



# L'avaluació de l'impacte paisatgístic a Itàlia

Anna di Bene

El Conveni europeu del paisatge, ratificat per la major part dels països del Consell d'Europa, ha establert una nova definició de paisatge a partir de la qual s'han anat elaborant els nous principis per a la seva protecció. Ara, el paisatge s'entén com un lloc d'història i cultura, caracteritzat per la concurrència entre el passat i el present, que testimonia en les seves empremtes la història dels pobles. Els principis de preservació del paisatge es posen en pràctica a través d'accions, programades i planificades, de conservació, de valorització, de gaudi i de millora de la qualitat. Val a dir que, des de sempre, Itàlia ha estat un referent tant pel que fa a l'evolució jurídica de les normatives de protecció paisatgística com per la mateixa evolució cultural, cosa que ha permès identificar i definir les pràctiques que han fet possible una política activa de protecció del paisatge.

### **La protecció del paisatge des d'una perspectiva històrica**

Fent una retrospectiva històrica, es pot afirmar que les primeres lleis que tenien com a objectiu defensar el paisatge, entès com a entorn natural, es remunten a l'època romana amb el dret justinià. En aquell moment, les raons que van impulsar la necessitat de conservació de la natura van ser d'ordre higiènic i gaudi estètic. Amb aquesta finalitat es van promulgar les primeres limitacions a la propietat privada a través de la instauració de normes de “bon veïnatge”, com ara les distàncies entre edificacions i l'expropiació per a ús públic, entesa com a utilitat social i ampliació del bon veïnatge.

Des del període romà i fins a final del segle XVIII, la preservació de les belleses naturals es va inspirar exclusivament en el reconeixement de valors estètics i hedonistes. L'any 1755, Carles III de Borbó del Regne de Nàpols va promulgar les primeres lleis de protecció de les antiguitats per tal de limitar-ne les excavacions i les exportacions clandestines. Uns anys més tard, el 1773, la República de Venècia va realitzar el primer inventari de patrimoni històric, que va dibuixar tant la relació existent entre pro-

tecció i inventari com la mateixa naturalesa de l'inventari com a eina de coneixement científic adreçada a la preservació del patrimoni.

En l'època del romanticisme van aparèixer nous conceptes de protecció i conservació de la natura. Per als romàntics, la preservació de la natura significava la defensa de la centralitat de l'ésser humà, el qual trobava en l'aprehensió de la natura la innovació i el desenvolupament dels seus sentits. Aquests es nodrien de les sensacions que produeixen els colors i la llum, els quals estan íntimament relacionats amb la natura o, fins i tot, en formen part, perquè la natura es revela a través dels colors i de la llum. Aquest nou enfocament, doncs, està íntimament lligat amb valors ètics, morals i socials. Les belleses naturals d'un país esdevenen el símbol i l'expressió de la seva grandesa, i per tant l'Estat, a través de la conservació de les belleses naturals, mostra un interès clar per preservar les memòries nacionals. Però encara són més significatives les lleis de protecció incloses en els *Rescritti Borbonici* dels anys 1841 al 1843, que visionàriament prohibien la construcció d'edificis que impedissin la contemplació d'alguns paisatges italians, com ara la Mergellina, el Posillipo i el Capodimonte.



Imatge 1. El palau Donn'Anna caracteritza el litoral del Posillipo a Nàpols, un dels paisatges protegits pels *Rescritti Borbonici*.

Durant els primers anys del segle XX es van promulgar una sèrie de lleis que donaven forma a un marc normatiu complex, del qual val la pena mencionar la Llei de Rosadi (Llei de 20 de juny de 1909, núm. 364, que estableix i fixa normes per a la inalterabilitat de les antiguitats i les obres d'art), que en l'article 1 especifica per primera vegada que les disposicions de la llei de protecció s'aplicaran "a totes les coses mobles i immobles que tinguin un interès històric, arqueològic, paleontològic o artístic". En aquest període, la discussió jurídica es va centrar especialment en la concepció del terme "coses". Es pretenia que inclogués les belleses naturals, però la vaga definició de la norma no va afavorir-ne aquesta interpretació. De fet, no va ser fins a la següent llei, anomenada Llei Croce, de l'any 1922 (778/1922), que es va definir un mecanisme de declaració individualitzada de l'interès públic de determinats immobles que calia preservar per la seva bellesa natural. La seva aplicació va suposar la imposició dels primers règims especials de protecció (els anomenats *vincoli*) en àrees disperses del territori. Aquesta llei va ser vigent fins a l'aprovació de la llei del ministre Bottai del 1939, que ha estat considerada una peça clau de la protecció del paisatge. De tota manera, malgrat que l'article 5 d'aquesta darrera llei preveia la submissió de les grans àrees protegides a plans paisatgístics, no va ser possible el desenvolupament d'un model de planejament i, en conseqüència, es va acabar desenvolupant una protecció fragmentària i irregular.

Després de la Segona Guerra Mundial, va començar a Itàlia la fase de reconstrucció de les infraestructures, de desenvolupament industrial i de reedificació d'habitatges, que va marcar profundament l'actual estructura territorial italiana. Va ser en aquest període que es van reforçar els dispositius de protecció del paisatge amb l'objectiu de conservar diverses àrees d'excel·lència paisatgística. De fet, la Constitució de la República Italiana<sup>1</sup> va determinar que la protecció del paisatge constituïa una obligació de l'Estat.

A mitjan anys setanta es va iniciar a Itàlia el traspàs de competències estatals cap a les regions, alhora que es van atribuir a l'Estat les funcions d'orientació i coordinació en matèria de protecció i gestió del paisatge. Paral·lelament, es va produir un intens debat jurídic al voltant de la temà-

<sup>1</sup> Nota dels editors: la Constitució italiana va entrar en vigor el gener del 1948.

tica de la protecció dels béns culturals. El resultat més visible va ser la instauració de les comissions de treball, les quals van fer possible l'aprovació de noves normatives, i la constitució del Ministeri dels Béns i les Activitats Culturals, cosa que, al seu torn, va portar a la definició i l'aprovació de la Llei núm. 431 de l'any 1985, el Text Únic de l'any 1999 i, finalment, l'actual instrument normatiu constituït pel Decret Legislatiu 42/2004, el Codi dels béns culturals i del paisatge (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

### **La Llei 431 del 1985 i el Codi dels béns culturals i del paisatge**

La Llei 431 de l'any 1985 va provocar una autèntica revolució en relació amb la protecció del paisatge, que va estar marcada per diferents factors: el pas definitiu d'una concepció que considerava el paisatge un bé estètic i cultural a una concepció emmarcada en el planejament urbanístic; la submissió de gran part del territori italià per llei al *vincolo* (règim de protecció) juntament amb la introducció de noves categories de béns paisatgístics, i la reafirmació de la necessitat de disposar d'un model de planificació per a la protecció de tot el paisatge italià. Així doncs, l'aplicació d'aquesta llei va suposar una ampliació dels horitzons de la protecció paisatgística, ja que, d'una banda, prescrivia l'obligatorietat per part de les regions de sotmetre el seu territori a la normativa de pla paisatgístic, i, de l'altra, habilitava la utilització d'eines de planificació disponibles en la pràctica administrativa regional, és a dir, els plans urbanístics territorials, amb consideració especial pels valors paisatgístics i ambientals.

El Codi dels béns culturals i del paisatge del 2004, en canvi, s'inspira en els principis del Conveni europeu del paisatge i desenvolupa els seus continguts a través d'un conjunt d'articles dedicats exclusivament a la protecció del paisatge. L'article 132 del Codi conté les disposicions generals sobre la protecció del paisatge, mentre que els articles 146 i 156 descriuen les eines necessàries per posar-la en pràctica, vinculades a l'aprovació de decrets del president del Consell adoptats per acord en la Conferència Estat-Regions. Aquests dos darrers articles també plantegen l'acord entre l'Estat i les regions per a l'elaboració conjunta del pla paisatgístic i per a la

comprovació i adaptació dels plans paisatgístics existents. Així, es preveu “un esquema general de convenció amb les regions amb la finalitat d’establir les metodologies i els procediments d’identificació, anàlisi, cens i catalogació dels immobles i de les àrees sotmeses a protecció, incloent-hi les tècniques per a representar-los cartogràficament i per a definir les característiques adients per tal de garantir la interoperabilitat<sup>2</sup> dels sistemes d’informació” (Codi dels béns culturals i del paisatge, article 156.2).

El document que actualment està preparant el Ministeri, tot i que encara no s’ha debatut en la Conferència Estat-Regions, defineix una metodologia que té com a objectiu aconseguir un sistema informatitzat únic per a tot el territori italià. A través de procediments d’interoperabilitat, aquest sistema únic ha de permetre compartir el coneixement existent de tots els elements i factors naturals, culturals i ambientals que, amb els seus significats i les seves interrelacions, contribueixen a formar el paisatge. En aquest sentit, algunes regions ja han endegat diversos protocols informàtics per a portar a terme procediments d’interoperabilitat entre els sistemes operatius regionals i els del Ministeri (SITAP). Així, per exemple, el banc de dades que s’està creant farà possible l’anàlisi i l’avaluació dels riscos paisatgístics. Aquests es determinaran a partir de la interpolació del risc natural (derivat dels factors relatius a les situacions crítiques de sismicitat, hidrologia i morfologia) i del risc antròpic (fruit de les transformacions territorials caracteritzades per intervencions incoherents i perjudicials).

D’aquesta manera, el propòsit del Ministeri (a qui correspon la preparació de l’esquema de convenció marc), consisteix a dissenyar, amb l’avenença de les regions, metodologies comunes, amb l’objectiu d’aprofundir en el coneixement del paisatge i que alhora permetin identificar i posar en marxa normes territorials comunes a través de les quals sigui possible la protecció del paisatge.

<sup>2</sup> Nota dels editors: la interoperabilitat és la capacitat dels sistemes d’informació, i per extensió, dels procediments als quals donen suport, de compartir dades i possibilitar l’intercanvi d’informació i coneixement entre ells.

## L'informe paisatgístic

La voluntat del Ministeri de definir metodologies comunes per a protegir el paisatge s'ha plasmat també en la creació de l'informe paisatgístic (*relazione paesaggistica*), establert pel Decret del president del Consell de Ministres (DPCM), del 12 de desembre del 2005, i basat en diversos aspectes del Codi dels béns culturals i del paisatge. El decret disposa i defineix la documentació necessària per tal de comprovar la compatibilitat paisatgística d'intervencions previstes en zones afectades per un règim de protecció especial. Consta d'uns pocs articles normatius i d'un apartat tècnic, formulat a partir dels continguts descriptius i analítics de les actes i dels documents emesos per les regions italianes i els estats europeus en relació amb les indicacions que tot promotor, tant públic com privat, ha de tenir presents en l'execució d'un projecte de transformació del territori. Aquest apartat tècnic descriu la metodologia de l'informe paisatgístic, que permet conèixer els trets característics del paisatge a través de la identificació, per procediments de cribatge, dels criteris necessaris per a comprovar la compatibilitat de les intervencions previstes amb els llocs proposats. Concretament, la metodologia de l'informe identifica els criteris tècnics a través dels quals és possible projectar i valorar els projectes d'intervenció prenent en consideració el conjunt complex d'aspectes que intervenen en la transformació del territori, com ara els canvis en els elements o en els significats que caracteritzen el sistema paisatge amb les seves interrelacions (estructura relacional), dotant-lo de valors (naturals, culturals, simbòlics, identitaris i estètics).

L'anàlisi de les intervencions requereix una metodologia interdisciplinària pel fet que ha d'indagar en la multiplicitat dels elements, dels significats i de les interrelacions que se sotmeten a transformació, per tal de poder avaluar com quedaria modificada l'estructura relacional que caracteritza aquell determinat sistema paisatge. Cal tenir en compte que cada intervenció en el territori produeix transformacions en el sistema paisatge i que la complexitat de l'avaluació de les intervencions augmenta a mesura que augmenten també la importància i la intensitat del canvi de l'estructura relacional que caracteritza aquell sistema paisatge. L'avaluació d'aquesta transformació es concep, en darrer terme, com l'anàlisi quantitativa d'aquest canvi.

L'informe paisatgístic té diverses finalitats. En primer lloc, mitjançant el mètode de coneixement del paisatge-territori, pretén ésser una eina d'ajuda per als projectistes que contribueixi a desenvolupar la consciència i la capacitat de dissenyar intervencions concebudes com quelcom nou que s'integra amb coherència a allò que ja existeix, tot respectant els valors paisatgístics dels quals no es pot prescindir. Aquests valors estan constituïts per elements i significats que en cap cas no es poden transformar i als quals no es poden aplicar criteris de reversibilitat i encara menys de compensació paisatgística. En segon lloc, l'informe pretén contribuir a la creació d'un coneixement col·lectiu sobre la protecció del paisatge, afavorint el desenvolupament d'un sentiment de pertinença en la població mitjançant el coneixement dels llocs. Finalment, té la voluntat d'esdevenir una metodologia útil per generar una nova política de desenvolupament del paisatge-territori. Aquest últim objectiu s'ha d'aconseguir mitjançant la implicació de les institucions centrals i locals en les accions de protecció i de posada en valor del paisatge, cosa que implica el reconeixement de la seva importància a l'hora d'impulsar el creixement social i econòmic.

Així doncs, l'informe paisatgístic es planteja com un document d'orientació per a les transformacions territorials que té com a objectiu identificar, a partir de l'anàlisi interdisciplinària del sistema paisatge, estratègies adients per a la projecció i l'avaluació de les intervencions, atès que la valoració del paisatge pot considerar-se l'indicador de sostenibilitat en la construcció del territori. Però, a més, amb el nou instrument normatiu s'ha volgut dotar l'Administració, la ciutadania, els tècnics i els projectistes d'una sèrie de paràmetres per a identificar les característiques paisatgístiques dels llocs, d'una banda, i per a comprovar la incidència de les intervencions sobre el context paisatgístic (modificacions) i els seus possibles efectes negatius (alteracions, impactes), de l'altra. En concret, pel que fa al caràcter del paisatge, l'informe paisatgístic enumera diversos paràmetres de lectura de les qualitats i els punts crítics del paisatge (diversitat, integritat, qualitat visual, raresa, degradació), així com del risc paisatgístic, antròpic i ambiental (sensibilitat, vulnerabilitat/fragilitat, capacitat d'absorció visual, estabilitat, inestabilitat). A més, presenta una llista, acompanyada d'exemples, d'aquelles modificacions que més poden incidir en el caràcter d'un paisatge, com són, per exemple, les modificacions de la morfo-



logia; del perfil o *skyline* natural o antròpic; de l'estructura històrica dels assentaments; de la vegetació; de les panoràmiques i dels fons escènics; de la funcionalitat ecològica; dels marges construïts; de les característiques dels materials, els colors i les construccions dels assentaments humans, i del caràcter estructurador del territori agrícola, entre d'altres. La llista dels principals tipus d'alteracions posa de manifest la pèrdua de qualitat dels sistemes paisatgístics a través d'intervencions que comporten, entre d'altres, intrusió, subdivisió, fragmentació, reducció, eliminació progressiva de les relacions (visuals, historicoculturals o simbòliques), concentració, interrupció i desestructuració. També se suggereix que cal tenir en compte el caràcter de les alteracions: totalment o parcialment destructiva, reversible o irreversible.



Imatge 2. L'informe paisatgístic té en compte les possibles modificacions dels perfils o *skylines* més característics.

Més enllà dels informes paisatgístics, el Ministeri dels Béns i les Activitats Culturals ha iniciat la publicació de guies de bones pràctiques en relació amb les principals categories de projectes amb l'objectiu de millorar

la qualitat arquitectònica de les transformacions i comprovar-ne la compatibilitat paisatgística. El contingut que es recull en les guies té en compte tots els aspectes que intervenen en l'anàlisi de coneixement del paisatge. Les primeres guies publicades pretenen oferir criteris i orientacions per a donar resposta a les necessitats de programació, projectació i avaluació en la instal·lació de parcs edílics.

L'objectiu d'aquestes eines és evitar que una aplicació poc curosa de la normativa de protecció tingui efectes perjudicials en el paisatge. En aquest sentit, es fa necessari que tots els individus i entitats que operen i participen en les decisions sobre la gestió del paisatge prenguin consciència dels conceptes de compatibilitat paisatgística de les intervencions i de millora de la qualitat del paisatge. Aquests conceptes estan encaminats a la protecció i transformació integrada dels recursos existents, tant dels naturals com dels creats per l'home a diferents escales, és a dir, d'aquells recursos econòmics i productius que influeixen en el territori urbà i no urbà, o bé, d'aquells recursos que realment determinen la qualitat de la vida associada als territoris corresponents.

## **Valoració final**

Les transformacions paisatgístiques enteses com a fenòmens que no depenen de factors naturals són el senyal de les vivències que van caracteritzar, i que encara caracteritzen, la història de la humanitat. Les transformacions territorials són l'empremta que el desenvolupament socioeconòmic de la població ha deixat sobre el paisatge. Així doncs, és més que evident que el desenvolupament que s'ha produït durant el segle XX ha deixat una marca molt més profunda en el paisatge que el dels 30 segles anteriors. L'anàlisi dels efectes derivats del progrés sobre el territori obliga a pensar que avui és més necessari que mai trobar formes de desenvolupament que siguin efectivament compatibles amb els recursos naturals, i, també, amb el nostre patrimoni cultural, constituït per béns culturals i paisatgístics. Tanmateix, s'ha vist que ni la feina dels legisladors ni les avantguardes culturals han pogut evitar la destrucció del paisatge de grans zones habitades del planeta.

És per això que és urgent que el concepte de desenvolupament sostenible de l'Informe Brundtland (1987) (“desenvolupament que satisfà les necessitats del present sense comprometre la possibilitat que les futures generacions satisfacin les seves pròpies necessitats”) o el de la Unió Internacional per a la Conservació de la Natura (“millora de la qualitat de vida sense excedir la capacitat de càrrega dels ecosistemes de suport dels quals depèn la vida”), o d'altres definicions existents, s'associïn a un ampli programa d'informació i formació cultural que es fixi com a objectiu principal implantar, en les noves generacions, la consciència i el coneixement del valor de la protecció del paisatge com a conjunt de béns culturals que cal preservar i respectar. Només així la participació ciutadana en les polítiques de paisatge, garantida pel Conveni europeu del paisatge i les legislacions nacionals, deixarà de ser una mera fórmula de difícil aplicació i esdevindrà una exigència de la qual no es podrà prescindir.

## Referències bibliogràfiques

AMIRANTE, Domenico; DE FALCO, Vincenzo (ed.) (2005). *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*. Torí: G. Giappichelli Editore.

BENE, Anna di; SCAZZOSI, Lionella (2006). *La Relazione Paesaggistica: finalità e contenuti*. Roma: Gangemi Editore.

BERMEJO, José Luis (2002). *La Pianificazione del Paesaggio: I piani paesistici e la nuova tutela delle risorse naturali*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, 12 dicembre 2005, individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell'articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42, 22 gennaio 2004. *Gazzetta Ufficiale*, 31 gennaio 2006, núm. 25.

DECRETO LEGISLATIVO 42, 22 gennaio 2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. *Gazzetta Ufficiale*, 24 febbraio 2004, núm. 45, supl. 28.

LEGGE 364, 20 giugno 1909, la “legge Rosadi” che stabilisce e fissa norme per l'inalienabilità delle antichità e delle belle arti”. *Gazzetta Ufficiale*, 28 giugno 1909, núm. 150.

LEGGE 204, 11 giugno 1922, la “legge Croce”, sulle bellezze naturali. *Gazzetta Ufficiale*, 24 giugno 1922, núm. 148.

LEGGE 1497, 29 giugno 1939, la “legge Bottai”, protezione delle bellezze naturali. *Gazzetta Ufficiale*, 30 giugno 1939, núm. 151.

LEGGE 431/1985, 8 de agosto, la “legge Galasso”, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. *Gazzetta Ufficiale*, 22 agosto 1985, núm. 197.

TESTO UNICO delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352. *Gazzetta Ufficiale*, del 27 dicembre 1999, núm. 302.

VENTURI FERRIOLO, Massimo (2002). *Etiche del paesaggio*. Roma: Editori Riuniti.