

International Symposium on the Conservation and Restoration of Sustainable Landscape

- JILA's 80th anniversary -

May 13, 2005

The University of Tokyo, Yayoi Auditorium Ichijo Hall

Loreto Colombo *

L'evoluzione del concetto di paesaggio e dei metodi di pianificazione delle aree protette in Europa e in Italia

L'evoluzione del concetto di Paesaggio in Europa e in Italia

In Europa, le prime riflessioni sul paesaggio risalgono alle due grandi correnti filosofiche del secolo scorso: quella idealistico-spiritualistica, che ha prodotto la concezione estetica, e quella positivista, che ha prodotto la concezione geografico-naturalistica.

Il movimento filosofico dello "spiritualismo" italiano è collegato all'"idealismo" tedesco e, come questo, è fondato sulla creatività dello spirito umano. Il grande filosofo Benedetto Croce, nella sua opera sull'"estetica", riconosce all'arte la finalità della bellezza come oggetto di contemplazione. Anche il paesaggio è oggetto di contemplazione, come opera d'arte della natura.

Questo convincimento è alla base delle prime leggi italiane sulla tutela del paesaggio (quella del 1922 e quella del 1939), che impongono il "vincolo paesistico", cioè la proibizione di alterare le aree panoramiche, definite "di interesse pubblico", senza un'autorizzazione rilasciato dal Ministero dei Beni Culturali.

La legge N. 1497 del 1939 tutela le "bellezze panoramiche considerate come quadri naturali" e i "punti di vista dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze". Queste espressioni riflettono una concezione statica, tanto dell'oggetto del godimento, la zona panoramica vista come "quadro" e per questo immodificabile, quanto dell'osservatore, che, per osservare il quadro, deve stare fermo nel suo "punto di vista".

Sono quindi trascurati due fatti essenziali: il primo, che il paesaggio, per essere meglio goduto, deve essere percorso; il secondo, che il paesaggio è oggetto di continue trasformazioni, sia per il mutare degli equilibri naturali che per le continue interazioni tra le attività umane e gli ecosistemi naturali.

L'alternativa storica alla concezione estetico-spiritualistica è quella "positivista", fondata sulla conoscenza analitica degli elementi fisici, biologici e antropici (Humboldt) che

costituiscono il paesaggio, che viene in tal modo considerato come il risultato deterministico delle relazioni tra gli elementi singolarmente analizzati.

Negli ultimi decenni la concezione estetica del paesaggio è stata definitivamente superata per la difficoltà di ricercare strumenti di giudizio per la definizione della bellezza naturale e del paesaggio in generale.

Negli anni 1960 si affermò l'attenzione alla mutevolezza e al dinamismo del paesaggio, che fu definito come “un insieme concreto e organizzato delle fattezze sensibili di un determinato luogo, che va considerato non solo nella sua ubicazione nello spazio ma anche nella sua evoluzione nel tempo” (R. Ranieri: *Paesaggio, Regione, Economia*, Creazzati, Bari, 1963).¹

Negli anni 1980 si affermò l'approccio alla lettura e all'interpretazione del paesaggio basato sulla percezione sensoriale, in particolare quella visiva. R. Fabbri (*Introduzione al paesaggio come categoria quantificabile*, CELID, Torino, 1981) sostiene che nella percezione il dato conoscitivo viene elaborato attraverso la cultura dell'osservatore, che effettua una sintesi tra il dato materiale e le sue conoscenze.²

M. Di Fidio, nella voce “paesaggio” del suo *Dizionario di ecologia* (Pirola, Milano, 1986) chiarisce la distinzione tra paesaggio naturale e paesaggio antropizzato, specificando che il paesaggio antropizzato per eccellenza è quello urbano.

Più recente è l'inclusione del paesaggio tra le componenti ambientali come causa ed effetto della complessità: E. Morin (in AA.VV.: *La sfida della complessità*, 1990) sostiene che le definizioni prodotte dall'applicazione delle rigidità disciplinari a contesti e problemi che, per la loro natura complessa, necessitano di una visione sistemica, transdisciplinare, dimostrano la necessità “di pensare senza mai chiudere i concetti, di spezzare le sfere chiuse, di ristabilire le articolazioni tra ciò che è disgiunto, di sforzarsi di comprendere la multidimensionalità, di pensare con la singolarità, con la località, con la temporalità...”

Per la lettura del paesaggio, l'analisi percettiva resta per ora la più accreditata; essa ha certamente superato le angustie dell'analisi fisiografica, che scompone il paesaggio per quantità, densità, geometria, tessitura, cioè in elementi monotematici, e consente invece una lettura integrata dei segni visibili attraverso la ricomposizione delle indagini tematiche e focalizzando l'attenzione sulle qualità formali. L'analisi percettiva consiste nella lettura “di quegli elementi significativi che recano una determinata misurabile quantità di informazioni (i

¹ Fu anche detto che “caratteristica peculiare del paesaggio è la sua duplice essenza di realtà oggettiva rilevabile e quantificabile e di continuo divenire, nell'impossibilità di essere considerato come realtà statica” (G. Ferrara: *L'architettura del paesaggio italiano*, Marsilio, Padova, 1968)

² E' in linea con la concezione non estetica del paesaggio questo passo di F. Girardi (*Morfologia territoriale e urbana*, Casa del libro, Roma, 1983): “Il paesaggio, oggetto della nostra contemplazione estetica, a differenza delle altre opere d'arte, non viene realizzato per fini estetici. O è opera della natura, intesa come semplice catena di cause ed effetti materiali, oppure, se è opera dell'uomo, come la città e i campi coltivati, è generalmente motivato da ragioni pratiche, economiche, politiche”.

segni) e che, sotto un altro profilo, possono dirsi le forme disegnate sul territorio da eventi naturali o antropici” (V. Romani, 1988).

L’approccio integrato (culturale e scientifico) al tema del paesaggio ha superato definitivamente, e tra i primi, la separazione tra “le due culture” (quella scientifica e quella umanistica) denunciato da P. Snow nel 1975.³

La concezione ambientalistica supera anche la separazione tra paesaggio naturale e paesaggio urbano. Anche se esistono ancora aree incontaminate, il grado di interazione tra natura e agenti antropici è ormai talmente elevato da far ritenere più diffusa e aggiornata l’accezione integrata del sostantivo paesaggio, cui vanno di conseguenza attribuiti connotati di dinamismo e di continua evoluzione.⁴

³ E’ inutile cimentarsi nella ricerca della definizione più calzante di paesaggio. E’ invece utile osservare i molti e sovrapposti significati dei quali il termine è stato recentemente investito:

- il paesaggio può considerarsi come la manifestazione sensibile dell’ordine ecosistemico e della sua evoluzione; tali segni, per essere interpretati appieno, presuppongono la conoscenza delle componenti, visibili e non, che li determinano e che sono di tipo morfologico, geologico, idrologico, climatico, senza escludere i fattori degli usi insediativi e produttivi, delle trasformazioni storiche e delle tradizioni locali (Cillo);

- il paesaggio può ancora considerarsi come il risultato dell’interazione tra elementi naturali ed elementi culturali: i primi sono fattori generativi esterni (clima e agenti atmosferici) e interni (geologia, tettonica, idrologia); i secondi sono le azioni antropiche sull’ ambiente naturale (Boca e Oneto);

- il paesaggio urbano è il risultato della storica sovrapposizione ed alternanza delle attività umane concentrate (Di Fidio).

⁴ La letteratura sul paesaggio e sulle sue trasformazioni riceve un impulso significativo con l’ entrata in vigore della legge n. 431 del 1985, che rende obbligatori i piani paesistici fino ad allora facoltativi. La produzione scientifica degli anni ottanta e novanta è pertanto fortemente orientata verso la connessione tra i metodi di analisi e quelli di pianificazione del paesaggio. Vanno ricordati, tra gli altri, i contributi:

di D. Boca e G. Oneto (*Analisi paesaggistica*, Pirola, Milano, 1986), col quale gli A., dopo aver sottolineato la necessità di una “conservazione attiva” del paesaggio nel presupposto che esso possiede vocazioni e incompatibilità cui l’ uso antropico deve adattarsi, mentre è impossibile il contrario, espongono dettagliatamente le fasi di costruzione del piano paesistico, fornendo addirittura indicazioni sulle simbologie grafiche;

di G. Abrami (*Progettazione ambientale*, CLUP, Milano, 1987), che supera il taglio puramente paesaggistico riferendosi al più generale concetto di ambiente nelle sue tre componenti urbana, rurale e naturale; la metodologia della pianificazione ambientale non può essere incardinata sulla vincolistica, ma deve prefigurare l’ integrazione di tutela e sviluppo secondo tre fasi: le analisi conoscitive (raccolta di conoscenze di tipo descrittivo quali-quantitative), le valutazioni (individuazione delle relazioni in atto tra i fenomeni territoriali e interpretazione del loro significato in rapporto a categorie di giudizio prefissate al fine di determinare le scelte progettuali) e le scelte progettuali (articolate in funzione della scala e dipendenti dalle politiche progettuali prescelte in ordine alla tutela e alle trasformazioni compatibili delle risorse e dei beni);

di F. Ciccone e L. Scano (*I piani paesistici. Le innovazioni dei sistemi di pianificazione dopo la legge 431*, NIS, Roma, 1988), che affermano con forza la necessità di procedere per sistemi paesistico-ambientali dinamici, individuando i rapporti tra essi intercorrenti, in alternativa al criterio statico della classificazione per zone e per elementi;

di G. Maciocco (*La pianificazione ambientale del paesaggio*, FrancoAngeli, Milano, 1991), che rapporta la pianificazione ambientale al tema della complessità per superare l’incomunicabilità tra i diversi campi disciplinari sottolineando l’ importanza dell’ identità dei luoghi e puntando sulla compatibilità di due caratteristiche del piano potenzialmente contraddittorie: un elevato “grado di innovazione”, che eviti la continua discussione dei contenuti, e l’ elasticità delle scelte sull’ organizzazione spaziale, non prefigurabile a tempi lunghi, ma spesso legata ad interventi occasionali. L’A. propone un metodo di analisi basato sull’ individuazione delle “unità paesaggistico-ambientali” e sulle “reti di relazioni ambientali” per giungere al “piano degli ambiti localizzati” (con l’ obiettivo di orientare l’ organizzazione dello spazio della comunità

E tipicamente dinamico è il paesaggio urbano, perché essendo la città il luogo artificiale per eccellenza, nel quale l' impatto con la natura è già avvenuto e superato, contiene nelle sue stesse origini i presupposti per il rapido modificarsi attraverso la crescita, l'addensamento, la trasformazione. E' per questo che, al di là dell'accennata integrazione ambientalista natura-cultura, il paesaggio urbano conserva la sua forte caratterizzazione e costituisce un paesaggio nel paesaggio.⁵

L'integrazione europea, dopo aver raggiunto una certa maturazione in campo economico, va lentamente allargandosi agli aspetti politico-amministrativi e si avvia ormai verso la considerazione degli usi dello spazio fisico, del territorio e dell'ambiente, sempre più condizionati e conformati alle dinamiche dello sviluppo delle attività umane.

Nel giugno 1997 fu messo a punto a Noordwijk, in esito alla collaborazione tra i rappresentanti governativi dei Lavori Pubblici e dell'Ambiente dei paesi dell'Unione, lo "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo". Nell'ottobre 2000, a Firenze, è nata la Convenzione Europea sul Paesaggio, un documento di principi al quale hanno man mano aderito molti paesi europei, ma che alcuni altri devono ancora sottoscrivere. La Convenzione europea ha lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo.

Il significato del paesaggio come patrimonio culturale e naturale e la conseguente esigenza della sua tutela e valorizzazione vengono riconosciuti al di là delle appartenenze nazionali e si allargano a popolazioni sempre più vaste che avvertono la comunanza di radici culturali.

I Paesi membri si impegnano ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera, ricorrendo all'elaborazione e alla realizzazione di programmi comuni di valorizzazione del paesaggio.

insediata) e al "dispositivo areale di piano" (contenente le scelte in funzione degli obiettivi e del grado di trasformabilità delle risorse).

Le possibili combinazioni spaziali degli elementi del paesaggio hanno condotto all'individuazione di alcune tipologie di base (B. Cillo: *Pianificazione ambientale. Paesaggio e valutazione*, Giannini, Napoli, 1990): i paesaggi "panoramici", cioè le scene a grande distanza con grandi masse compositive; i paesaggi "conclusi", delimitati da precisi margini elevati rispetto al piano di osservazione (es. gli edifici attorno ad una piazza); i paesaggi "di dettaglio", in cui si individuano uno o più elementi su cui si concentra l'attenzione dell'osservatore; i paesaggi "focali", con visuali chiuse lateralmente e focalizzati su un punto terminale significativo verso cui convergono tutte le linee compositive (es. l'Etoile parigina, i giardini settecenteschi). Sempre a mezzo dell'analisi percettiva, di un paesaggio è possibile definire il grado di articolazione, cioè se risulta composto da un elevato numero di elementi differenziati e interrelati; la discontinuità, quando gli elementi che lo compongono sono privi di coesione e producono disorientamento; l'armonia, quando le diverse parti costituiscono un unicum senza perdere ciascuna la sua individualità. Tutti caratteri, quelli indicati, che non emergono dalla pura descrizione del paesaggio, ma forniscono spunti per la sua interpretazione e valutazione per esprimere giudizi di qualità anche eventualmente orientati alla trasformazione del paesaggio stesso.

⁵ Fatta salva la soggettività della percezione, la visione della città può risultare drammatica (sia nel senso di attraente per la sua dinamicità e grandiosità che nel senso di tragico, ad esempio per l'abnorme estensione delle favelas), esaltante (le grandi città di rinomanza storica), armoniosa (per l'equilibrio tra le sue parti e l'inserimento nel contesto), fastidiosa (per il dilagare aggressivo dell'edilizia speculativa a ridosso del centro storico e a danno delle aree naturali circostanti), caotica (per l'irriconecibilità dei criteri di sviluppo), impenetrabile (per i tracciati viari minuziosi e privi di aree libere o verdi (le medine).

La Convenzione esprime la volontà di ulteriore integrazione tra i paesi membri dell'Unione Europea (attualmente 25) per la conoscenza e la protezione di valori non più intesi come appartenenti a più o meno grandi collettività nazionali, ma all'intera umanità.

La "Carta" definisce:

- il **paesaggio** come "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro "interazioni" e sancisce, con questo, il carattere dinamico del paesaggio in quanto risultato delle continue relazioni tra natura e cultura;
- la **politica del paesaggio** come formulazione, da parte delle autorità competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio;
- la **gestione dei paesaggi** come insieme delle azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici e ambientali;
- la **pianificazione del paesaggio** come insieme delle azioni lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

La Convenzione si applica all'intero territorio dei Paesi membri e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani; riguarda sia i paesaggi che possono considerarsi eccezionali sia i paesaggi della vita quotidiana sia, ancora, i paesaggi degradati. Si riferisce all'insieme di tali elementi e alle relazioni tra loro intercorrenti. Quest'ultima acquisizione appare particolarmente rilevante, in quanto supera la gerarchia derivante dall'antica distinzione tra paesaggi "importanti" ed altri trascurabili e attribuisce al paesaggio il significato di valore diffuso, imponendo così l'esigenza di un'attenzione estesa, non limitata al "bene-paesaggio".

In coerenza con i principi della Convenzione Europea, nel 2004 è stato approvato in Italia il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio", che riorganizza tutto l'assetto normativo del grande sistema italiano dei beni culturali e del paesaggio. Nella parte del Codice dedicata ai beni paesistici si stabilisce che "per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni". Viene così trasferita nella legislazione italiana la concezione dinamica del paesaggio già riconosciuta dalla Convenzione Europea come effetto dei processi evolutivi dovuti non solo alle leggi della natura ma anche all'azione umana, alla quale viene riconosciuta la capacità di integrare il paesaggio naturale con componenti che non lo danneggiano, ma che anzi sono in grado di valorizzarlo ulteriormente. La concezione integrata del paesaggio, esaltato nella qualità dall'intervento dell'uomo (paesaggio agrario, centri storici, habitat tipici) è presente nei siti censiti dall'*Human Heritage Committee* dell'UNESCO, caratterizzati dall'integrazione tra luoghi naturali di pregio e l'opera umana necessaria per adattare gli spazi alle esigenze

dell'uso abitativo, civile, religioso, difensivo e militare. Questa integrazione determina una reciproca esaltazione della componente naturale e di quella antropica; il valore d'insieme che ne risulta non è uguale alla somma dei due valori separatamente considerati. Si produce, invece, un effetto moltiplicatore che caratterizza il sito in modo irripetibile per il valore "ambientale" complessivamente inteso. Per tale motivo il Codice italiano dei Beni Culturali e del Paesaggio stabilisce che "la tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili."

L'evoluzione del Piano paesistico

All'evoluzione del concetto di paesaggio corrisponde, naturalmente, l'evoluzione della pianificazione paesistica.

In Italia, il Piano Paesistico nasce con la legge del 1939 e i suoi contenuti vengono stabiliti nel 1940.⁶ Il Piano Paesistico è separato e diverso dal piano territoriale (*Regional Development Plan*); diverso è anche l'Ente che lo elabora: il Ministero per i Beni Culturali, mentre il piano territoriale è elaborato dalle Regioni e dalle Province (*Counties*) e il piano urbanistico (*Local Plan*) dai Comuni.

Nel 1985, con la legge N. 431, il P.P. diventa obbligatorio e passa nella competenza delle Regioni, ma il Ministero può sostituirsi alle Regioni che non adempiono all'obbligo.

Alla fine del 1995 sono entrati in vigore numerosi Piani Paesistici nelle Regioni che, per il mancato rispetto dei tempi stabiliti, sono state sostituite dal Ministero.

Gli esempi qui illustrati riguardano due aree assai rilevanti sotto l'aspetto naturalistico e storico-antropologico, caratterizzate per di più dal rischio sismico e vulcanico. Pertanto esse devono considerarsi di grande interesse ai fini della collaborazione scientifica tra Giappone e Italia.

Il Piano paesistico dei Campi Flegrei riguarda i territori di quattro Comuni, tra i quali Pozzuoli è il principale; il Piano paesistico dei Comuni Vesuviani interessa tutti i Comuni che comprendono nel loro territorio una parte del cono vulcanico e che, a sud, giungono fino alla costa tirrenica.⁷

⁶ Secondo il Regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939 n. 1497, il Piano Paesistico deve stabilire:

- 1) le zone di rispetto;
- 2) il rapporto fra le aree libere e le aree fabbricabili in ciascuna delle diverse zone della località;
- 3) le norme per i diversi tipi di costruzione;
- 4) la distribuzione e l'allineamento dei fabbricati;
- 5) le istruzioni per la scelta e la distribuzione della flora.

⁷ L'area vesuviana e i Campi Flegrei sono i due casi di studio proposti mediante la proiezione di immagini fotografiche, del Piano Paesistico e del Parco, poiché si tratta di aree di particolare rilevanza nell'ambito del territorio italiano per il fatto che, al grande valore paesistico, uniscono l'interesse naturalistico (vulcanismo,

I piani sono costituiti dalla Relazione generale, da tavole di analisi, tavole di progetto e dalla normativa. All'intero territorio considerato ciascun piano impone una normativa generale che impone il divieto di alterare la vegetazione esistente e di impedire in qualsiasi modo la visibilità del panorama e l'obbligo di sistemare le aree liberate da eventuali demolizioni e di usare per tutte le opere da realizzare materiali e colori tradizionali e comunque rispettosi dei luoghi.

Vengono poi individuate e definite le categorie di intervento da prevedere ai fini del restauro urbanistico dei centri edificati.

Le norme di tutela relative alle zone in cui i due piani suddividono l'intero territorio dei Campi Flegrei e quello dell'area vesuviana sono le seguenti:

P.I.: Protezione Integrale; comprende l'intero sistema delle aree naturali, delle emergenze costiere, lacuali, montuose e vulcaniche non interessate da tessuti edilizi compatti e nelle quali la natura dei luoghi è rimasta pressoché inalterata.⁸

P.I.R.: Protezione Integrale con Restauro Paesistico Ambientale; comprende le aree di rilevante interesse paesistico e ambientale nelle quali la natura dei luoghi ha subito alterazioni che richiedono il restauro.⁹

R.U.A.: Recupero Urbanistico-Edilizio e Restauro Paesistico Ambientale; comprende aree urbanizzate di valore paesistico-ambientale nelle quali l'edilizia deve essere generalmente riqualificata anche al fine di recuperare aree ed edifici da destinare a servizi pubblici.¹⁰

flora e fauna), la presenza di grandi scavi archeologici di età greca, sannitica e romana e di centri storici fortemente stratificati.

⁸ *Sono ammessi*: gli interventi per la conservazione e il miglioramento del verde; gli interventi di prevenzione degli incendi con esclusione delle strade tagliafuoco; il risanamento e il restauro ambientale per l'eliminazione di strutture e di infrastrutture in contrasto con l'ambiente nonché di cartelloni pubblicitari; la sistemazione della viabilità.

Sono vietati: l'incremento dei volumi esistenti; la costruzione di strade rotabili di qualsiasi tipo; gli attraversamenti di elettrodotti e di altre infrastrutture; la coltivazione delle cave esistenti.

L'uso del suolo deve essere finalizzato a garantire la conservazione e la tutela dei luoghi, con particolare riguardo alla ricostruzione della vegetazione. E' consentito l'uso agricolo; sono vietati l'impianto di serre; l'aratura oltre i 50 cm nelle aree di interesse archeologico; l'introduzione di coltivazioni non autoctone; l'uso di fertilizzanti e pesticidi chimici; la modifica del tipo di coltura esistente.

⁹ *Sono ammessi* tutti gli interventi già ammessi nelle zone soggette alla precedente normativa di Protezione Integrale, con l'aggiunta di piste ciclabili che utilizzino percorsi esistenti. E' inoltre ammesso l'adeguamento igienico-funzionale delle case coloniche esistenti e delle relative pertinenze ed attrezzature fino al raggiungimento dell'indice fondiario complessivo di mc/mq 0,03. Sui suoli agricoli inedificati, per la realizzazione di case coloniche ed attrezzature connesse è previsto l'indice di fabbricabilità fondiario di mc/mq 0,03, con altezza massima di m 7.

Sono vietati i medesimi interventi già vietati nelle zone soggette alla precedente normativa di Protezione Integrale.

L'uso del suolo avviene nei modi prescritti per le precedenti zone di Protezione Integrale; va assicurata la conservazione della vegetazione esistente; sono ammesse talune rinnovazioni culturali. E' consentito l'adeguamento igienico-funzionale delle case coloniche esistenti e la realizzazione di volumi su aree inedificate entro l'indice max di mc/mq 0,03.

Altre zone rispondono a specifici problemi derivanti dalla presenza di centri storici, di edilizia in luoghi privi di valori paesistici, di edifici industriali e per servizi di interesse generale o di grandi impianti pubblici.

Il Piano paesistico è vincolante e prevalente nei confronti dei piani urbanistici comunali, per cui i piani regolatori generali e particolareggiati devono essere adeguati al piano paesistico.

La generazione di Piani paesistici prodotti per effetto della legge N. 431 del 1985 è ancora coerente con lo spirito della legge N. 1497 del 1939 e rispecchia pertanto una concezione superata. I piani non considerano le dinamiche evolutive del territorio che si riflettono sul paesaggio. Per di più sono tutti uguali, con gli stessi tipi di zone e le stesse rigide normative, che prescindono dalle specificità dei singoli territori. E' il risultato dell'applicazione di concezioni ormai superate e applicate in modo centralistico e dirigistico dall'amministrazione dei Beni Culturali, che resta ostinatamente accentrata nonostante la crescente tendenza federalista del paese.

Più avanzata è l'impostazione della pianificazione paesistica contenuta nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Secondo il Codice, il Piano paesistico, di esclusiva competenza delle Regioni, pur costruito ancora sulla suddivisione del territorio interessato in zone omogenee, da quelle di elevato valore a quelle compromesse o degradate, deve avere contenuti descrittivi, prescrittivi e propositivi. I contenuti propositivi sono la vera, significativa novità rispetto alla pianificazione paesistica tradizionale, in quanto indicano la tendenza a controllare l'evoluzione e la trasformazione del paesaggio proponendo interventi attivi.

L'elaborazione del Piano si articola nelle seguenti fasi:

- ricognizione del territorio e definizione dei valori paesistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare;
- analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e di vulnerabilità del paesaggio;
- individuazione dei diversi ambiti paesistici e dei rispettivi obiettivi di qualità paesistica;
- definizione delle prescrizioni per la tutela e l'uso del territorio;
- determinazione di misure per la conservazione dei caratteri e la valorizzazione paesistica dei siti di pregio;
- individuazione degli interventi di riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

¹⁰ *Sono ammessi:* la conservazione del verde agricolo residuale; la ricostituzione del verde e le opere di difesa del suolo; gli interventi di risanamento conservativo nel centro storico e nei nuclei rurali di valore storico e ambientale, con l'obbligo di adozione di materiali costruttivi e di finitura di tipo tradizionale. I materiali e gli arredi per la riqualificazione delle strade, piazze, marciapiedi, scale e luoghi di sosta devono essere compatibili con i caratteri costitutivi del paesaggio urbano.

Sono vietati: l'incremento dei volumi esistenti; gli attraversamenti di elettrodotti; la coltivazione delle cave esistenti.

- individuazione delle misure per il corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesistico, alle quali debbono adeguarsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate.

Nella procedura di approvazione dei Piani paesistici sono previste forme di pubblicità e di partecipazione, come la concertazione istituzionale e il coordinamento della pianificazione paesistica con gli altri piani.

Sotto quest'aspetto, una legge del 1998 ha dato al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale il valore e la portata di Piano paesistico, arrivando così al superamento della pianificazione esclusiva del paesaggio per inglobarne i principi nella pianificazione territoriale generale.

Sulla produzione dei piani paesistici conformi al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio non è possibile fare considerazioni, in quanto le regole del Codice sono assai recenti e nessun piano paesistico è stato ancora redatto in base alla nuova normativa. E' ragionevole ritenere, però, che esistano le possibilità di superare le rigidità dei piani della vecchia generazione.

I parchi

Fino al 1991, i parchi italiani sono stati istituiti con singoli provvedimenti. Molti di essi erano collocati lungo le catene montuose delle Alpi e degli Appennini o lungo le coste, comprendendo, in questo caso, le "riserve marine". Dal 1991, con la legge N. 394 sulle "aree protette", il tema dei parchi ha ricevuto un'organizzazione sistematica. La legge distingue i parchi nazionali dai parchi regionali. La distinzione non sempre avviene per un diverso livello di interesse, ma talvolta per il generale stato di conservazione e per l'estensione delle aree comprese nel parco stesso.

Responsabile della gestione del parco e della sua pianificazione è l'Ente parco, dotato di organi di governo (tra i quali il Presidente, il Consiglio e la Comunità del parco).

I parchi, oltre alle aree naturali, di interesse scientifico e didattico, possono comprendere aree archeologiche o centri storici che segnano la presenza umana nell'area da tutelare aumentandone l'interesse.

Dopo l'istituzione del parco e fino all'approvazione del Piano, restano in vigore le "Misure di salvaguardia", cioè un complesso di vincoli necessari per garantire la conservazione dell'area protetta fin quando essa è priva dello specifico piano. Generalmente le Misure dividono il territorio del parco in due grandi zone:

- la zona 1, *di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con limitato o inesistente grado di antropizzazione;*
- la zona 2, *di valore naturalistico, paesaggistico e culturale con maggior grado di antropizzazione.*

Le Misure comprendono norme generali per la tutela e la promozione dell'intero territorio del Parco (conservazione delle specie animali e vegetali, metodi di gestione e di restauro ambientale, promozione di attività educative, di formazione e di ricerca scientifica, difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici) e stabiliscono i divieti generali.

Nella zona 1 è vietata ogni attività che possa alterare l'integrità ambientale; è imposto per l'intero territorio l'obbligo di autorizzazione, da parte dell'Ente Parco, dei nuovi strumenti urbanistici generali e di taluni strumenti urbanistici esecutivi nonché, da parte dell'autorità territorialmente competente, delle utilizzazioni boschive. Alle Misure di salvaguardia vanno uniformati i Piani Urbanistici Comunali fino all'approvazione del Piano del Parco.

I Parchi nazionali, con le relative Misure di salvaguardia, vengono istituiti dallo Stato; i Parchi regionali, con le relative Misure di salvaguardia, vengono istituiti dalle Regioni.

Tra le finalità principali dell'Ente parco viene compresa la redazione del Piano del parco, che sostituisce il Piano paesistico e che deve individuare:

- le aree centrali, di "riserva integrale", nella quale l'ambiente naturale è conservato integralmente;
- le aree di "riserva generale orientata", nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare quelle esistenti ed eseguire opere di trasformazione del territorio; possono però essere sottoposte a manutenzione le opere esistenti;
- le aree "di protezione", nelle quali possono continuare gli usi tradizionali del suolo purché connessi alle finalità del parco (agricoltura tradizionale o biologica, attività silvo-pastorali, della pesca e l'artigianato);
- le "aree di promozione economica e sociale", generalmente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite le attività coerenti con le finalità del parco finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle popolazioni insediate e alla fruizione del parco da parte dei visitatori.¹¹

Negli ultimi dieci anni, il tema dei parchi ha ricevuto una notevole attenzione da parte dell'Unione Europea e anche su questo argomento i Paesi dell'Unione si avviano ad adottare criteri e procedure unitari. Nel 1996 una Direttiva¹² europea ha istituito i Siti di Interesse Comunitario, cioè aree di elevato interesse naturalistico e ambientale da sottoporre a tutela e valorizzazione, divisi per l'appartenenza a quattro "macroaree" geografiche, tra le quali, in Italia, si rinvenivano quella "alpina" e quella "mediterranea", diverse per clima, costituzione geo-morfologica ed ecosistemica. I SIC nascono come poli di una "rete" da connettere mediante "corridoi ecologici" in modo da organizzare un sistema unitario di estensione

¹¹ I Piani dei parchi, dopo una prima approvazione da parte degli Enti parco e la raccolta dei contributi migliorativi organizzati per i singoli territori comunali compresi nel Parco, vengono definitivamente approvati dalle Regioni.

¹² Indirizzo generale degli organi di governo dell'Unione, con minor grado di cogenza delle leggi nazionali.

continentale. L'Unione Europea individua i SIC sulla base di proposte formulate dalle Regioni. Attualmente, non sempre i SIC coincidono con le aree dei parchi già istituiti, nel senso che alcune volte essi sono più vasti e altre volte del tutto distinti dai parchi stessi. Occorrerà, col tempo, puntare alla completa sovrapposizione tra siti comunitari e parchi nazionali e regionali.

Due casi italiani significativi

E' utile un cenno ai casi italiani dell'Area vesuviana (Parco nazionale) e dei Campi Flegrei (Parco regionale), due ambiti caratterizzati da interessi plurimi: il valore paesistico; le rarità naturali dovute al vulcanismo, alla flora e alla fauna; la presenza di vaste aree archeologiche e di centri storici; il rischio vulcanico e idrogeologico.

Col Decreto del Ministero dell'Ambiente del 1992 fu definita la perimetrazione provvisoria del Parco nazionale del Vesuvio in base alla legge N. 394; successivamente entrarono in vigore le Misure di salvaguardia del territorio ricadente nel perimetro provvisorio.

Il Progetto Definitivo del Piano del Parco nazionale del Vesuvio, del 21.12.2004, è attualmente sottoposto alla lunga procedura di approvazione. Esso suddivide l'intero territorio del Parco nelle quattro zone previste dalla legge N. 394: zona A, di Riserva integrale; zona B, di Riserva generale orientata; zona C, di Protezione; zona D, di Promozione economica e sociale.

Vengono individuate le Zone di Tutela suddivise in Unità di Paesaggio elementari, cioè estensioni con grado elevato di omogeneità per la giacitura, la costituzione geolitologica ed ecosistemica o il grado di antropizzazione.

La zona A comprende ambiti che presentano elevati valori naturalistico-ambientali strettamente connessi alle peculiarità geologiche e botanico-vegetazionali delle dinamiche storico-evolutive dell'attività vulcanica, in cui occorre garantire lo sviluppo degli habitat e delle comunità faunistiche di interesse nazionale e internazionale presenti e la funzionalità ecosistemica.;¹³

la zona B comprende ambiti di elevato pregio naturalistico caratterizzati dalla presenza di coperture boschive e usi agricoli tradizionali strettamente connessi alle peculiarità geomorfologiche, oroidrografiche e pedologiche dei versanti del Somma e del Vesuvio, in cui si intende potenziare la funzionalità ecosistemica e conservarne il ruolo per il mantenimento della biodiversità, con funzione anche di collegamento e di protezione delle zone A;¹⁴

¹³ La zona è suddivisa nelle unità A1 (*Gran cono del Vesuvio e Colate laviche affioranti*); A2 (*Crinale e parete interna della caldera del Somma*); A3 (*Boschi misti del versante alto del Somma*)

¹⁴ La zona è suddivisa nelle unità B1 (*Versante medio-alto del Somma*) e B2 (*Versante medio-alto del Vesuvio*).

la zona C si riferisce ad ambiti caratterizzati dalla presenza di valori naturalistici, paesaggistici e ambientali inscindibilmente connessi con forme colturali, produzioni agricole e modelli insediativi che distinguono, caratterizzandole, le grandi unità di paesaggio che rientrano nella Zona A;¹⁵

la zona D è costituita da ambiti profondamente modificati dai processi di antropizzazione relativi

- alla formazione degli episodi più rilevanti del territorio storico del Parco;
- alla realizzazione dei tracciati e dei tessuti contemporanei consolidati;
- alle dinamiche invasive e distruttive dell'attività estrattiva.

Tali ambiti sono destinati ad ospitare prioritariamente attività e servizi utili alla fruizione e alla valorizzazione del Parco e allo sviluppo economico e sociale delle comunità locali, ivi comprese le attività residenziali, artigianali, ricettive, turistiche e agrituristiche, ricreative e sportive, con le attrezzature e infrastrutture ad esse afferenti.¹⁶

Le categorie di intervento ammesse nelle singole unità di paesaggio sono elencate e descritte nell'art. 6 delle Norme di attuazione: CO (Conservazione); MA (Manutenzione); RE (Restituzione); RQ (Riqualificazione)¹⁷; TR (Trasformazione)¹⁸. L'art. 7 delle N. di a. elenca e definisce le seguenti categorie d'uso: N (naturalistici); A (agro-silvo-pastorali); U (urbani e abitativi); S (specialistici, distinti in S1 - attività di servizio pubbliche e di interesse pubblico - ; S2 - attività produttive, commerciali, industriali -; S3 - attività sportive, ricreative, turistiche e del tempo libero -; S4 - attività ricettive non collocabili nel contesto urbano-abitativo -).

Per quanto riguarda le infrastrutture per la mobilità ricadenti nell'area del Parco e nelle aree contigue, ai fini del miglioramento dell'accessibilità al Parco e della diminuzione dell'inquinamento acustico e atmosferico, il piano individua i seguenti indirizzi:

- la riqualificazione della cintura ferroviaria del Vesuvio e delle stazioni inserite nei nodi di trasporto intermodali;

¹⁵ La zona è suddivisa nelle unità C1 (Paesaggio agrario del Somma); C2 (Paesaggio agrario del Vesuvio meridionale); C3 (Paesaggio agrario del Vesuvio occidentale di tutela ecologica e idrogeologica)

¹⁶ La zona comprende le unità D1 (Centro storico del Casamale e grandi capisaldi architettonici e ambientali); D2 (Tessuti lineari di bordo); D3 (Trasversali attrezzate); D4 (Grandi spazi attrezzati della rinaturazione).

¹⁷ distinta in RQ1 - ristrutturazione edilizia e demolizione con ricostruzione in sito con cambio di destinazione d'uso da residenza non agricola a residenza agricola o ad attività ricettive e servizi - e RQ2 - ristrutturazione edilizia e demolizione con ricostruzione in sito per il miglioramento degli usi agricoli, agrituristiche e residenziali da parte dell'imprenditore agricolo -.

¹⁸ distinta in TR1 - ristrutturazione edilizia e demolizione con ricostruzione in sito con conferma della disposizione planovolumetrica -; TR2 - demolizione con ricostruzione in sito con modifica della disposizione planovolumetrica -; TR3 - nuova edilizia compensativa di volumi trasferiti da altre zone -; TR4 - nuove attrezzature coperte e scoperte per usi specialistici connesse alla dotazione minima di standard -; TR5 - nuove attrezzature per usi specialistici per il miglioramento della fruizione turistica, didattica e scientifica -

- la qualificazione della “Strada del Parco”¹⁹ come elemento strutturante e connettivo del paesaggio; lungo tale arteria va limitato il traffico e va vietato il transito dei mezzi pesanti.

Diverso è il caso del Parco regionale dei Campi Flegrei, per il quale non è stata ancora avviata la redazione del Piano. Le Misure di salvaguardia, in vigore dal maggio 2004 insieme all’istituzione del Parco, tengono conto della notevole complessità del contesto e distinguono quattro Zone:

- la Zona A - Area di tutela integrale, nella quale l’ambiente va tutelato nella sua integrità ecologica e ambientale, con divieto di pesca, di raccolta di singolarità naturali a meno di esigenze di ricerca e di studio (casi da autorizzare);²⁰

- la Zona B - Area di riserva generale orientata e di protezione, nella quale è vietato lo svolgimento di attività sportive con veicoli a motore e vigono norme specifiche per la protezione della fauna, della flora e dell’agricoltura; viene tutelato il patrimonio edilizio²¹

- la Zona C - Area di riqualificazione urbana e ambientale e di promozione e sviluppo economico e sociale, nelle quali valgono i piani urbanistici già vigenti e nelle quali l’edilizia rurale, quella sparsa e dei centri storici deve essere recuperata nel rispetto delle tipologie tradizionali anche per la promozione delle attività economiche;²²

- Zona D - Aree di riserva marina, nelle quali sono vietati la navigazione a motore e la pesca professionale.²³

Il Parco comprende le aree archeologiche sommerse delle terme imperiali romane di Baia e del porto di Puteoli (nome latino di Pozzuoli) e della Gaiola a Posillipo(Napoli).

Conclusioni

¹⁹ E’ il tracciato anulare strutturante per la fruizione del paesaggio, collegato alla rete autostradale, su cui sono da prevedersi interventi di riqualificazione (RQ) finalizzati, oltre che alla valorizzazione storico-morfologica, paesistica ed ecologico-ambientale, anche a:

- contenere gli sviluppi infrastrutturali che possono generare flussi di traffico o altri effetti indotti negativi per la tutela delle risorse e dell’immagine del Parco;

- regolamentare il traffico, nelle situazioni di maggior flusso, nonché realizzare una qualificata rete pedonale e ciclabile e la segnaletica del Parco.

²⁰ La zona comprende il Monte Nuovo, il cratere Astroni, l’isolotto di Nisida e il vulcano Solfatara.

²¹ La zona comprende il Monte di Cuma e il bosco di Licola; i laghi Fusaro, Averno e Lucrino; l’anello attorno al Monte Nuovo, il Monte Gauro; il corridoio di connessione Astroni - Solfatara; il lago Miseno e i costoni a mare e interni di Monte di Procida; capo Miseno; punta Pennata e il capo di Posillipo.

²² La zona comprende il cratere Pisani, le falde del cratere di Agnano, il centro abitato di Bacoli e il costone di Posillipo versante Bagnoli.

²³ La zona comprende gli specchi d’acqua a sud e ad ovest di Monte di Procida, attorno a Miseno e all’isolotto di Nisida.

In un'epoca di crescente attenzione verso i cambiamenti ambientali, il ritardo nell'attivazione di politiche atte a limitare i danni alla biosfera prodotti dallo spreco di risorse irriproducibili e dalle incontrollate emissioni nell'atmosfera richiede interventi non più rinviabili, da decidere e concordare nelle sedi internazionali.

Allo stesso modo, le azioni intraprese per la salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio naturale e per il paesaggio culturale come risorsa importante per il benessere e la memoria storica dell'umanità, non possono più limitarsi ad iniziative episodiche da parte dei paesi più avanzati. Ciò è vero in primo luogo perché un'enorme quantità di paesaggi di grandissimo interesse si trova proprio in paesi che, afflitti da problemi di sopravvivenza, non sono in grado di dedicare alla tutela del paesaggio l'attenzione che essa merita e richiedono la collaborazione dei paesi più ricchi e dotati di conoscenze; in secondo luogo perché spesso nelle aree del mondo più ricche e sviluppate, dove le attività produttive si addensano maggiormente, i paesaggi sono minacciati da un degrado crescente e talvolta irreversibile.

Pertanto è necessario da un lato promuovere la conoscenza dei paesaggi e la coscienza che l'uomo ha nelle mani il loro destino e dall'altro che, anche in questo campo, l'approccio nazionale è angusto e limitato e che occorre ormai il continuo confronto culturale e scientifico per giungere a metodi e criteri condivisi interdisciplinari e sovranazionali per la protezione di un bene la cui posizione geografica non ne limita l'appartenenza alla sola popolazione che colà è insediata.

E' per questo che iniziative come l'odierno symposium, per il quale siamo grati agli organizzatori, e l'attività del JILA vanno viste col favore delle occasioni di confronto e di scambio e quindi sostenute e moltiplicate. Occorre a tutti i costi cooperare per favorire la costruzione di metodi e criteri da riconoscere al livello sovranazionale per la conservazione, la valorizzazione e la pianificazione del paesaggio.

* Full professor of Town Planning, University of Naples (Italy) "Federico II", Architecture

日本造園学会誌

ランドスケープ研究

Landscape Research Japan

Journal of the Japanese Institute of Landscape Architecture

■特集・持続可能なランドスケープの
保全と再生

■特別記事

平成 16 年度日本造園学会賞受賞者業績要旨
平成 17 年度全国大会公開ワークショップ報告
平成 17 年度全国大会分科会報告

VOL.69 NO. 2

October, 2005
ISSN 1340-8984

社団法人 日本造園学会
JAPANESE INSTITUTE OF LANDSCAPE ARCHITECTURE

欧州およびイタリアにおけるランドスケープ概念の進化と 保護地域の計画手法の進展

L'evoluzione del concetto di paesaggio e dei metodi di pianificazione delle aree protette in Europa e in Italia

ロレート・コロombo*
Loreto COLOMBO

訳者 鹿野陽子**
Traduzione: Yoko KANO

VOL.69 NO. 2

October, 2005
ISSN 1340-8984

欧州およびイタリアにおけるランドスケープ概念の進化と保護地域の計画手法の進展

L'evoluzione del concetto di paesaggio e dei metodi di pianificazione delle aree protette in Europa e in Italia

ロレート・コロombo*
Loreto COLOMBO

訳者 鹿野陽子**
Traduzione: Yoko KANO

1. 欧州とイタリアにおけるランドスケープ概念の進化

ヨーロッパにおいて、ランドスケープに対して最初におこなわれた考究は、前世紀の大きな二つの哲学的潮流に遡ることができます。それは、美学的な概念を用意することとなった理想主義—精神主義的なものと、地理学的—自然科学的な概念の土壌となった実証主義的なものです。イタリア「精神主義」の哲学的なムーヴメントはドイツ「理想主義」に結びついており、後者と同じく人間精神の創造性を基盤としています。著名な哲学者であるベネデット・クロッチェ (Benedetto Croce) は、「美学」に関する著作のなかで、芸術を観想の対象として美の究極目的であると定義しています。また、ランドスケープ (paesaggio) については、自然による芸術作品として、観想の対象であるとしています。

この概念は、イタリアにおける最初のランドスケープの保護法 (1922年及び1939年の法律) の基本となっているものです。これらは「ランドスケープ規制」の規定、つまり、「公的な興味対象」として定義される眺望のある地域を、文化財省の許可を得ずに改変することを禁止したものです。1939年の第1497号法は「自然による絵画的なもの」とみなすことのできる眺望のある美しさを保護し、「その美しさのスペクタクルを満喫できる眺望点」を維持するというものでした。これはすなわち、静的な概念、満喫するための対象というだけのもの、「絵画」として見たときの眺望の対象となる範囲という概念を想定していることから、ランドスケープというものを、改変できないものと捉え、絵画 (ランドスケープ) を眺める側もその「視点」に留まって動かないものであるという考え方でした。そのためここでは、ふたつの本質的な点が等閑視されてしまいました。ひとつは、ランドスケープをより満喫するためには、シーケンスとなっているべきこと。ふたつめは、ランドスケープは常に変化するものであるということ。言い換えるならば、人間の活動と自然の生態系とが常に相互に作用することでこれらのバランスは変化するということ

を看過してしまっていたのです。

美学的—精神主義的概念に対置されるランドスケープの歴史的な概念は「実証主義的」なものです。考察対象となっているランドスケープを構成している要素を物理的、生物学的、人類学的な要素 (Humboldt) として分析することによって得られる知識に基づいたものです。つまり、個々に分析された要素間の関係性を決定論的な成果とする考え方です。美学的な概念のなかで、一般的な意味での自然の美とランドスケープの美を定義する際の判断手法を見つけ出すことは、きわめて困難でしたが、ここ数十年のあいだにそれは、次第に克服されてきています。

1960年代には、ランドスケープの可変性とダイナミズムに対する観点が注目されていました。そしてランドスケープは、「ある一定の場所の詳細な様相が凝集し、組織された一体的なもの、単に空間における位置ばかりでなく時間軸上の進化においても考慮されるべきもの」と定義されたのです。

1980年代になると、感覚上の知覚—なかでも視覚に基づいたランドスケープの統解と解釈へのアプローチが注目されました。この知覚のなかでは、認識されているデータは、観察者の文化を通して解析されており、物質的なデータと観察者の知識との統合されたものが表面にあらわれてきている、ということを確認しておく必要があります。この時代には、自然景観と人為的なランドスケープの区分についても検討がすすめられ、最も人為的なランドスケープは都市景観であると理解されています。一般的に、都市は、最も人工的な場所であるということが出来ます。都市では自然との衝突が既に生じており、かつ乗り越えられています。都市は、その原形自身のなかに、成長し、高密度化し、改変されることを通して急激に変化するための前提条件を含んでいます。そしてこのために都市景観は、はつきりとはしていないながらも示されている自然—文化的、環境的な補完を越えたところに自身の強力な特質を保持し、ランドスケープのなかにあるランドスケープを構成している

*ナポリ大学建築学部 University of Napoli Federico II, Italy

**東京大学大学院農学生命科学研究科 Graduate School of Agricultural and Life Sciences, The University of Tokyo

ものです。

近年では、ランドスケープは、環境的なコンポーネントの複雑さの原因であり、その効果を及ぼすものであり、また、そのコンポーネントのなかに含まれるものであるとされています。ランドスケープを認識するためには、体系的であることが必要であり、その一方で、概念を開かれたものとする機動的な視点が必要とされているのです。

ランドスケープを統解するためには、今のところ、知覚的な分析が最も信頼度の高いものであるということが出来ます。それは自然地理学的な分析、つまり、ランドスケープを分量、密度、幾何学、織目様の構成といった単一的要素に分割することによっていた分析の行き詰まりを克服しています。知覚的な分析は、テーマに沿って実施された調査を再構成することによって、目に見えている「印し」を補完する作業である、と換言することができます。知覚的な分析は、形式的な質に焦点が絞られるものです。したがって、この知覚的な分析は、ある一定の計測可能な量の情報（しるし）、つまり自然や人為的な行為によってその地域にデザインされた形態を含有する要素を統解することである、ということが出来ます。

ランドスケープというテーマへの（文化的で自然科学的な）補完的アプローチにおいては1975年にスノー（P. Snow, 1975）によって主張された「ふたつの文化」（自然科学的なものと人文科学的なもの）の乖離は、もはや決定的に時代遅れである、といえるでしょう。自然によるランドスケープと都市景観との隔離という概念も過去のものとなっています。仮に人間の手が及んでいない無垢の地域といわれるようなところがあったとしても、今日では、そのような地域においてさえも自然と人間の相互作用のダイナミズムが存在することは誰もが知るどころです。

このように、ランドスケープを本質的に補完するための語彙は、よりいっそう普及され更新され続けています。

2000年10月、イタリアのフィレンツェで欧州ランドスケープ会議（la Convenzione Europea sul Paesaggio）が初めて開催されました。この欧州会議は、ランドスケープの保全、管理、計画を振興させることで、この分野におけるヨーロッパの協力態勢を組織することを目的としています。まだいくつかの国々は準備段階にありますが、その主旨文はヨーロッパ諸国で、順次受け入れられています。これに伴い、文化的かつ自然的資産としてのランドスケープの意味、ランドスケープの価値付けと保護が必要であるという考え方が定着しつつあり、ランドスケープの文化的なルーツの共通性を認識しようとする動きが、いよいよ広汎にひろがって来つつあります。メンバー諸国は、ランドスケープを価値付ける共通のプログラムを開発し、それを実行することを通じて、国境を越えた協力・援助をすすめています。

会議は、欧州連合（EU）の加盟国（現25カ国）から新たに提出された要望に基づき、ランドスケープをあるひとつの国に所属するものとしてではなくヒューマニズム全体に属するものとして認識し、その価値を知り、保護すべきことを表明しています。そして、「憲章」には次のような定義が示されています：

「ランドスケープは「地域のなかのある一定の部分として人々に認識されるもので、その特質が自然的要因かつ人為的要素、またはそのどちらかのみによる活動、そしてその「相互作用」によってもたらされるものであり、ランドスケープのダイナミックな特質は、自然と文化の連続する関係の結果であるとして認められる。

「ランドスケープ政策は、系統的論述として原則・戦略であり、それは、ランドスケープの保全、管理、計画するために特化された施策の実行を可能にするものである。

「ランドスケープの管理は、持続的な進展を視野に入れたいくつもの活動の総体であり、社会的・経済的・環境的な進展のプロセスによって引き起こされるランドスケープの変化を方向づけ、調和させる目的を持って、ランドスケープを統治することを保証するものである。

「ランドスケーププランニングは、長期的展望における活動の総体であり、ランドスケープの活用及び修復、そして創造を目的とするものである。

会議ではメンバー諸国の地域全体をカバーし、自然、田園、都市、郊外の空間を対象としています。また、素晴らしいものであるとされるランドスケープはもとより、日常生活に密接した、いわゆる「ありふれた」ランドスケープや、荒廃してしまっているランドスケープも対象としています。また、自然、田園、都市、郊外といった要素の総体や、それぞれの関係性についても協議しています。この「総体」「関係性」という考え方に基づく協議によって得られた成果はきわめて大きく、「重要な」ランドスケープとその他の看過ごされてしまうランドスケープという旧来の区分によるヒエラルキーが克服され、「資産的ランドスケープ」に限定されることのない、拡張された意識の必要性を明確にすることによって、ランドスケープにその価値の意味を与えることとなっています。

2004年、イタリアでは「文化遺産とランドスケープの法典」（Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio）が承認されました。これは、文化遺産とランドスケープについてイタリア全体のシステムを法的に整理して全体的に再構成するものです。法典には「ランドスケープというものは、地域のなかのある均質な部分をあらわすものであり、その特質は自然や人間の歴史、その双方の相関性によるものである」との定義がなされています。こうしてイタリアの法体系にランドスケープというダイナミックな概念が導入されました。この考え方はすでに先述の欧州会議におい

て認知されているものであって、自然の法則だけではなく人間の活動によっても進化がすすむプロセスの効果を確認しているのです。人間活動は自然のランドスケープを損なうようなものではなく、むしろ最近では自然のランドスケープを補完する重要な可能性として認識されているのです。ランドスケープを補完するという概念は、質的に人間の介入（農村景観、歴史的な中心市街地、典型的な居住地区）によってランドスケープを活性化することでもあり、それは、ユネスコの世界遺産委員会において「文化的景観」に登録されるような地域にもあてはまるものです。このような地域は、特別な価値のある自然地区と、居住のため、社会性、宗教的、防衛および軍事的などの需要にあわせて空間を適合させるために必要となる人間の営為の結果との補完的なものとしての性格を持つものです。この補完によって、自然の構成要素と人為的なものが相互に高めあうものとして定義されています。総体としての価値は、これらふたつの価値をそれぞれ別に考慮して足し合わせたものよりもずっと高められるのです。それどころか総体として認識されている「環境的」価値によって、その地区を特質づける何倍にもなる効果を持っているのです。

2. 風景計画の進化

ランドスケープの概念の進化には、もちろん風景計画の進化が伴います。

イタリアの風景計画は、1939年の法律によって誕生し、1940年にその内容が確立されました¹⁾。風景計画は、地域計画（地域開発プラン）とは切り離された別のもので、計画を担当する部署もそれぞれ異なっています。風景計画の担当は文化財省であり、一方の地域計画は州と県、都市計画（地区計画）は市町村といった具合です。1985年、風景計画は第431号法（通称ガラッソ法）によって義務化され、州にその権限が委譲されました。1995年の年末までには、数多くの州で風景計画がつくられ、「10年以内に計画する」という期限に間に合わないところは省が肩代わりをしました。この法律では、義務を果たすことのできない州には省が代行するという措置が取られていたのです。

本シンポジウムで私がご紹介する事例は、自然と歴史—人為的側面においてとても特徴的なふたつの地区に関するものです。その上に地震と噴火の危険にさらされていることでよりいっそうの特色があるのです²⁾。またそれゆえに、この事例は日本とイタリアの科学的な協力研究の目標としてもとても興味深いものと考えられます。（図 1）

このカンピ・フレグレイの風景計画³⁾は、四つの行政地区にまたがったもので、そのなかでは、ポッツォーリが最も大きい市になります。ヴェスヴィオ周辺行政地区の風景計画は、火山帯の一部に各地区の地域が含まれているすべ

での行政地区に関わるもので、南側ではティレニア海の海岸まで含まれるものとなっています。カンピ・フレグレイの風景計画では、一般的な規制を用いることにより、圏内の地域全体をいくつかの計画によって、既存の植生の改変が禁止され、いかなる方法においても眺望を阻害することを禁じています。また、空地となった場所を再整備する義務、あらゆる実施計画において伝統的な材料や色彩、少なくともその場所を意識し周辺状況を尊重したものを使用することの義務を課しています。中心市街地の都市修復のためには、介入の категория が識別され、定義されました。

風景計画は、市町村の都市計画の上位にあり、内容は、より規制的なものです。一般都市規制計画と地区計画は、風景計画に準拠する必要があります。

1985年の第431号法の際につくられた風景計画には、1939年第1497号法の内容が反映されています。つまり、多くの風景計画は、ランドスケープに影響を及ぼさず地域のダイナミックな進化を考慮しないものにとどまっているのです。その上、似たりよったりな計画が多く、州ごとのそれぞれの地域の特殊性を尊重しているとは思えない拘り定規的なゾーニングと規制でできています。このような風景計画には、もはや時代遅れとなった概念、つまり、文化財省の官僚による中央集権的で経済統制的な方法を当てはめた概念を計画化することで、社会的にはすでに連邦主義的・地方分権的な傾向が増大している時勢にもかかわらず、かたくなに中央集権的な姿勢が残っています。

文化遺産とランドスケープの法典に基づく新しい風景計画は、当然のことながらこれらに比べてより進化したものとなります。法典による風景計画では、対象地域を（従来のように均質なゾーン分けではありませんが、）良質なもの、危機的な状態のもの、粗悪なものに構成される区分けに整理し、それらに合わせて記述的な資料、規定的なもの、提案的な資料をまとめなければなりません。この、提案的な資料は、きわめて大きな意義のある新規性に富むものです。これは、ただ単に禁止事項だけによるという古い手法を乗り越え、活動的な介入を提案することでランドスケープの進化と変化をコントロールしようという、今後の風景計画のあらたな特質を明示しているといえるよい点です。

風景計画の承認のためのプロセスでは、制度の一本化と他の計画と風景計画との調整のために、公告と参加の型式が規定されています。

現段階では、文化遺産とランドスケープの法典によってつくられる風景計画に適切な評価を下すことはできません。なぜならば、法典の規制自体がつい最近できたばかりのものであり、そしてこの新しい法典のもとで編纂された風景計画はまだ存在しないからです。しかしながら、近年の計画案には、前世代の計画に見られた「頑なさ」を打破する可能性があります。

3. 自然保護地区

イタリアの自然公園と自然保護地区は1991年まで、それぞれ独自の措置のもとに制定されていました。それらの多くはアルプスとアペニン山脈に沿っており、あるいは海岸線沿い、この場合は「海洋保護地区」を含んでいるのですが、そうしたところに位置していました。しかし、1991年からは、「保護地区」に関する第394号法によって、イタリアの公園はようやく、体系的な組織化がはかられることになりました。この法律による公園は、国の管理による国立公園と、州の管理による州立公園です。この区分は、対象のレギュルの違いや、保存の全般的な状況、もしくは公園自体に含まれる地域の広がりなどに応じて行われます。いわゆる自然が豊かなところであること以外にも、科学のおよび教育的な意味合いで、考古学遺跡や歴史的中心市街をこれらの公園に含めて考えることができます。対象としての興味をたかめることで保全すべき地区における人間活動のしるしを理解することができるからです。

公園が制定され、計画が承認されると、最後に「保護措置」が施行されます。つまり、特化された計画がまだ実現されていない場合に、保護地区の保存を確かなものとするために必要とされる一連の規制が発効するのです。一般的にはこの措置によって、公園が大きく二つのゾーンに分けられることとなります¹⁾。(図-2)

公園を管理するのは公園協会ですが、公園協会の主要な目的には、公園計画の編纂も含まれています。これは大変重要な役割です。なぜならば、現制度では公園計画を風景計画に代えることができるからです²⁾。

この数十年間で、公園というテーマは欧州連合の大きな興味の対象となっています。連合加盟諸国ではこの問題について規範を承認して、統一的なプロセスを実施する方向にあります。1992年にはヨーロッパ指針³⁾で、EUにおける重要地区(SIC)を制定しています。これは、自然環境的に重要な対象として保護を受け、価値づけのなされるべき地区で、四つの地理的な「マクロ地区」に分けられています。イタリアでは、気候や地理・地形、生態系的な構成の特異性から「アルプス地区」と「地中海地区」があらためて重要な地区として認知されました。SICは「生態的回廊」を手段とする「ネットワーク」の種として発想されたもので、大陸全体に広がる統一的なシステムを構成しているのです。EUではSICを州による提案の形を基本とするように識別しています。しかしながら現状では、実際の公園地区とSICとは必ずしも一致しているわけではないようです。ところによっては範囲がより大きかったり、公園自体がSICからまるまる外れていたりしていますが、将来的にはこのSICと各国の国立公園や州立公園の整合が実現することでしょう。

公園についても、ヴェスヴィオ地区(国立公園)⁴⁾とカ

ンピ・フレグレイ(州立公園)の事例を見てみたいと思います。このふたつは二重の興味対象として特色づけられています。ランドスケープ的な価値としては、火山や植物相、動物相、つまり稀少な自然によるもの、広大な考古遺跡と歴史的中心市街地のあること、そして、火山と水文学的な危険性のあることがあげられます。

1992年、ヴェスヴィオ国立公園は第394号法を基礎に、公園の暫定的な境界が確定されました。それに引き続き、保護措置が発効手続へと移行、最終的な公園計画案が2004年12月21日に提出され、現在では承認のための息の長いプロセスに入っているところです。カンピ・フレグレイ州立公園はヴェスヴィオ国立公園の場合とは多少状況が異なっていて、まだ計画の編纂は始められていません。しかし、保護措置(2004年)では、その環境条件が複雑きまりまないことを考慮しつつ、保護の必要度に応じて全体を、やはり四つのゾーンに分けています⁵⁾。(図-3)

4. 結論

資源として再生できない将来的にはゴミにするしかない生産物、環境負荷をコントロールできない製品による環境の損傷を制限する政策の施行が遅れている今日、もはや国際的機関において決定され調整される介入を先延ばしにすることはできません。自然風景の保護と価値づけのための活動、人間の繁栄と歴史的記憶の重要な資源としての文化的ランドスケープのために想起される活動も、先進諸国の単発的な主導だけを待つわけにはいなくなっています。多大な興味対象としてのランドスケープの多くは、日々を生き延びるための問題に苦しんでいるような国々にあり、そこに暮らす人々はランドスケープの問題に力を割けるような状態ではないこと、より豊かで知識と経験を持っている国々の協力を必要としていることは明らかです。先進諸国に主たる生産活動が集中しており、ランドスケープはいよいよ破壊への危機に直面し、時にはもう取り返しのつかない状態になってしまっていることもまた、確かなことです。

ランドスケープを知ること、人間がランドスケープの運命をその手に掲げていることを知らしめる努力を奨励しなければなりません。

そして、国という規模にとどまるアプローチがこの分野においても、狭量であることを理解する必要があります。ある資産を保護するための学際的で国の枠を越えた手法と基準に到達するためには、今こそ文化的かつ科学的な比較をすることがよく求められているのです。地理学的な位置づけによって、そこに住む人々だけに属しているというようなことでランドスケープに境界を設けることは、無意味です。

本日のシンポジウムを嚆矢として、また、本大会を組織

された方々、日本造園学会の活動、みなさまの日ごろのご尽力によって、こうして比較と情報交換の機会が得られ、それは今後もよりいっそう拡大されていくことでしょう。国際的なレベルにおけるランドスケープの保護、価値づけ、計画を再認識するための手法と基準の構築を行うための協力が惜しまれることはない、と信じています。

注：

1) 1939年6月29日第1497号法の施行規則によると、風景計画は以下のものを制定することとされていた。

- 対象地区
- その地区の様々なゾーン毎に、オープンスペースと建物の建設可能なスペースの関係性
- 様々なタイプの建物に対する規制
- 建物の配分と壁面線
- 植物相の選択と配分に対する指示

2) ヴェスヴィオ地区とカンピ・フレグレイは、イタリアでは、その壮大なランドスケープの価値のために著しい特性を持った地区であり、自然的な対象（火山、植物相、動物相）と、ギリシャ、サムニウム、ローマの各時代の巨大な考古遺跡や強度に腐蝕化された歴史的な中心市街地とが統合されている。

3) 二つの計画によってカンピ・フレグレイの地域全体とヴェスヴィオ地区の全体とを分けているゾーンに関わる保護規制は次の通りである。

P.I. (Protezione Integrale)：補完的保護；自然地域のシステム全体、緊急要件として現状維持が求められる海岸、湖、山岳、火山が対象。集約化された建物組織は対象ではなく、その場所の自然がほとんど変えられていないところが主たる対象である。

P.I.R. (Protezione Integrale con Restauro Paesistico Ambientale)：環境的ランドスケープ修復を伴う補完的保護；これは、その場所の自然が改変を受けており修復の必要のあるランドスケープ的および環境的に重要なところが対象。

R.U.A. (Recupero Urbanistico-Edilizio e Restauro Paesistico Ambientale)：都市-建物再生と環境的ランドスケープ修復；これは、都市化された地区で、建物が一般的に再価値化されるべきものでその地区と建物が公共の用途に供されるものとして再生されるなかで、ランドスケープ-環境的な価値を持っている地区が対象。

その他のゾーンは、歴史的な中心市街地やランドスケープ的な価値のほとんどない場所における建物、産業施設や一般的なサービス施設、または巨大な公共施設が存在するために生じる特殊な問題に対応したものである。

4) 計画の進行は以下の各段階に分けられている。

- 地域の再認識と、保護、再生、再価値化、評価すべきランドスケープ価値の定義づけ
- 危険要因とランドスケープ的脆弱性の要因の識別による地域

変化のダイナミズムの分析

- ランドスケープの様々な状況とランドスケープ的質に関する考慮すべき目的の識別
 - 地域の保護規定と用途規定の定義づけ
 - 特別な地区の特質の保護とランドスケープの価値化のための措置の識別
 - 危機的状況にある地区と劣悪な地区の再価値化のための介入の識別
 - ランドスケープの既存条件のなかで地域を変化させる介入が適切に行われるための措置の識別。そこでは目的を絞った活動と投資が、対象地区の持続的成長に応じるようになされなければならない。
- 5) ゾーン1は、自然、ランドスケープ、文化的に重要な対象であり、人為的なものが制限あるいは存在しないこと。ゾーン2は、自然、ランドスケープ、文化的価値のあるもので人為的なものが大きく活かされているもの。ゾーン1では環境の補完性を改変する可能性のあるあらゆることが禁止されている。地域全体に対して公園協会による許可が義務づけられており、新しい一般的な都市計画手法と同様の都市計画的な実施手法が義務づけられている。それらはその地域の関係当局による森林の利用にも及ぶ。保護措置には、市町村の都市計画から公園計画の承認までが一体化されている。
- 6) 風景計画によって区分されるものは以下の通りである。
- 「補完的保護」の中心地区、自然環境が補完的に保存される地区。
 - 「方向づけられた一般的保護」の地区、新規の建築行為、既存のものに対する増築、地域を改変する工事の実施といった行為を禁止した地区。ただし、既存の建物などの維持管理工事は可能。
 - 「保護」地区、伝統的な土地利用が存続される地区。ただし、公園の目的に沿うもの（伝統的農業やバイオロジカルな農業、原始的な放牧業、漁業、職人的手工業）に限る。
 - 「経済社会的推進地区」、人為的なプロセスによって一般的な変化を被っている地区。そこに居住する人々の社会-文化的な生活が改善され、その地区を訪れた人々にとっても公園の有効利用となることを目指す公園の目的と呼応する活動は認められている。
- 7) 指針は、EUにおける当該政府機関の一般的な方針表明であり、強制力においては各国の法律の下位に位置づくが、イタリアにおいては「自然と半自然の中における居住形態、植物相、野生の動物相の保存」に対する指針は、1997年9月8日第357号大統領令によって受け入れられている。
- 8) 計画では公園全体の地域を第394号法に定められた四つのゾーンに分けている。ゾーンAは補完的保護地区、ゾーンBは方向づけられた一般的保護地区、ゾーンCは規制地区、ゾーンDは経済社会推進地区。保護ゾーンは、基礎となるランドスケープユニットに分けられている。これは地層の順序、地球岩石学

的かつ生態系の構成が均質である場合、または人為性の程度による点のみに巧したものである。

ゾーンAは、火山活動による歴史-進化的ダイナミズムを持つ、地理学的、植物学-種別的な特異性と密接に関わっている自然-環境的価値の高い環境の地区である。そこには、全国的ならびに国際的な興味の対象として、そこにある居住地と動物相コミュニティの発展や、生態系の機能性を保証することと定められている。

ゾーンBは、森林や伝統的な農業があることによって特色づけられた特別な自然性によって高められた環境である。これは、ソマツォ、スグノ山の麓という地理-地形学的、山岳水学的、土壌学的な特異性に密接に関わるものであり、生態系の機能性を高め、革新的な違いを維持する役割を保存することと意図しており、ゾーンAの保護と連携する機能をもたせている。

ゾーンCは、自然的、ランドスケープ的、環境的な価値があることによって特色づけられた環境の地区である。文化的形態、農業生産、居住モデルと分ちち強く関わっているもので、ゾーンAに含まれる大きなランドスケープユニットを特色づけるから区分することになる。

ゾーンDは、以下の事項に関連する人為的なプロセスによって根底から改変された環境によって構成された地区である。

- 公園の歴史的地域の形成に最も関わりのある史実
- 現在確立されている道路網や建物組織の表現
- 採掘活動による大規模な侵食と破壊

同様の環境が歴史的に、公園の有効利用と価値の付加のために既に地元コミュニティの経済社会的な発展に有効な活動とサービスを提供するために用意されている。これらは射撃、狩猟、農業、レクリエーション、観光、アグリツーリズム、レクリエーション、スポーツといった活動で、こうしたものを導入するための施設とインフラストラクチャを含んでいる。

9. ゾーンA 部分的保護地区:

生態環境的な脆弱性によって保護された環境で、研究調査の必要以外(許可が必要)には、狩りの禁止、自然の稀少価値のあるものの採集が禁止されている。

ゾーンB 方向付けられた一般的安全と保護地区:

自動車付きの乗りものを使用したスポーツ活動が禁止され、動物物産、農業の保護のための特別期が定められている。また建築資材も保護されている。

ゾーンC 都市環境的な価値づけと経済社会的発展の推進地区:

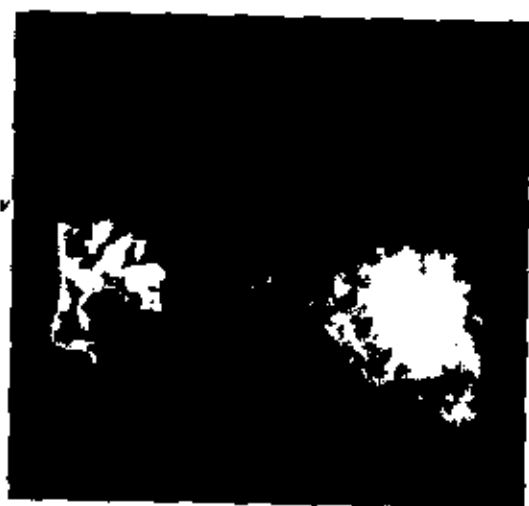
すでに施行されている都市計画が発効している地区で、農村部の建物、分散して建てられている建物、歴史的な中心市街の建物が存在している地区である。これらの建物は経済活動の推進のためにも伝統的な類型に基づいて再生されるべきものである。

ゾーンD 海洋自然保護地区:

自動車付き船舶の航行と漁業の禁止、公園には、バイアにあるローマ帝政期のテラス(公共浴場)、プティリ(現在名ポルティリ)の港、サンニコ(ナポリ)のカイオーラといった考古遺跡地区も含まれている。



Fig. 1



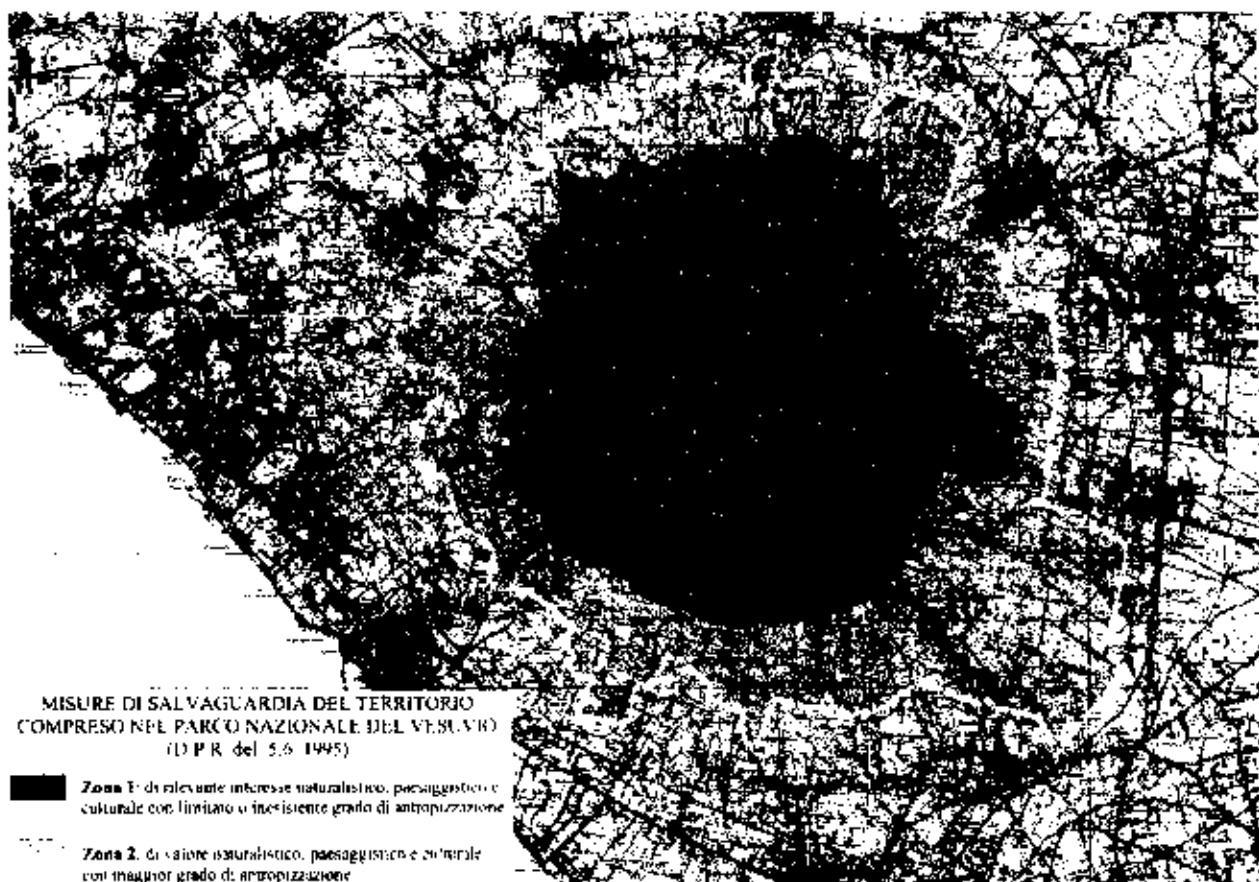


Fig. 2



Fig. 3