioni, pur tuttavia determinavano o dovevano determinare condizioni, quantomeno, di ordine insediativo ed urbano.

Ricordato che negli anni precedenti erano puntualmente falliti sia i tentativi di redazione del piano paesaggistico dell'isola, sia i tentativi di pianificazione unitaria dell'isola, la pressione edilizia prosegue per tutti gli anni settanta e gli strumenti urbanistici assecondano la domanda di trasformazione tenuto conto di una condizione economica sostanzialmente senza alternative essendo falliti i tentativi di deindustrializzazione promossi dalla cassa del mezzogiorno e avviandosi con velocità progressivamente maggiore la fine della storica attività mineraria contestualmente alla marginalizzazione dell'agricoltura di collina perlopiù fatta di microimprese.

Gli anni ottanta, in relazione alla LRT 59/80, sono segnati dalla riscoperta dei centri storici che però non placano interessi e domanda turistica e così gli anni novanta sono segnati dal trascinarsi delle previsioni degli strumenti di pianificazione del decennio precedente. Con la LRT. 5/95 si avvia la nuova stagione della pianificazione e l'obbligo di produrre una contabilità territoriale e così molti nuovi piani finiscono per rilevare che molte previsioni degli strumenti precedenti non sono state realizzate e quindi in qualche modo le confermano.

Come dire insomma che i piani degli anni settanta ed ottanta erano sovradimensionati pur essendo stati valutati non più in sede ministeriale ma regionale.

In questi anni, al portato degli strumenti di pianificazione si somma infine l'effetto deleterio dei condoni del 1985 e del 1994, vicenda ancora non conclusa, che ha sicuramente influito sul paesaggio extraurbano, sull'assetto del territorio, determinando in alcuni ambiti effetti sprawl evidenti.

Per comprendere questi fenomeni, per quanto se ne rileva la evidente negatività, con i condoni si è avuta una diffusione edilizia nelle aree agricole particolarmente negativa, si deve avere presente che tutto quanto ha trovato terreno fertile nell'assenza di adeguate e coordinate politiche di sviluppo economico alternative. Il fatto che ha insomma coltivato il settore di attività più facile (mattone e turismo), magari sfruttando la debolezza degli apparati amministrativi e tecnici pubblici, ma è altrettanto vero che le politiche pubbliche non hanno offerto alternative, anzi per lungo tempo ed ancora oggi sono state indirizzate al sostenere il turismo, la sua qualificazione anche con la realizzazione di attrezzature complementari e connesse.

Tutto questo, per quanto riguarda il paesaggio, ha coinciso non già con una valutazione paesaggistica a scala territoriale, ma con la valutazione dei singoli progetti che via via venivano presentati.

Se le commissioni edilizie o quelle integrate, i collegi per il paesaggio, sono stati collegi inadeguati per preparazione tecnica al pari magari dei progettisti, è altrettanto evidente che non sono stati da meno gli altri organi di controllo.

In questa sede peraltro non si deve valutare se ciò sia stato conseguenza di mancanza di risorse umane e finanziarie degli enti, anche se la disponibilità di queste è una condizione necessaria per esercitare determinati ruoli, ma evidente che negli anni ha prevalso una linea di interpretazione e di valutazione. Il controllo paesaggistico è stato effettuato sul singolo progetto edilizio, ad una scala sostanzialmente impropria, o quanto meno da definire di secondo livello, con una spinta alla mimesi. Cioè alla omogeneizzazione delle nuove costruzioni alle caratteristiche di quelle esistenti, alla riproduzione semplificata, banale e spesso incolta, di tipologie, stili e materiali della tradizione oppure alla introduzione di soluzioni d'uso dei materiali del tutto improprie, come nel caso del faccia vista per gli edifici, quando il ricorso al faccia vista storicamente era limitato alle sistemazioni agrarie (ciglioniature, muri a secco).

Tutto quanto porta confermare l'assoluta necessità di svolgimento della valutazione paesaggistica a scala territoriale e l'insufficienza che complessivamente va assegnata a tutti coloro che hanno gestito il territorio ed i vincoli.

Se questo, come si crede, è il dato reale da questo si deve ripartire per una corretta gestione del paesaggio, ricostruendo innanzitutto un'idea di paesaggio, paesaggio che non si dà con l'edilizia come viene valutato oggi anche dalle soprintendenze, ma con una pluralità di azioni urbanistiche, di gestione delle risorse ambientali, naturali ed antropiche, con specifiche politiche economiche e di sostegno agli investimenti ritenuti utili, quindi anche con l'edilizia.

Se obiettivo è conservare e riscoprire il paesaggio agrario e naturale, come va fatto per ragioni di equilibrio ecologico innanzitutto, non può insomma non darsi una reale politica di sostegno all'agricoltura; se obiettivo è conservare, riqualificare le aree urbane per non produrre nuovo consumo di suolo, non può insomma non darsi una reale politica di sostegno al recupero degli insediamenti storici, alla demolizione e ricostruzione della città moderna.

Quindi mentre individuare zone o quadri paesaggistici di pregio è necessario nella città storica o nelle aree extraurbane; altrettanto è necessario avere coraggio per individuare aree di degrado paesaggistico laddove la città moderna non è mai stata tale, ma una sommatoria di edifici scarsamente omogenei tra loro.

Ma una eccessiva semplice classificazione non è sufficiente perché si potrebbe riprodurre una mera semplificazione procedimentale o nel caso opposto un aggravio del procedimento, cioè si continuerebbe ad avallare una visione statica del territorio e dell'edilizia, senza tenere conto, ad esempio, di una evoluzione tecnologica, che c'è stata e c'è, che la tradizionale affermazione della mimesi come unica soluzione possibile per determinare la compatibilità paesaggistica di

quanto progettato ha affossato e spesso tenta di affossare (vedi ad esempio i pareri negativi della soprintendenza alla installazione dei pannelli solari).

Per questi motivi, come si può dedurre dalla classificazione sotto sintetizzata, la carta non ha solo valore ricognitorio. Anzi acquista particolare rilevanza in termini progettuali. Infatti le classi individuate, la zonizzazione prodotta, definiscono una "primo strato" della pianificazione territoriale. Uno strato che per quanto inerente la formazione della variante al PS ed al RU consente di determinare condizioni alla trasformabilità, di indirizzare la specifica normativa, in funzione della necessaria tutela e valorizzazione di determinati ambiti, in funzione della utilità di trasformazioni che prese in se potrebbero apparire anche rilevanti, ma che trovano ragione di essere nella loro specifica capacità di stimolare una competizione con territori limitrofi anch'essi da riqualificare, come nel caso delle aree prossime all'ambito di trasformazione del porto cantieri.

Conseguentemente è stato possibile individuare aree con diverse caratteristiche, con diversi valori, che abbiamo sintetizzato in una zonizzazione generale articolata su sette classi, oltre che sulla individuazione di ambiti o punti di particolare rilevanza per la fruizione dei quadri paesaggistici:

1. **Aree di valore paesaggistico urbane o extraurbane:** aree urbane o extraurbane ove prevale il valore paesaggistico antropico come nei centri storici in relazione alla presenza di strutture monumentali o comunque rappresentative delle vicende storiche locali, aree extraurbane che per funzione, giacitura e presenza di elementi caratteristici storici ed architettonici si configurano come bene paesaggistico rilevante.
2. **Aree rurali o boscate di valore paesaggistico:** aree a prevalente funzione agricola e prevalentemente boscate che rappresentano una risorsa ambientale essenziale che come tale concorre alla qualificazione del paesaggio;
3. **aree insediate di valore paesaggistico:** aree insediate o extraurbane di diretta percezione dal mare ove in genere gli elementi naturali e sistemazioni a verde hanno mitigato le masse edificate e qualificato gli insediamenti;
4. **aree rurali di valore paesaggistico:** aree originariamente esclusivamente agricole ove sono rintracciabili ancora elementi di sistemazioni agrarie e che costituiscono quindi una risorsa ambientale oltre che produttiva;
5. **aree urbane alta densità insediativa o periurbane a bassa densità e in degrado paesaggistico:** aree urbane caratterizzate da una pluralità disordinata di trasformazioni cumulate generalmente a partire dalla fine della seconda guerra mondiale cancellando generalmente memorie e tracce del passato dell'insediamento urbano, aree frutto della prima espansione turistica o delle naufragate esperienze di reindustrializzazione, generalmente dense dal punto di vista edilizio, prive di strutture di valore architettonico; aree a bassa densità e di disordine insediativo che costituiscono fattore di degrado ambientale e dequalificazione insediativi;

6. **aree periurbane a rischio degrado paesaggistico:** aree a bassa densità e/o rurali marginali e di disordine insediativo, che costituiscono potenziale veicolo di entropia del paesaggio;
7. **aree destinate ad attività estrattive:** aree in corso di recupero e sistemazione ambientale o da recuperare al fine della ricostituzione di forme di paesaggio coerenti con il contesto;
 - punti di fruizione di quadri paesaggistici a scala territoriale (individuazione dei punti di vista dai quali si ha la possibilità di godere uno o più quadri paesaggistici a scala territoriale, per esemplificazione: foce del Volterraio e tratta di strada affacciata verso ovest in direzione del castello del Volterraio) (tratte stradali)
 - punti di fruizione di quadri paesaggistici a scala localizzata (individuazione dei punti di vista dai quali si ha la possibilità di godere uno o più quadri paesaggistici a scala locale, urbana, per esemplificazione: punta della Dogana sul porto di Portoferraio) situazioni puntuali

L'articolazione o zonizzazione territoriale dei paesaggi e dei valori paesaggistici che ne scaturisce porta ad una conclusione riassuntiva che ci sembra possibile sintetizzare come segue e che appare foriera di positive ricadute: sostanzialmente vi è ancora un equilibrio tra dimensione e massa dell'edificato e dimensione e peso di quanto naturale o agricolo.

L'edificato presenta sfrangiature un incipiente sprawl deve essere bloccato irreversibilmente individuando rigidi confine dell'urbano o di aree assimilate, connesse, perché se lo sviluppo della vegetazione conseguente all'abbandono dell'agricoltura con formazione di boschi di ritorno abbinati ad esperienze più antiche di rimboschimento (le pinete frutto dei cantieri di lavoro post bellici) ha mitigato molti effetti, non può darsi una ulteriore proliferazione dell'edificato quando l'agricoltura presenta timidi segnali di ripresa, quando la filiera corta dell'agricoltura in una globalizzazione che via via sembra impazzire non è un lusso per produzioni di nicchia ma una necessità.

E' stata tentata anche una lettura del paesaggio di prossimità, utilizzando indicatori diversi: tipologie insediative, classificazione qualitativa del patrimonio edilizio esistente per caratteristica architettonica e per contenuto tecnologico, presenza di emergenze architettoniche, di sistemazioni di arredo, di dotazioni infrastrutturali, anche se è evidente che nell'attuale fase è impossibile una analisi approfondita.

In questa logica la zonizzazione elaborata produce l'individuazione di ambiti di assoluto valore paesaggistico, ambiti che assumono via via valori diversi perché sono presenti smagliature d'immagine urbana, dei tessuti, o smagliature architettoniche, fino alla individuazione di ambiti di vero e proprio degrado paesaggistico ove peraltro generalmente si rileva anche un degrado urbanistico perché povero è innanzitutto l'impianto urbanistico, quindi la struttura insediativa è carente, casuale successione di corpi edilizi, la qualità del paesaggio degrada definitivamente

per la povertà delle soluzioni architettoniche e delle condizioni di conservazione di questo patrimonio.

Per quanto l'esercizio allo stato attuale sia stato speditivamente, potremo dire "grossolanamente" appare però plausibile, per questa via, una ricomposizione della dicotomia tra pianificazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. La scalarità della classificazione induce infatti una definizione di livelli invariantivi strutturali che andranno definiti e regolamentati e al tempo stesso l'esercizio di pianificazione tende a realizzarsi non più come funzione delle caratteristiche urbane ed edilizie dei luoghi, non più per definire l'edificazione, densità edilizie, infrastrutturazioni, ma in funzione di equilibri ambientali dovendosi necessariamente ricomprendere nella nozione di paesaggio anche la valutazione dello stato delle risorse.

Conclusivamente la carta elaborata più che funzionale alla individuazione di ambiti caratterizzati da valori o disvalori, in funzione dei quali definire procedimenti diversi di gestione del vincolo sia in sede di pianificazione urbanistica che di atti del governo del territorio, sia in sede edilizia, risulta funzionale ad una reale esperienza di pianificazione territoriale