

Il ruolo delle valutazioni economico-estimative, giuridiche ed urbanistiche nella conservazione e trasformazione del paesaggio agrario

Iacopo Bernetti, Gabriele Scozzafava*

*Dipartimento di Economia Agraria e delle Risorse Territoriali, Università di Firenze
Piazzale delle Cascine 18, 50144 Firenze*

Centro studi di Estimo ed Economia Territoriale

Riassunto

La convenzione europea per il paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre del 2000 e recentemente convertita in legge segna un momento di profondo cambiamento nella concezione degli aspetti paesistici nella politica europea. Infatti la convenzione nasce su iniziativa del Congress of Regional and Local Authorities del Council of Europe, istituito alla fine della seconda guerra con lo scopo di salvaguardare i diritti fondamentali dei cittadini europei. Proprio in relazione a ciò la Convenzione introduce come scopo principale della azione di pianificazione la conservazione del paesaggio come risorsa locale. È quindi accentuato il diritto della popolazione di identificarsi con il proprio paesaggio, riconoscendo alle risorse paesaggistiche un duplice ruolo sociale ed economico. Infatti da un lato il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale, dall'altro si riconosce che esso costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro. Da tale premessa deriva l'estensione del significato di paesaggio a tutto il territorio e a tutti i tipi di paesaggi integri o degradati che siano. Per contro, la convenzione è un documento con uno scarso potere normativo verso gli stati membri, dal momento che non prescrive obblighi specifici e non individua tempi e modi di applicazione degli obiettivi previsti. La complessa, e per molti eccessivamente dirigistica, metodologia proposta comporta per il mondo della ricerca estimativa una domanda di strumenti teorici e metodologici volti all'individuazione di ambiti paesistici omogenei dal punto di vista ambientale, geografico, naturalistico storico, culturale e sociale, a fornire strumenti metodologici per la valutazione multifunzionale dei paesaggi sia a livello statico che dinamico ed infine all'analisi di principi teorici e metodologici per la definizione degli obiettivi di qualità dei sistemi di paesaggio. Nella presente relazione, dopo aver messo in evidenza il carattere multifunzionale del paesaggio, che comporta un approccio multidisciplinare integrato alle problematiche ad esso connesse, si intende proporre una rassegna dei principali metodi per identificare il paesaggio e soprattutto per valutarlo.

Parole chiave: multifunzionalità, paesaggio, valutazione economica.

Summary

ECONOMIC ESTIMATIVE, JURIDICAL AND URBANISTIC EVALUATIONS IN THE PRESERVATION AND CHANGE OF RURAL LANDSCAPE

The European Convention on the landscape, signed in Florence on the 20th of October 2000 and recently converted into law marks a moment of profound change in the conception of the landscape in European politics. Indeed, the Convention was founded at the initiative of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, established after the second war with the aim of safeguarding the fundamental rights of European citizens. In relation to this the Convention introduces the main purpose of the action planning the conservation of the landscape as a local resource. Therefore the right of people to identify with their own landscape, recognizing to the landscapes a dual economic and social role, is accentuated. Indeed on the one hand the landscape plays an important activity of public interest, at cultural, ecological, environmental and social scale, on the other hand it is recognized that it constitutes a resource in favor of economic activity and, if maintained, operated and planned properly, can contribute to job creation. In this report, after having highlighted the multifunctional nature of the landscape, which includes an integrated multidisciplinary approach to the problems associated with it, we will propose an overview of the main methods for the identification of the landscape and especially to evaluate it.

Key-words: economic evaluation, landscape, multifunctionality.

* Autore corrispondente: tel. +39 553288236; fax: +39 553 288236. Indirizzo e-mail: gabriele.scozzafava@unifi.it

Il CeSET, Centro studi di estimo ed economia territoriale, ha tra le sue principali finalità quelle di promuovere studi e ricerche nel campo dell'estimo e dell'economia territoriale, con particolare riferimento alle strutture territoriali, ambientali ed ecologiche e attraverso uno stretto collegamento con le altre discipline economiche, giuridiche e tecniche aventi comuni interessi di ricerca e di applicazione operativa. Coerentemente con tali finalità il Centro ha sempre offerto molteplici contributi per l'approfondimento interdisciplinare delle tematiche connesse all'economia territoriale; agricoltura, paesaggio e territorio rappresentano, quindi, un ambito di dibattito ricorrente per il centro¹.

Il ruolo sociale ed economico del paesaggio è oramai universalmente riconosciuto e la Convenzione europea per il paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre del 2000 ne è sicuramente testimonianza. La molteplicità di funzioni a cui il paesaggio assolve non ci consente di sviluppare analisi, valutazioni e politiche senza prima identificare il contesto di riferimento dello specifico paesaggio di cui ci stiamo occupando sia esso paesaggio con valenze prevalentemente estetiche, culturali e ricreative sia esso un paesaggio agro-rurale, urbano, naturalistico, ecc...

Il punto di partenza nell'analisi del paesaggio non può che essere quello giuridico, in quanto capace di farci comprendere le finalità perseguite dalla normativa nazionale e comunitaria finalizzata alla tutela del paesaggio attraverso "l'illustrazione delle posizioni dottrinali e giurisprudenziali che ne hanno segnato l'evoluzione con il fine di garantire sia la conservazione dei valori che il paesaggio sottende sia lo sviluppo sostenibile del medesimo attraverso trasformazioni considerate non pregiudizievoli". Nonostante l'importanza apportata dall'approccio giuridico, che si inquadra anche in una visione legislativa sovranazionale, per motivi essenzialmente legati al tempo a mia disposizione, vorrei concentrare l'attenzione sulle problematiche valutative ed economiche correlate al paesaggio.

Se da una parte abbiamo contesti di riferi-

mento del paesaggio estremamente diversificati dall'altra dobbiamo, infatti, considerare i rapporti con l'attività economica e ancora più in generale con l'attività umana che diventano elementi determinanti nella valutazione di un paesaggio che, come quello italiano, è in varia misura sempre antropizzato.

Si pensi ad esempio al ruolo dell'agricoltura che ha disegnato nei millenni la storia del paesaggio e che oggi tende ad avere una sempre minore importanza, a causa della notevole riduzione della remunerazione dei fattori produttivi impiegati a favore di attività extragricole che si sviluppano nel territorio rurale, con la conseguente produzione di esternalità positive/negative che vanno in qualche modo valutate per offrire la possibilità di un loro efficiente governo.

Nasce, quindi, l'esigenza di incominciare a definire la qualità del paesaggio non come semplice somma di elementi e/o indicatori, ma come un complesso meccanismo che vede ogni singola componente costitutiva dialogare ed interagire con le altre.

Il paesaggio si connota come costruito sociale e, perciò, espressione di percezioni e giudizi di valore, soggettivi o comuni, di vario genere e interesse; le implicazioni e le relazioni tra il paesaggio e l'ambiente naturale e umano, che al contempo è suo generatore ma anche fruitore, devono essere attentamente analizzate e valutate secondo i principi riconducibili all'analisi economico-estimativa attraverso le procedure operative proprie della valutazione dei beni senza mercato.

Innanzitutto, la determinazione del valore del paesaggio consentirebbe di dare una giustificazione economica all'intervento pubblico, di cui talvolta sono noti solo i costi indiretti e diretti connessi ai vincoli e divieti imposti dai tradizionali strumenti di regolamentazione e gli incentivi economici erogati a favore dei produttori di paesaggio in base alle nuove azioni tutela. Inoltre, perché permetterebbe l'applicazione dell'analisi costi-benefici per giudicare se la tutela di un determinato paesaggio sia economicamente valida per l'intera collettività e per stabilire eventuali priorità nell'allocazione dei fondi pubblici. L'individuazione del valore del paesaggio faciliterebbe altresì l'individuazione di incentivi economici efficienti, da modulare non solo in funzione dei costi privati sostenuti e del-

¹ Come testimoniato anche dall'Incontro di studio tenutosi a Catania il 10 e 11 novembre 2006 dal titolo: "Il paesaggio agrario tra conservazione e trasformazione: valutazioni economico-estimative, giuridiche ed urbanistiche".

l'avversione al rischio per l'adozione di schemi e tecnologie produttive orientate all'offerta di migliori assetti paesaggistici, ma anche in funzione dei benefici pubblici prodotti (Cooper e Signorello, 2002; Signorello e De Salvo, 2006).

Infine, la determinazione del valore di tale bene pubblico favorirebbe la sperimentazione e l'attuazione di innovativi schemi di contrattazione negoziata tra beneficiari e produttori di paesaggio e agevolerebbe l'introduzione nel sistema di tutela sia di strumenti di tipo pigouviano, basati cioè sul principio "chi inquina paga" o "chi riceve i benefici paga". Infine, perché consentirebbe la redazione di una contabilità "verde" e la costruzione di indicatori di sostenibilità più adeguati ad armonizzare la pianificazione paesistico-territoriale con le volontà e le preferenze espresse dalle comunità locali. Insomma, la misurazione dei benefici economici offerti dal paesaggio è necessaria non solo per scopi esplorativi e dimostrativi ma anche e soprattutto per rendere più trasparente, efficace ed efficiente, nonché finanziariamente autosostenibile, il complesso sistema di tutela del paesaggio.

Il concetto di paesaggio, per la pluralità di significati sottesi, è stato oggetto dell'analisi di numerose discipline, ma storicamente la geografia è la prima che ha introdotto il tema nel dibattito scientifico nell'ambito di una visione legata ai rapporti fra uomo e ambiente. Il geografo fiorentino Renato Biasutti (1947) nella sua opera *Il paesaggio terrestre* è il primo a tentare una zonizzazione della superficie terrestre servendosi del concetto di paesaggio come paradigma analitico.

Sestini (1963) amplia i concetti proposti da Biasutti introducendo il *Paesaggio antropogeografico* (Sestini, 1947) o *Paesaggio geografico razionale* (Sestini, 1963) come una forma di equilibrio tra l'azione di forze diverse: quelle della natura e dell'uomo, che la pianificazione cerca di armonizzare reciprocamente.

Con Sestini si ha inoltre il tentativo di una visione globale del paesaggio visto come la "complessa combinazione di oggetti e fenomeni legati fra loro da mutui rapporti funzionali, oltre che dalla posizione, sì da costituire una unità organica", anticipando così le tematiche dell'ecologia del paesaggio. Gambi e Sereni negli anni Sessanta introducono la dimensione storica soprattutto nell'ambito dei paesaggi rurali.

L'indagine sul paesaggio agrario è approfondita soprattutto da Sereni (Sereni, 1961), che infatti definisce come paesaggio "quella forma che l'uomo, nel corso e ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale".

A tal proposito Sereni introduce il concetto di inerzia nello studio del paesaggio, come riconoscimento dei segni che permangono ad opera della stratificazione delle azioni di adattamento fra coltivazioni e ambiente.

Infine negli ultimi anni, ricollegandosi all'evoluzione del pensiero naturalistico europeo, si sviluppa l'approccio teorico dell'ecologia del paesaggio.

Questa disciplina appare a tutt'oggi ancora in fase di caotica evoluzione, ma si possono già riconoscere come capisaldi gli studi di Finche (1993) che definisce il paesaggio come "sistema di ecosistemi" in cui si integrano gli eventi della natura e le azioni della cultura umana.

Il dibattito teorico ha dato luogo a diverse applicazioni metodologiche orientate a organizzare e strutturare archivi informativi territoriali utilizzabili sia dagli specialisti delle diverse discipline territoriali, sia dagli organismi competenti in materia di salvaguardia e valorizzazione e dal pubblico, per lo sviluppo delle diverse attività attinenti alla pianificazione e alla gestione delle risorse paesaggistiche.

Si definisce, in questa ottica, paesaggio geografico, aggregato per "Tipologie di paesaggio", quella porzione della superficie terrestre che presenta una struttura omogenea, ovvero che presenta un arrangiamento caratteristico e riconoscibile di elementi fisici, biotici ed antropici, ai quali corrispondono altrettanto ben definiti processi funzionali. Secondo questo approccio l'elemento maggiormente caratterizzante il paesaggio sensibile è quello fisiografico e morfologico.

Una recente applicazione di questa concezione è rappresentata dalle tipologie fisiografiche di paesaggio realizzata nell'ambito del progetto Carta della natura.

Il paesaggio antropogeografico e storico: la cui componente costitutiva è denominata "Unità di paesaggio", sottende una zonizzazione che ha lo scopo di definire perimetrazioni funzionali di ambiti territoriali caratterizzati da una specifica identità paesistica rispetto alla quale fornire norme per il mantenimento e la valorizzazione delle peculiarità dei luoghi.

Il metodo di individuazione delle unità di paesaggio su cui si basa questo approccio può essere schematizzato come segue:

- Analisi dei valori di permanenza storica.
- Identificazione di tipologie di paesaggio che hanno origini geomorfologiche e funzionali storicamente definite.
- Analisi dei segni (permanenze) comuni nei modi di utilizzazione del territorio agricolo da parte delle comunità insediate nelle varie epoche.

L'ultimo approccio alla definizione di ambienti paesaggistici proposto è rappresentato da quello ecologico, di cui il sistema ambientale ne rappresenta l'unità fondamentale.

Nella scala biologica dei livelli di aggregazione della materia vivente, il paesaggio costituisce un livello di superiore aggregazione dei singoli ecosistemi (sistema di ecosistemi). In letteratura sono stati proposti numerosi tentativi di classificazione dei paesaggi sulla base dei principi della *landscape ecology*. Ingegneroli (Ingegneroli, 1997) ha identificato i tre paradigmi:

- Classificazione per grado di antropizzazione.
- Classificazione per criteri fitosociologici e valutazione dei processi di sinantropizzazione (cioè alterazione dovuta sia a sostituzione di specie che di mosaico paesistico orizzontale e verticale).
- Classificazione per gerarchie di attributi, basata sulla sovrapposizione di basi informative geologiche, climatiche e vegetazionali.

Anche l'oggetto della valutazione tende ad assumere significati diversi in funzione dei paradigmi impiegati. Infatti nella accezione del *paesaggio sensibile* la valutazione è generalmente riferibile ad una qualità visiva, mentre nel caso del *paesaggio antropogeografico/storico* o *ecologico* si tende verso una valutazione multifunzionale in relazione ai diversi servizi sociali e ambientali che il paesaggio fornisce alla popolazione.

Questa pluralità di valori e di punti di vista ha portato a partire dagli anni Settanta allo svilupparsi di molte metodologie di valutazione con uno sviluppo teorico e metodologico che non ha perso ad oggi vigore. Tutte le esperienze hanno come denominatore comune il postulato che sia possibile definire e misurare la "qualità del paesaggio".

A fronte di questa vasta casistica sono diversi gli approcci che possono essere classifica-

ti, per gli scopi della presente relazione, sulla base dei paradigmi concettuali a cui si riferiscono, identificando in questo caso:

- Valutazioni delle preferenze visive soggettive.
- Metodi analitici basati su indicatori analitico-matematici.
- Modelli di valutazione multifunzionale del paesaggio.

La prima categoria si limita alla misurazione della qualità visiva di un paesaggio e quindi ha come paradigma di riferimento il *paesaggio sensibile*.

Le metodologie analitiche, possono essere estese alla valutazione di elementi storico-identitari, e quindi più inerenti alla definizione di *paesaggio antropogeografico e storico*. I modelli multifunzionali invece tentano di superare il solo aspetto estetico-visuale per una valutazione olistica-funzionale propria dell'*ecologia del paesaggio* nel suo senso più esteso.

La definizione degli obiettivi di qualità paesistica ha lo scopo di orientare le azioni di pianificazione territoriale. In tale ambito trovano applicazione, in modo complementare, i paradigmi interpretativi del paesaggio precedentemente indicati: valore estetico percettivo, identità storica e culturale dei luoghi e, più in generale, sostenibilità dell'azione antropica.

Storicamente, la definizione di obiettivi di pianificazione paesaggistica ha riguardato prima la definizione della sensibilità del paesaggio ad azioni di modificazione a seguito di interventi antropici e, solo in tempi più recenti, hanno trovato un interesse crescente le tematiche di recupero e riqualificazione di paesaggi degradati.

Tale problematica costituisce a livello normativo uno dei principali punti di innovazione della Convenzione europea del paesaggio ed ha avuto recentemente due importanti ambiti di studio: il recupero puntuale di paesaggi degradati da impatti di limitata estensione (restauro del paesaggio) e la riqualificazione di paesaggi che hanno perso la loro identità.

Il principale campo di applicazione di quest'ultima concezione è rappresentato in Italia dai paesaggi periurbani di pianura. Elaborando i dati del Corine Land Cover per l'Italia si ha che dal 1990 al 2000 la città ha eroso ai territori agricoli oltre 83.000 ettari, la maggior parte di tale fenomeno (61%) deriva dal crescente fenomeno della "rurbanizzazione", cioè dello spostamento delle residenze dai centri storici ur-

bani verso le zone agricole periurbane, alla ricerca non solo di abitazioni a costi inferiori ma anche di una migliore qualità della vita garantita dalle esternalità prodotte dal sistema rurale.

Nasce l'esigenza di governare le problematiche che derivano da questa nuova domanda di spazi rurali salvaguardando l'identità storica paesaggistica dei paesaggi di pianura ricercando nel rapporto con la città un elemento di valorizzazione del ruolo multifunzionale della agricoltura.

La analisi riportata ha dimostrato come le tematiche di studio relative al paesaggio abbiano avuto una ampia e multiforme evoluzione.

A fronte di tali mutamenti un approccio classico alla tematica del paesaggio, connotato come espressività e tradizione estetica, è oggi limitativo e non più attuale. Per concludere, tutelare il paesaggio, oggi significa riconoscere a tale ambito un insieme di valenze culturali, ambientali, sociali, economiche, urbanistiche che armonicamente vanno salvaguardate e tutelate, non attraverso un approccio monodisciplinare che consideri in modo acritico solo alcuni degli aspetti che lo caratterizzano, ma attraverso metodologie di intervento multidisciplinari, che affrontino in modo coordinato ed armonico tutte le diverse problematiche dello spazio rurale.

Bibliografia

- ANPA, 2000. Selezione di indicatori ambientali per i temi relativi alla biosfera. Centro Tematico Nazionale, Roma.
- Bernetti I. 2003. La valutazione della qualità visiva del paesaggio in agricoltura: una proposta basata sulla valutazione multicriteriale geografica. In: La valutazione degli investimenti sul territorio. Atti del XXXII Incontro di studio CeSET.
- Bernetti I., Fagarazzi C. 2002. L'impiego dei modelli multicriteriali geografici nella pianificazione territoriale. Aestimum, Firenze.
- Biasutti R. 1947. Il paesaggio terrestre. Unione tipografica editrice torinese, Torino.
- De la Fuente De Val G., Atauri J., De Lucio J. 2005. Relationship between landscape visual attributes and spatial pattern indices: a test study in Mediterranean-climate landscapes. *Landscape and Urban Planning*, 14:183-199.
- Dong-Gwon Sung, Seoung-Hyeon Lim, Je-Woong Ko, Gi-Sung Cho 2001. Scenic evaluation of landscape for urban design purposes using GIS and ANN. *Landscape and Urban Planning*, 56:75-85.
- Fines K.D. 1968. Landscape Evaluation: a Research Project in East Sussex. *Regional Studies*, 2:41-55.
- Finke L. 1993. Introduzione all'Ecologia del paesaggio. Franco Angeli, Milano.
- Gisotti G., Bruschi S. 1990. Valutare l'ambiente. NIS, Roma.
- Ingegnoli V. 1997. Fondamenti di ecologia del paesaggio. Città Studi, Milano.
- Magnaghi A. 2000. Rappresentare i luoghi: metodi e tecniche. Alinea Ed., Firenze.
- McHarg I. 1989. Progettare con la natura. Franco Muzio, Padova.
- Miller D. 2001. A method for estimating changes in the visibility of land cover. *Landscape and Urban Planning*, 54, 1-4:93-106.
- Miller W., Collins W.M.G., Steiner F.R., Cook E. 1998. An approach for greenway suitability analysis. *Landscape and Urban Planning*, 42, 2-4:91-105.
- Mougiakakou S.G., Tsouchlaraki A.L., Cassios C., Nikita K.S., Matsopoulos G.K., Uzunoglu N.K. 2005. SCAPIEWER: preliminary results of a landscape perception classification system based on neural network technology. *Ecological Engineering*, 24.
- Pedrotti F., Minghetti P. 1997. Carta della naturalità della vegetazione del Trentino Alto Adige. In: Minghetti P. (ed.): Naturalità della vegetazione del Trentino Alto Adige (con carta 1:250.000). Centro Ecologia Alpina, Report n. 20.
- Riccioli F., Scozzafava G. 2005. L'area vasta nella Provincia di Firenze: nuovi orientamenti legislativi e valutativi nella gestione del verde urbano. Atti XXXIV incontro CeSET, Potenza.
- Sereni E. 1961. Storia del paesaggio agrario italiano. Laterza, Bari.
- Sestini A. 1947. Il paesaggio antropogeografico come forma d'equilibrio. *Rivista Geografica Italiana*, XII:1-8.
- Sestini A. 1963. Appunti per una definizione di paesaggio geografico. In: E. Migliorini (ed.): Scritti in onore di Carmelo Colamonico, 272-286. Loffredo, Napoli.
- Weinstoerffer J., Girardin P. 2000. Assessment of the contribution of land use pattern and intensity to landscape quality: use of a landscape indicator. *Ecological Modelling*, 130.