

urbanistica

# INFORMAZIONI

**La pianificazione territoriale e paesaggistica.**

Tre lustri non sono bastati per produrre innovazioni significative nelle pratiche regionali. Rinnovo della **legge urbanistica campana**. Dopo

dieci anni un *bilancio* che evidenzia un quadro di complessiva difficoltà.

**Rischio Idraulico** e difesa del territorio in Liguria, *quali strumenti* non solo per gestire l'emergenza, ma soprattutto *per impostare politiche di adattamento e mitigazione*.

Dialoghi **metropolitani** per il piano strategico di *Torino 2025*.

**Periferie:** che cosa è rimasto di una stagione di *rigenerazione urbana*. Oltre il parco: i giochi di **Londra**.

**259-260**

Rivista bimestrale  
Anno XXXII  
Gennaio-Febbraio  
Marzo-Aprile  
2015  
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

**INU**  
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale  
dell'Istituto Nazionale Urbanistica  
Fondata da Edoardo Salzano  
Anno XXXXI  
Luglio-Agosto 2014  
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995-  
Roc n. 3915/2001;  
Iscr. Ceiaa di Roma n. 344190.  
Direttore responsabile: Paolo Avarelli

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2  
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione  
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti  
Redazione centrale:  
Ruben Balocco  
Francesca Calace  
Marco Cremaschi  
Daniela De Leo  
Carolina Giaino  
Pierluigi Nobile  
Anna Laura Palazzo  
Cristina Parello  
Sandra Macchiotti

Servizio abbonamenti:  
Monica Belli Email: [inued@inedizioni.it](mailto:inued@inedizioni.it)

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:  
M. Fantin (presidente),  
D. Di Ludovico (consigliere delegato),  
F. Calace, G. Ferina.  
Redazione, amministrazione e pubblicità:  
Inu Edizioni srl  
Via Ravenna 9/b, 00161 Roma  
tel. 06/68134341, 06/68195562,  
fax 06/68214773. <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale  
INU Amante Enrico, Arcidiacono Andrea, Barbieri  
Carlo Alberto, Capurro Silvia, Cecchini Domenico,  
Cesaroni Claudio, Dalla Betta Eddi, De Luca Giuseppe,  
De Miano Domenico, Fantin Marisa, Fassone Antonio,  
Gasparini Carlo, Gerundo Roberto, Giudice Mauro,  
Jaberti Luca, La Greca Paolo, Leoni Guido, Marini  
Flavio, Mascarucci Roberto, Moccia Domenico F.,  
Ortolani Simona, Piccinini Mario, Porcu Roberta,  
Propenzi Pierluigi, Rossi Franco, Rossi Iginio, Rota  
Lorenzo, Rumor Andrea, Stramponelli Michele, Todaro  
Vincenzo, Torre Carmela, Tommasi Arianna, Trillo  
Claudia, Ulteri Giovanna, Vecchiotti Sandra, Venti  
Rosabella, Viviani Silvia, Zurlì Diego

Componenti regionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Radoccia R. (coord.) [raffaella\\_rad@yahoo.it](mailto:raffaella_rad@yahoo.it), Chietini A., Carpicella V.  
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) [pontrandolfi@unibas.it](mailto:pontrandolfi@unibas.it)  
Calabria: Fallanca C. (coord.) [cfallanca@unirc.it](mailto:cfallanca@unirc.it), Teti M.A., Celani G.  
Campania: Coppola E. (coord.) [emanuela.coppola@unina.it](mailto:emanuela.coppola@unina.it)  
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.) [simona.tondelli@unibo.it](mailto:simona.tondelli@unibo.it), Vecchi L., Zazzi M.  
Lazio: Giannino C. (coord.) [carmela.giannino@gmail.com](mailto:carmela.giannino@gmail.com), Contardi L., Cazzola A.  
Liguria: Lombardini G. (coord.) [g.lombard@tele2.it](mailto:g.lombard@tele2.it), Bolgiani P., Silvano S., Vergaro A.  
Lombardia: Rossi I. (coord.) [rossidel@tin.it](mailto:rossidel@tin.it), Imberti L., Campo E.  
Marche: Rosellini G. (coord.) [responsabile.utc@comune.rp.e.an.it](mailto:responsabile.utc@comune.rp.e.an.it), Piazzini M., Vitali G.  
Piemonte: Saccomani S. (coord.) [silvia.saccomani@polito.it](mailto:silvia.saccomani@polito.it)  
Puglia: Torre C. [torre@poliba.it](mailto:torre@poliba.it), Rotondo F. [f.rotondo@poliba.it](mailto:f.rotondo@poliba.it), Reina A., Caiuolo D.  
Sardegna: Zoppi C. (coord.) [zoppi@unica.it](mailto:zoppi@unica.it), Madama V  
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) [terecann@unipa.it](mailto:terecann@unipa.it), Gabbate G., Trombino G.  
Toscana: Rignanesi L. (coord.) [l.rignanesi@poliba.it](mailto:l.rignanesi@poliba.it), Pingitore L., Alberti F., Nespolo L.  
Umbria: Bruni A. (coord.) [a.bruni@spoletoprogetti.com](mailto:a.bruni@spoletoprogetti.com), Grignani G., Bagnetti C., Guarnello R.  
Veneto: Baiocco R. (coord.) [baiocco@iuav.it](mailto:baiocco@iuav.it), De Michele A., Vela L.

Foto in IV di copertina:  
Pietro Majnè, "Effetti "canale di gronda"  
Casanova (Varazze)"  
L'originale è a colori

Progetto grafico: Hstudio

Info: [info@inu.it](mailto:info@inu.it) o Maria Giatti

Foto: [www.duemmegrafica.it](http://www.duemmegrafica.it)  
Via della Saffronella 71 00163 Roma  
[www.duemmegrafica.it](http://www.duemmegrafica.it)



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 122/1997  
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma  
20/b, L. 662/96 e ss.mm.ii.

Abbonamento annuale Euro 50,00  
Versamento sul c/c postale 16286007, intestato a  
INU Edizioni srl: Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,  
o con carte di credito: CartaSI - Visa - MasterCard

## Aperture

**Leggi urbanistiche e compiti per gli urbanisti**

*Francesco Sbetti*

## Agenda

**Dieci anni di governo della Puglia**

*Angela Barbanente*

## si discute...

**Expo, una storia italiana: il giorno dopo**

*Lorenzo Pallotta*

## il Punto

**Una nuova stagione di progetti**

*Silvia Viviani*

## 10 | A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? (Seconda parte)

*a cura di Giuseppe De Luca*

- 12 **L'esperienza della Valle d'Aosta per la pianificazione paesaggistica**  
*Josette Mathiou*
- 14 **Pianificazione territoriale e paesaggistica in Trentino: stato dell'arte**  
*Giovanna Ulrici*
- 16 **L'inestricabile connessione tra tutela del paesaggio e pianificazione territoriale nell'Alto Adige**  
*Virna Bussadori*
- 18 **L'innesto paesaggistico nel corpus del piano territoriale regionale del Veneto**  
*Franco Alberti*
- 20 **L'adeguamento del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale dell'Emilia-Romagna**  
*Roberto Gabrielli, Anna Mele, Gabriele Bollini*
- 22 **Storia e prospettive del Piano Territoriale dell'Emilia Romagna**  
*Claudia Dall'Olio, Graziella Guaragno*
- 24 **L'integrazione paesaggistica al Piano di indirizzo territoriale vigente della Toscana**  
*Giuseppe De Luca*
- 26 **Pianificazione paesaggistica ambientale nelle Marche**  
*Achille Bucci*
- 30 **Lazio: un impianto alla prova della riorganizzazione degli enti**  
*Lucio Contardi*
- 32 **Pianificazione paesaggistica e territoriale regionale in Molise**  
*Luciano De Bonis, Michele Porsia*
- 34 **La difficile attuazione del Piano paesaggistico regionale della Sardegna**  
*Corrado Zoppi*
- 37 **Personaggi senza regista nella scena della pianificazione regionale siciliana**  
*Giuseppe Trombino*

## 39 | Bilancio e rinnovo della Legge Urbanistica campana

*a cura di Francesco Domenico Moccia, Alessandro Sgobbo*

- 40 **Piano unico o due piani? Un dilemma da sciogliere con coerenza**  
*Francesco Domenico Moccia*
- 42 **Il Piano Territoriale Generale della Città Metropolitana**  
*Giuseppe Mazzeo*
- 45 **Il Piano Urbanistico Comunale**  
*Alessandro Sgobbo*
- 49 **Il Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale**  
*Isidoro Fasolino*
- 52 **La Pianificazione Attuativa**  
*Giuseppe Guida*
- 54 **Atti di Programma degli Interventi**  
*Antonio Nigro, Antonia Arena, Francesco Abbamonte*
- 56 **La pianificazione intercomunale**  
*Anna Mesolella*
- 57 **Partecipazione e condivisione**  
*Maria Veronica Izzo*
- 61 **Perequazione, compensazione ed incentivazione**  
*Francesco Varone*
- 63 **Le dotazioni di spazi pubblici ed attrezzature**  
*Antonia Arena, Antonio Nigro, Marco Lauro*
- 66 **Governo del territorio e consumo di suolo**  
*Emanuela Coppola, Michele Grimaldi*
- 68 **Il SIT e la Carta Unica del Territorio 2.0**  
*Emilio Bosco*

## 70 | Pianificare le città del vino. Per un dialogo tra territorio e produzione

*a cura di Valeria Lingua*

- 72 **Trasferire le buone pratiche: il caso di Torrecuso**  
*Antonella Martino*
- 74 **Il progetto RURBANCE e i legami UrbanoRurali**  
*Vito Garramone, Luca Lodatti*
- 76 **La candidatura UNESCO nel percorso evolutivo del Paesaggio Vitivinicolo di pregio**  
*Catherine Dezio*
- 80 **Bomporto: una città del vino resiliente alle catastrofi naturali**  
*Carla Ferrari*

- 83 | **Sviluppo socio-economico e ambientale delle città del vino**  
*Roberto Formato*
- 85 | **Il Piano delle Città del Vino in prospettiva**  
*Valeria Lingua*

## 88 | **Rischio idraulico e difesa del territorio in Liguria**

*a cura di Franca Balletti, Silvia Soppa*

- 89 | **Assetto del territorio e problematiche idrogeologiche nell'area metropolitana genovese**  
*Andrea Pasetti*
- 91 | **Alluvioni a Genova. Il punto di vista di un geologo non allineato**  
*Pietro Maifredi*
- 93 | **Rischio idrogeologico e strumenti di regolazione del territorio**  
*Silvia Capurro*
- 95 | **Accordo di programma per la messa in sicurezza di rio Noli**  
*Silvia Soppa*
- 97 | **Il Contratto di fiume dell'Entella**  
*Franca Balletti, Silvia Soppa*

## 100 | **Una finestra su: Londra**

*a cura di Marco Cremaschi*

- 100 | **Oltre il parco: i giochi di Londra**  
*Matteo Basso*
- 106 | **Gli attori**  
*Matteo Basso*

## 108 | **La Biennale dello Spazio pubblico 2015**

- 108 | **Interpretare il ruolo della Biennale**  
*Mario Spada*
- 109 | **Una Biennale internazionale**  
*Pietro Garau*
- 110 | **Biennale 2015: una nuova partecipazione**  
*Domenico Cecchini*
- 111 | **Strade, percorsi e processi verso il futuro delle città**  
*Nicolò Savarese*

## 114 | **Torino Metropoli 2025. Luoghi e spazi della nuova economia**

*a cura di Carolina Giaimo*

- 114 | **Dialoghi metropolitani per il Piano strategico "Torino Metropoli 2025" Torino Metropoli 2025"**  
*Carolina Giaimo*
- 116 | **Spazi e luoghi della nuova economia per il Piano Strategico "Torino Metropoli 2025"**  
*Anna Prat*
- 119 | **Nuova pianificazione urbanistica per l'abilitazione del territorio metropolitano ad un nuovo sviluppo**  
*Carlo Alberto Barbieri*

## 127 | **Periferie: che cosa è rimasto di una stagione di rigenerazione urbana?**

*a cura di Silvia Saccomani*

- 129 | **L'edilizia residenziale pubblica da problema a risorsa**  
*Anna Delera*
- 132 | **Periferia pubblica e Centralità locali. I luoghi della rigenerazione a Roma**  
*Paola Carobbi, Lucia Fonti, Daniel Modigliani, Irene Poli, Chiara Ravagnan*
- 134 | **Torino: dalla rigenerazione urbana al problema della casa. Intervista a Giovanni Magnano**  
*Nadia Caruso*

## 136 | **Rassegna urbanistica**

- 136 | **L'attività mineraria in Italia: un'industria chiusa, una questione aperta**  
*Ottavia Aristone, Alessia di Loreto*
- 139 | **Museo all'aperto della città di Faenza. Quando l'urbanistica incrocia l'arte urbana**  
*Ennio Nonni*
- 143 | **Eataly: implicazioni territoriali e strategie localizzative**  
*Francesco Gastaldi, Federico Scala*
- 145 | **Rust belts e retaggio culturale agricolo. Il recupero dei suoli urbani nelle città industriali in crisi**  
*Marco Spada, Stefano Bigiotti*

## 147 | **Urbanistica, Società, Istituzioni**

- 147 | **Riflessioni intorno al progetto e al governo delle città**  
*Luigi Pingitore*
- 149 | **Interpretazioni e Riterritorializzazioni**  
*Alberto Ziparo*

## 152 | **Libri e altro**

*a cura di Ruben Baiocco*

## 156 | **Assurb**

*a cura di Daniele Rallo*

## 158 | **Opinioni e confronti**

**Grandi opere e piccole città**

*Marisa Fantin*

## 160 | **Indici**

CONTROPIANO

## 015

### **Cambiamo rotta**

*Federico Oliva*

P04

in quarta

**Effetto "canale di gronda"**  
**Casanova (Varazze)**

*Pietro Maifredi*

# 10

a cura di Giuseppe De Luca

## A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? Seconda parte

*La pianificazione territoriale regionale ha avuto una fervida fase di sviluppo a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, della territorializzazione delle politiche dell'Unione europea, e del rilancio della pianificazione paesaggistica a seguito dell'emanazione del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio. Seppur la situazione dei Governi regionali è oggi molto differenziata, per via delle differenti storie elettorali che obbligano a distinguere, è possibile pensare ad un primo bilancio. O meglio cosa resta del fervore pianificatorio regionale seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 e del Codice Urbani del 2004? E soprattutto come si è collocata questa attività nello sfondo programmatico dello spazio europeo alla chiusura della fase di programmazione 2007-2013?*

“Tre lustri non sembrano bastati per produrre innovazioni significative nelle pratiche regionali”. Con questa frase abbiamo chiuso la prima parte del servizio sugli esiti della pianificazione territoriale e paesaggistica regionale, quando abbiamo trattato i casi delle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Abruzzo, Campania, Calabria, Basilicata, e Puglia. Con questa frase iniziamo la seconda parte, dove vengono presentati i casi dell'Alto Adige, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trentino, Valle d'Aosta, e Veneto.

Più che una occasione mancata, come spesso si interpretano le pratiche di pianificazione in Italia quando, alla attesa dell'inizio, non corrispondono esiti di rilievo, è in parte una grande debolezza della pianificazione regionale in Italia, e la *deblache* della co-pianificazione per quella paesaggistica. Solo due Regioni, la Puglia e la Toscana – non senza polemiche, critiche e distinguo – hanno concluso il complesso e defaticante iter della pianificazione paesaggistica, approvando i relativi strumenti ordinatori fino a giungere alla co-pianificazione con il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo. Ma con un differente “modello”: la prima ha puntato ad un piano paesaggistico a valenza territoriale, connotato da una robusta progettualità inserita in una *vision* strategica di lungo periodo; la seconda, al contrario, ha scelto la strada dell'integrazione paesaggistica al piano regionale vigente, definendo indirizzi, direttive e regole.

A 10 anni dall'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, solo due Regioni ordinarie hanno chiuso il percorso. Di quelle speciali solo l'Alto Adige e la Val d'Aosta hanno prestato attenzione ai fatti e ai temi del paesaggio, innervando di questo le politiche territoriali.

Che dire? Che i temi paesaggistici non fanno parte della cultura italiana? Troppo semplice una siffatta risposta. Probabilmente bisogna cominciare a reinterrogarsi nuovamente sul connubio tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale, magari cominciando a rileggere gli atti del IV° Congresso dell'Inu del 1952, dedicato proprio alla pianificazione regionale e quelli del VII° Congresso dell'Inu del 1958, dedicato al bilancio della pianificazione territoriale e paesaggistica (come si diceva allora). Le domande poste allora sono maledettamente attuali ed emergono con forza dalla comparazione dei casi regionali fatta in questo doppio servizio di UI. Focus del servizio, infatti, sono le pratiche di pianificazione territoriale regionale effettivamente attivate in Italia negli ultimi quindici anni.

Il risultato è strabiliante: un cacofonico eclettismo sembra emergere dalle pratiche. Come se il Paese non avesse una legge cornice nazionale entro la quale si debbano inscrivere la natura e la forma della pianificazione territoriale regionale, o meglio come se il Paese fosse una “federazione di stati-regione” dove ognuno si sia ritagliato un proprio ed autonomo percorso. Dunque non un modello nazionale e nemmeno “modelli regionali”, quanto un eclettico “misto” caratterizzato, e via via appellato come strategico, strutturale, di indirizzo, e qualche volta anche regolativo. Una sorta di *pot pourri a la carte*, difficile anche da confrontare insieme.

I piani regionali hanno così una valenza mista, che deriva da processi di formazione non sempre chiaramente definiti nei loro percorsi, quanto influenzati dalle arene regionali e dalla “tensione” politica che intorno ad essi ha preso corpo: alcuni presentano forme interessanti di cooperazione istituzionale, altri

di partecipazione e inclusione degli interessi, qualcuno viene costruito intorno ad una visione progettuale che tende anche a travalicare i confini regionali, per avere una proiezione di uno spazio europeo, almeno come desiderio di intercettare alcuni canali finanziari legati alle grandi infrastrutture di trasporto.

Ma andiamo, succintamente, per ordine.

Sul rapporto pianificazione territoriale regionale/pianificazione paesaggistica emergono tre scenari:

1. il piano paesaggistico è uno strumento differente e separato rispetto al piano territoriale (Liguria, Marche, Abruzzo, Umbria, Molise, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Sardegna), e i due piani sono stati oggetto di processi di elaborazione distinti;
2. pur essendo previsto un piano paesaggistico autonomo rispetto al piano territoriale, i processi di elaborazione dei due strumenti sono concomitanti e/o il piano territoriale cerca una stretta interrelazione con

3. quello paesaggistico (Emilia Romagna, Puglia, Piemonte, Lombardia, Basilicata);
- il piano paesaggistico integra quello territoriale (Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Provincia di Bolzano, Veneto, Toscana, Campania e Calabria) diventando parte integrante dello strumento di pianificazione regionale, che assume il carattere di piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ai sensi dell'art. 135 del Codice.

## Stato della pianificazione territoriale e paesaggistica regionale in Italia al 2015

### Abruzzo

Il Piano Paesaggistico Regionale (Ppr) è autonomo rispetto al Quadro di riferimento regionale  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 Codice) il 26.2.2009

### Basilicata

Il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (Ptr), integra il Quadro strutturale regionale (QSR) e la Carta regionale dei suoli (Crs), è in via di redazione  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 Codice) il 14.9.2011

### Campania

Il Piano territoriale regionale (Ptr) ha valenza paesaggistica (Ptr/p). È stato approvato con Lr n. 13 del 13.10.2008. In fase di revisione per la parte paesaggistica  
Siglata intesa e disciplinare attuativo con MiBACT (art. 143 Codice) il 6.12.2010 e (art. 156) il 27.12.2006

### Friuli Venezia-Giulia

Il Piano di governo del territorio (Pgt), approvato con DP della Regione n. 84/Pres 16.4.2013, non è ancora entrato in vigore; mentre il Piano paesaggistico regionale (Ppr) è in corso di redazione  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 Codice) il 22.12.2006 e disciplinare attuativo l'12.11.2013

### Liguria

Il nuovo Piano territoriale di coordinamento paesistico (Ptcp) è in via di formazione, così come il Piano territoriale regionale (Ptr)  
Nessuna intesa con il MiBACT è stata ancora siglata

### Marche

Il Piano paesistico ambientale regionale (Ppaa) è stato approvato con Dcr n. 197 del 3.12.1989, ora è in fase di revisione  
Il Piano di inquadramento territoriale (Pit) è stato approvato con Dcr n. 295 dell'8.2.2000  
Siglata intesa e disciplinare attuativo con MiBACT (art. 156 Codice) il 8.6.2011

### Piemonte

Il Piano territoriale regionale (Ptr) è stato approvato con Dcr n. 122 del 21.7.2011  
Il Piano paesaggistico regionale (Ppr) è stato adottato con Dgr n. 53-11975 del 4.8.2009; e integrato con Dgr 6-5430/2013 e con Dgr n. 20-1442/2015  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 Codice) il 28.3.2008 e disciplinare attuativo l'11.7.2008

### Sardegna

Il Piano paesaggistico regionale (Ppr) approvato preliminarmente con Dgr n. 45/2 del 25.10.2013 è stato revocato con Dgr n. 39/1 del 10.10.2014  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 e art. 156 Codice) il 19.2.2007 e disciplinare attuativo l'1.3.2013

### Toscana

Il Piano di indirizzo territoriale (Pit) è stato approvato con Dcr n. 72 del 24.7.2007  
l'integrazione paesaggistica al Pit (Pit/p) è stata approvata con Dcr n. 37 del 27.3.2015  
Firmata co-pianificazione con MiBACT l'11.4.2015

### Umbria

Il Piano urbanistico territoriale (Put) è stato approvato con Lr n. 27 del 24.3.2000, e integrato con un Disegno strategico regionale, adottato con Dgr n. 1615 del 27.9.2006  
Il Piano paesaggistico regionale (Ppr) è stato preadottato con Dgr n. 43 del 23.1.2012 e n. 540 del 16.5.2012  
Siglata intesa e disciplinare attuativo con MiBACT (art. 143 Codice) il 7.12.2010, integrata il 4.6.2012

### Alto Adige

Il Piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale (LEROP) è stato approvato con Legge provinciale n. 3 del 18.1.1995  
La pianificazione paesaggistica è il prodotto delle Linee guida natura e paesaggio in Alto Adige, approvate con DGP n. 3147 del 2.9.2002, e costituiscono il piano di settore del LEROP in materia di paesaggio  
Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con MiBACT

### Calabria

Il Quadro territoriale regionale (Qtr) ha valenza paesaggistica (Qtr/p). È stato adottato con Dcr n. 300 del 22.4.2013  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 Codice) il 23.12.2009 e disciplinare attuativo l'11.5.2012

### Emilia-Romagna

Il nuovo Piano territoriale paesistico regionale (Ptpr), in corso di definizione, è parte tematica del Piano territoriale regionale (Ptr). Questo è stato approvato con Dcr n. 276 del 3.3.2010  
Siglata intesa e disciplinare attuativo con MiBACT (art. 156 Codice) il 20.1.2014

### Lazio

Il Piano territoriale paesistico regionale (Ptpr) è stato adottato con Dgr n. 556 del 25.7.2007, poi integrato con Dgr n. 1025 del 21.12.2007, come anticipazione, integrazione e specificazione del Piano Territoriale Regionale Generale (Ptrg), ancora in fase di studio  
Siglata intesa e disciplinare attuativo con MiBACT (art. 143 Codice) il 11.12.2013

### Lombardia

Il Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (Ptr/p) è stato approvato, senza co-pianificazione, con Dcr n. 951 del 19.1.2010. Si trova in fase di revisione a seguito di Dgr n. 937 del 11.7.2014  
In corso definizione di una Intesa con MiBACT

### Molise

Il Piano territoriale paesistico ambientale Regionale (Ptpra) è in corso di redazione  
Nessuna intesa con il MiBACT è stata ancora siglata

### Puglia

Il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) è stato approvato con Dgr n. 176 del 16.2.2015, come parte del Documento Regionale di Assetto Generale (Drag)  
Firmata co-pianificazione con MiBACT il 16.1.2015

### Sicilia

Il Piano territoriale paesaggistico regionale (Ptpr) è la sommatoria di più piani territoriali paesaggistici di ambito, in applicazione delle Linee guida del Ptpr, approvate con Decreto n. 6080 del 21.5.1999  
Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con MiBACT

### Trentino

Il Piano urbanistico provinciale (Pup) è stato approvato con legge provinciale n. 5 del 27.5.2008, contiene norma paesaggistiche  
Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con MiBACT

### Valle d'Aosta

Il Piano territoriale paesistico (Ptp) è stato approvato con Lr. n. 11 del 6.4.1998  
Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con MiBACT

### Veneto

Il Piano territoriale regionale di coordinamento (Ptrc) è stato adottato con Dgr n. 2587 del 7.8.2007, mentre l'integrazione paesaggistica è stata adottata con Dgr n. 427 del 10.9.2013  
Siglata intesa e accordo con MiBACT (art. 143 Codice) il 15.7.2009

Sulla forma del piano la situazione si fa un po' più difficile ma, volendo trovare delle caratteristiche di similitudine intorno ai temi delle "strategie" adottate per individuare contesti per progetti regionali, subregionali o tematici, emergono queste differenze:

- a. alcuni piani territoriali prefigurano programmi e progetti integrati che coprono una vasta gamma di argomenti, legandoli alla individuazione di aree sub-regionali. I piani territoriali regionali di Liguria, Marche, Umbria e Campania prevedono un ampio uso di strumenti operativi con molteplici definizioni e obiettivi (progetti di iniziativa regionali, progetti pilota, progetti integrati, aree di progetto della regionale territoriale piano Liguria, progetti di cantiere navale nella regione Marche, progetti di campo in Campania piano territoriale e piani e programmi nella regione Umbria);
- b. alcuni tendono a costruire forme di *governance* multilivello per attivare processi di interpretazione-progettazione-decisione da attuare sia a livello di area vasta che a livello locale. Il caso più interessante è quello del Piemonte, che identifica 33 aree di integrazione territoriale (AIT) e li definisce come sistemi di sovra-regionali, aree che rappresentano l'aggregazione di sistemi contro il declino economico, sociale e territoriale;
- c. ed infine altri adottano strategie di territorializzazione delle politiche, come nel caso dell'Emilia-Romagna e Lombardia, dove le strategie sono costruite attraverso politiche ed azioni relative alla programmazione delle risorse per la pianificazione; oppure come in Toscana (parte strategica), Umbria e Marche, dove le strategie sono definite in visioni territoriali di riferimento.

Per chiudere, la lettura dei contributi mette in risalto un patchwork di posizioni e atteggiamenti talmente ricco che stenta ad essere racchiuso in modelli di riferimento prevalenti. Sembrano piuttosto pratiche territoriali "regionali", che trovano proprio all'interno di questo perimetro istituzionale e nelle arene qui attive la loro ragione d'essere e i loro argomenti di riferimento.

Josette Mathiou

## L'esperienza della Valle d'Aosta per la pianificazione paesaggistica

La Regione autonoma Valle d'Aosta ha approvato nel 1998 il proprio Piano territoriale paesistico (Ptp), in attuazione di una norma regionale del 1960<sup>1</sup> e della legge Galasso del 1985, che accendendo i riflettori sulla tutela e valorizzazione del paesaggio, fino a quel momento trascurata, sia dalla pianificazione comunale, sia dalla normativa, stabiliva che le regioni si dotassero di piani paesistici, aprendo la via alla concretizzazione di una previsione contenuta nella legge regionale del 1960 che con grande lungimiranza aveva prefigurato un Piano regionale urbanistico e paesaggistico. Parallelamente allo sviluppo del Piano regionale, a livello internazionale, si andavano consolidando sensibilità crescenti in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio e in merito alla loro declinazione con i problemi legati allo sviluppo, influenzando la connotazione del Piano che si andava definendo.

Nel 1987 la Commissione mondiale sull'ambiente emetteva il Rapporto Bruntland, lanciando a livello mondiale la filosofia dello sviluppo sostenibile. Nel 1988, a seguito dell'occasione del bicentenario della prima ascensione sul Monte Bianco (1986), si riunivano per la prima volta i ministri dell'ambiente svizzero, francese e italiano a Locarno per dare avvio a uno studio di Parco internazionale del Monte Bianco che si sarebbe sviluppato in seguito nell'*Espace Mont-Blanc*, dove i temi affrontati hanno coniugato protezione con promozione. Nel 1991, per affrontare le sfide e i problemi legati allo sviluppo sulla base di un coordinamento internazionale delle politiche di pianificazione territoriale, trasporti, energia, turismo, ecc., veniva sottoscritta a Salisburgo la Convenzione delle Alpi tra i Paesi facenti capo all'arco alpino. Nel 1992, in occasione della prima Conferenza mondiale dei capi di Stato sull'ambiente, si addiveniva all'accordo sulla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che

successivamente ha portato alla stesura del protocollo di Kyoto.

La decisione di formare un Piano che affrontasse congiuntamente i problemi urbanistico-territoriali e quelli paesistico-ambientali ha preso avvio dalla consapevolezza che in Valle d'Aosta più che in altre regioni, i problemi della salvaguardia paesistica e ambientale siano particolarmente intrecciati con i problemi di sviluppo economico e sociale. Ci si riferisce all'eccezionale rilevanza assunta in Valle d'Aosta dall'economia turistica e alle risorse ambientali che la alimentano, alle quali va aggiunta la constatazione che nelle regioni alpine, nonostante la relativa lontananza dai grandi poli dello sviluppo urbano-industriale, i problemi ambientali discendono non soltanto dagli effetti negativi legati ai fenomeni trascorsi (e tuttora in corso, quali l'indebolimento delle difese naturali, e più in generale il venir meno di antichi e stabili equilibri), ma anche, e sempre più, dalle tendenze emergenti e dalle spinte innovative che si manifestano nell'economia e nelle dinamiche territoriali soprattutto ai diversi livelli locali.

La decisione, peraltro ormai lontana nel tempo (la formazione del Ptp, comprensiva delle negoziazioni con gli enti locali e con i settori regionali, ha richiesto circa un decennio di tempo) di avviare gli studi per la formazione di un piano a valenza sia territoriale, sia paesistica, ha condotto necessariamente alla considerazione del territorio regionale nel suo complesso, affrontando congiuntamente temi di conservazione e temi di sviluppo.

La strategia di sviluppo disegnata dal Ptp auspicava un coordinamento delle iniziative e delle azioni di competenza dei diversi soggetti operanti sul territorio regionale.

Essa richiedeva infatti di innovare progressivamente i modi di "produzione del territorio" e quindi il ruolo che vi avrebbe svolto la molteplicità degli attori locali e dei soggetti

istituzionali; di passare cioè dalla logica del campanile a quella della rete, dal principio della divisione gerarchica delle competenze al principio dell'interdipendenza e cooperazione. Si trattava di un passaggio imposto dai cambiamenti che si andavano profilando in vari campi (economico, sociale e culturale), ma che si richiamava anche alle tradizioni più profonde della cultura di montagna che si manifesta nelle numerose forme di collaborazione e solidarietà dettate dall'asprezza delle condizioni ambientali e dalla natura stessa delle risorse collettive. In questo senso la gestione del territorio proposta dal Ptp si sarebbe dovuta configurare come una grande impresa collettiva. Le linee programmatiche del Ptp tendevano infatti a valorizzare il ruolo propositivo e promozionale della Regione, sforzandosi di delineare un quadro programmatico e complessivo, al quale le decisioni di spesa settoriali potessero fare riferimento, evitando le incoerenze e le contraddizioni che in precedenza ne avevano talora ridotto o compromesso l'efficacia.

Il Ptp era stato pensato come un piano direttore che avrebbe dovuto essere attuato da una pluralità di strumenti (coordinati tra loro dal Ptp) ad opera di soggetti diversi (comuni e attori diversi del territorio), relativi a temi diversi (specifici programmi di settore, coinvolgendo direttamente gli assessorati regionali di riferimento) e relativi a determinate aree (progetti d'area individuati *ad hoc*). Il versante territoriale del piano avrebbe dovuto guidare lo sviluppo insediativo, mentre al versante paesistico-ambientale, il piano affidava il contenimento degli interventi non in linea con la salvaguardia e la difesa dei valori paesaggistici e ambientali.

L'attuazione del Ptp si è però verificata, e si verifica tuttora, in modo assai asimmetrico, passando soprattutto attraverso la pianificazione urbanistica locale, da una parte, e manifestando prevalentemente il suo lato prescrittivo e vincolistico, dall'altra. Pertanto, la pianificazione territoriale di livello regionale, anziché rappresentare il supporto a iniziative di sviluppo economico, sociale, ambientale nei diversi contesti territoriali sub-regionali, si manifesta di fatto come strumento di impedimento e di freno, non essendo mai decollato il versante che avrebbe dovuto incoraggiare lo sviluppo territoriale-urbanistico.

Nella sostanza, ha giocato un ruolo forse determinante anche la decisione di aver voluto

tenere l'attuazione di un piano direttore in un settore (assessorato al territorio e ambiente) dell'Amministrazione, benché l'importanza e la centralità dello strumento suggerivano la sua ricollocazione in un ufficio della Presidenza della Giunta che avrebbe conferito al piano una autorevolezza sovraordinata alle politiche di settore.

Il Ptp così formato ha controllato lo sviluppo territoriale della Regione, attraverso i piani regolatori comunali che vi si sono adeguati, seppure con molta lentezza, e attraverso l'azione della Soprintendenza per i beni e le attività culturali le cui funzioni, in Valle d'Aosta, sono di competenza regionale, mentre i diversi progetti d'area e i programmi di settore individuati nel piano non hanno mai visto la luce. In realtà l'adeguamento dei piani regolatori, tuttora in corso, ha fatto registrare tempi lunghi a causa di una pluralità di fattori. Da una parte, in un primo momento gli enti locali non avevano accettato di buon grado un piano sovraordinato che vedevano autoritativo (al punto da far fallire addirittura un progetto di condivisione di software per la facilitazione di circolazione di informazioni e cartografie di base, necessarie per l'adeguamento dei piani regolatori). Dall'altra, nel frattempo si era verificato l'evento più grave che abbia funestato il territorio regionale negli anni recenti (alluvione del 2000), a seguito del quale si è reso necessario concentrare gli sforzi in materia di sicurezza idrogeologica, dando priorità alla redazione e all'approvazione di cartografie comunali degli ambiti inedificabili (frane, valanghe, alluvioni, ecc.).

Al momento attuale circa il 50% dei comuni ha adeguato il proprio piano regolatore al Ptp: si tratta dei Comuni dove si concentra la maggior parte della popolazione residente e fluttuante.

Dal punto di vista della gestione del paesaggio, oltre alle indicazioni che il Ptp fornisce, incidono talvolta pesantemente specifiche norme di settore. A parte i periodici condoni edilizi cui da anni siamo stati abituati, influiscono la normativa antisismica, la cosiddetta "legge casa" regionale (che in Valle d'Aosta vige a tempo indeterminato e interessa anche i centri storici), la normativa sulle radiotelecomunicazioni, e soprattutto non vanno trascurati gli effetti (diretti e indiretti) di possibili eventuali politiche europee.

Più in particolare, le politiche volte a favorire il contenimento delle risorse energetiche

e la produzione di energia, mediante fonti rinnovabili, tendono a scatenare reazioni locali contrastanti in un territorio alpino molto sensibile, quale è quello valdostano. Le reazioni nei diversi contesti si materializzano nella corsa alla realizzazione di centraline idroelettriche con effetti a volte dirompenti non solo per quanto riguarda i regimi dei corpi d'acqua direttamente interessati (in un equilibrio difficile da mantenersi specie per quanto riguarda la garanzia del minimo deflusso vitale dei torrenti), ma anche con riferimento alla tutela del paesaggio, esercitata dalla Soprintendenza regionale ai beni culturali.

Le prospettive per gli sviluppi futuri che si aprono riguardano in primo luogo il completamento della fase di revisione e adeguamento delle pianificazioni locali.

In un secondo tempo, a seguito dell'introduzione a livello nazionale di nuove norme che si vanno profilando (sull'uso e sul consumo di suolo), si verificherà la possibilità di rivedere, aggiornandolo, il Ptp. Potrebbero infatti essere necessarie anche forme di revisione più approfondita e incisiva dello stesso Ptp attuale. Sebbene con la modifica del titolo V della Costituzione del 2001, lo Stato abbia avocato a sé la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, la stessa modifica costituzionale ha tuttavia lasciato alla Valle d'Aosta la potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio che lo Statuto speciale le ha attribuito nel 1948, in virtù del quale ha potuto prefigurare già dal 1960 strumenti di tutela del paesaggio. Ma è soprattutto per aver già provveduto a gestire il proprio sviluppo territoriale nonché la tutela del proprio paesaggio che la Regione ha affrontato l'introduzione del nuovo Codice dei beni culturali senza dover modificare il cammino intrapreso con il Ptp a partire dalla fine degli anni '90 a oggi.

1. Legge regionale n. 3 del 1960, *Legge regionale urbanistica e per la tutela del paesaggio in Valle d'Aosta*.

Giovanna Ulrici

## Pianificazione territoriale e paesaggistica in Trentino: stato dell'arte

Il Trentino è una terra sorprendentemente florida e avanzata, a volte compiaciuta del proprio status raggiunto anche grazie ad un precoce impiego della pianificazione urbanistica, non sempre austera nell'uso delle risorse naturali, finanziarie, di prossimità o di scala ed ora preoccupata, molto preoccupata, per il proprio futuro. Tutto questo, comprese le recenti difficoltà, è tracciato nelle forme del territorio, è visibile nello spazio che gli abitanti hanno dato al proprio stare sulla terra.

La prima decade del nuovo secolo è stata caratterizzata in terra trentina da un fervore riformista e normativo fortissimo, che oltre a portare al varo del nuovo Piano Urbanistico Provinciale (Pup), ha dato forma ad un nuovo Ente intermedio tra Provincia e Comuni, la Comunità di Valle<sup>1</sup>, al quale è stato affidato il compito di governare i territori per tramite del Piano Territoriale di Comunità, Ptc, uno strumento di pianificazione strategica e paesaggistica previsto dalla nuova legge urbanistica, riformata a sua volta nell'anno 2008<sup>2</sup>.

L'attuale Pup<sup>3</sup>, in vigore dal medesimo anno 2008, ha posto il paesaggio al centro delle politiche territoriali, riconoscendo in esso lo spazio costruito dall'uomo per vivere, produrre e muoversi: vi si afferma una concezione post-vincolistica del Paesaggio, prodotto dell'operare umano e al contempo senso profondo di una comunità e si demanda ai Ptc la sua declinazione identitaria e di dettaglio.

Dopo il primo Pup del 1967 del Prof. Giuseppe Samonà e del governatore Bruno Kessler, centrato sull'obiettivo dello sviluppo di un Trentino arretrato e povero, dopo il Pup del 1988 del vicepresidente Walter Micheli, che tendeva a salvaguardare e tutelare gli aspetti ambientali rilevanti attraverso meccanismi basati su una serie di vincoli, il vigente Pup si pone l'obiettivo di integrare sviluppo e tutela all'interno di una nuova visione di paesaggio coerente con la definizione della Convenzio-

ne europea: "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni".

Da subito è stato evidente che fare del paesaggio il luogo di sintesi e rappresentazione di valori condivisi obbligava a fare i conti con i presupposti identitari sulla storia della terra trentina, riferiti al suo possibile destino italiano, al suo destino autonomista e ad una ondivaga nostalgia tirolese: racconti dai quali non si può prescindere nella ricerca di una più generale identità collettiva perché alimentati da un conflitto ancora irrisolto che tende a condizionare anche i rapporti con i nuovi cittadini e l'interpretazione data alla gestione del territorio<sup>4</sup>.

Il rischio, piuttosto chiaro ai riformatori, che avrebbe corso la nuova generazione di Piani di valle, invitati a condensare i valori identitari ispiratori del disegno territoriale in una «Carta del paesaggio e Carta di regola del territorio» da costruirsi insieme agli abitanti del luogo, consisteva nel mettere al centro del disegno una rappresentazione retorica della storia locale attraverso una forzata interpretazione dei suoi segni e simboli: in questo senso è significativo e liberatorio leggere sul documento ufficiale delle linee guida provinciali<sup>5</sup>, il testo del Prof. A. Salsa, in cui trovano posto affermazioni chiare e forti quali "la nozione di identità è il risultato di dinamiche di contatto, ibridazione, meticciamiento fra elementi diversi..." E ancora "...Occorre, a questo punto, andare oltre il rischioso appello all'identità territoriale e sociale, intorno a cui ci si interroga nella redazione dei progetti urbanistici e paesaggistici...Se viene meno la capacità, da parte delle comunità, di potersi identificare con i luoghi da esse abitati e costruiti, l'identità rimarrà una mera petizione di principio, vuota, sterile, persino controproducente".

Non è facile quindi per chi scrive poter imputare ad un solo colpevole le cause dell'attuale

impasse che la nuova stagione pianificatoria trentina sta attraversando: è ad oggi desolante il bilancio dei risultati raggiunti in termini di chiusura di processi di adozione/approvazione nella formazione dei Piani territoriali delle Comunità. A fronte di un vasto dispiegamento di ricerche, gruppi di lavoro, processi partecipativi declinati in diverse forme, si contano pochi Documenti Preliminari approvati, e molti processi incagliati in note e pericolose secche: per esempio l'aver cercato nella rappresentazione collettiva una forzata condivisione ridotta ad un minimo comune multiplo di banalizzazione, oppure, all'opposto, l'aver perseguito un disegno del territorio raffinato, colto ma non condiviso o ancora avere tentato di aggirare il problema producendo documenti di settore tanto efficienti nell'ottimizzare programmi già in corso quanto inefficaci nel contribuire al nuovo corso di pianificazione.

A questo va aggiunta la difficoltà della pianificazione territoriale di Comunità a svolgere un ruolo di pensiero strategico a scala locale, ma superiore alla piccola dimensione comunale, e a diventare un quadro strutturale di inquadramento dei piani comunali.

Ciò che prevale ad oggi è la quantità e la densità delle ricerche preparatorie affrontate per dare forma a una nuova stagione di pianificazione paesaggistica di Valle, che mette in luce la quantità di definizioni date alla parola "paesaggio", tutte declinate certamente a partire dalla formula della Convenzione europea, in alcuni casi ancora traguardanti un approccio protettivo se non vincolistico, ma prevalentemente permeate dal concetto di "paesaggio bene comune". In questa definizione si riconoscono le premesse per difendere il paesaggio identitario dal disegno di un manifesto di marketing territoriale alpino condizionato da forme esasperate di "tipicità" commerciale, così come vi si ritrova la possibilità che la percezione dei luoghi rispetti ciò che la componente naturale ha da dire in termini, per esempio, di depauperamento della complessità ecosistemica o di rischio idrogeologico.

Sono allo studio correttivi della normativa del 2008, come appena detto mai entrata veramente in vigore: una revisione generale<sup>6</sup> cui si sta dando forma per tappe caratterizzate dallo slogan "semplificazione" ma in realtà dominate dalla effettiva debolezza della compagine di coalizione politica al governo e conseguen-

temente dalla mancata autorevolezza della nuova entità istituzionale, queste Comunità di Valle cui la norma affidava l'effettivo disegno strategico del territorio e con esso il senso di una pianificazione di paesaggio per insiemi territoriali omogenei nel nome della identità e partecipazione.

A 7 anni dall'anno della "grande riforma" urbanistica 2008, in vigore è quindi ancora il solo Pup, piano a valenza paesistica: per questo arricchito, per la prima volta, di tavole di lettura e interpretazione del paesaggio<sup>7</sup> inteso come "contenitore di valori condivisi". La Carta del Paesaggio rappresenta una evoluzione dalla precedente carta di Sistema Ambientale, ambisce a fare incontrare urbanistica e architettura nel disegno del territorio, perimetra i territori omogenei in aree elementari poi aggregate in cinque "macrosistemi" a superare – per tramite della lettura paesaggistica – l'approccio a zoning dell'urbanistica. Altri elementi grammaticali della lettura del territorio contenuti nella Carta del Paesaggio sono dei limiti (rispettivamente l'identificazione di un fronte di paesaggio e all'edificazione a protezione di un paesaggio tradizionale presente) che rappresentano una forte indicazione interpretativa. Indicazioni ampiamente recepite, sviluppate e implementate dagli strumenti sottordinati: strumenti che però stanno drammaticamente faticando nel trovare una sintesi politica e culturale.

1. Le Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino, L.P. 3 d.d. 16.6.2006, hanno riformato la struttura istituzionale dell'autonomia sulla base del principio della sussidiarietà indicato dal quadro europeo, introducendo un nuovo Ente, le Comunità di Valle, intermedio tra Provincia e Comuni. Uno strumento, secondo un punto di vista tanto diffuso quanto semplificante, per accelerare il processo di accorpamento degli oltre duecento enti comunali presenti in un territorio che conta poco meno di 500.000 abitanti. (rif. <http://www.comunitavalle.provincia.tn.it/normativa/>). Nel settembre 2014 è stato approvato dalla Giunta provinciale un d.d.l. che prevede la riduzione ad ente di secondo livello per le Comunità, rendendo cogente al contempo il processo di accorpamento nella gestione associata dei servizi comunali.
2. L.P. 4 marzo 2008, n. 1 "Pianificazione urbanistica e governo del territorio", a sostituzione della precedente normativa urbanistica (L.P. 22/91): la Provincia Autonoma di Trento ha competenza legislativa in materia urbanistica già dal primo Statuto autonomista del 1948.
3. P.U.P. approvato con Legge provinciale n.5/2008, il cui documento preliminare era stato approvato dalla Giunta provinciale con atto n. 2187/2004, è stato elaborato dalle strutture tecniche provinciali con un gruppo interdipartimentale appositamente creato e supportato da un comitato scientifico composto dai Prof. Roberto Gambino, Prof. Paolo Castelnuovi, Prof. Matteo Caroli.
4. E. Curzel, "Paesaggi storici e architetture contemporanee come costruzioni identitarie", in *Sentieri Urbani* n. 11, 2013.
5. Indicazioni metodologiche per l'elaborazione della carta del paesaggio e della carta di regola del territorio", giugno 2013 - [http://www.urbanistica.provincia.tn.it/binary/pat\\_urbanistica/piani\\_territoriali\\_comunita\\_valle/Linee\\_guida\\_paesaggio\\_COMPLETO\\_12\\_giu2013.1371034103.pdf](http://www.urbanistica.provincia.tn.it/binary/pat_urbanistica/piani_territoriali_comunita_valle/Linee_guida_paesaggio_COMPLETO_12_giu2013.1371034103.pdf)
6. La legge provinciale 1/2008 e il relativo regolamento gestiscono unitamente la materia urbanistica e quella edilizia, contenendo – a collante – un gruppo di articoli dedicati alla materia energetica. Il riordino della normativa di settore all'interno di quello che viene chiamato "Codice dell'Urbanistica e dell'Edilizia" non corrisponde però ad un assetto stabile, essendosi poi accompagnato non solo ad una ricca serie di provvedimenti attuativi e circolari esplicative, ma anche a decine di aggiornamenti normativi susseguitisi fino ad oggi (rif. <http://www.urbanistica.provincia.tn.it/normativa/aggiorn/>)
7. I documenti cartografici che compongono la parte paesaggistica del Pup sono consultabili all'indirizzo: [http://www.urbanistica.provincia.tn.it/pianificazione/piano\\_urbanistico\\_provinciale/cartografia/pagina98.html](http://www.urbanistica.provincia.tn.it/pianificazione/piano_urbanistico_provinciale/cartografia/pagina98.html)

## Riferimenti bibliografici

- Curzel E. (2013), "Paesaggi storici e architetture contemporanee come costruzioni identitarie", in *Sentieri Urbani*, n. 11, pp. 60-73.
- Ferrari E. (2007), "La Carta del Paesaggio nel nuovo Piano Urbanistico della Provincia autonoma di Trento", in B. Castiglioni, M. De Marchi (a cura di), *Paesaggio, Sostenibilità, Valutazione*, Università di Padova, Padova
- Franceschini A. (2011), "L'enigma del paesaggio nel Piano Territoriale della Comunità", in *Sentieri Urbani*, n. 5, pp. 50-55.
- Zanon B. (1993), *Pianificazione territoriale e gestione dell'ambiente in Trentino*, Città studi, Milano.

Virna Bussadori

## L'inestricabile connessione tra tutela del paesaggio e pianificazione territoriale nell'Alto Adige

La Provincia Autonoma di Bolzano ha sempre rappresentato un'eccezione nel quadro italiano per quanto riguarda la pianificazione territoriale e paesaggistica, ma per capire come si è evoluta la materia è necessario ripercorrerne gli sviluppi storici.

Con la prima legge sulla tutela del paesaggio, già a partire dal 1957, furono recepiti i principi fondamentali della legge statale del 1939, e in seguito sottoposti a vincolo paesaggistico circa due terzi del territorio provinciale. In questo modo in molti Comuni furono assoggettate a vincolo paesaggistico praticamente tutte le particelle edilizie e fondiarie esistenti. L'imposizione dei vincoli ebbe tuttavia l'effetto che ogni richiesta edilizia, avente per oggetto immobili tutelati, doveva essere sottoposta all'esame dell'autorità di tutela del paesaggio provinciale.

Con tale legge si attuò un vero decentramento delle funzioni, che prima appartenevano al Ministero, sottoponendo l'attività edilizia a delle regole e ad un controllo provinciale e, dato che solo pochi Comuni disponevano di conoscenze adeguate e della necessaria esperienza nel settore, si verificò un inevitabile accentramento delle funzioni in capo all'amministrazione provinciale.

Pur essendo la pianificazione urbanistica (territoriale) di competenza esclusiva della Provincia, fin dal primo Statuto di Autonomia del 1948, la prima legge urbanistica provinciale (Ordinamento Urbanistico) fu approvata solo nel 1960, mentre la legge di tutela paesaggistica era già in vigore da tre anni. La provincia di Bolzano con tale legge aveva determinato come fini dell'ordinamento urbanistico: «l'equilibrio sociale ed economico del territorio provinciale, l'assetto idrogeologico, la tutela del patrimonio storico, paesistico e ambientale, lo sviluppo sociale ed economico, la salvaguardia del carattere tradizionale e la salute della popolazione».

La formula dimostrava come la contrapposizione fra urbanistica e tutela del paesaggio non fosse mantenuta concretamente, il legislatore aveva inteso utilizzare il governo del territorio, infatti, come strumento di conservazione del "carattere tradizionale della popolazione" generando così una stretta connessione tra uso del territorio, tutela del paesaggio (agrario) tradizionale e mantenimento della cultura della popolazione sudtirolese.

Il sistema pianificatorio, ovvero la struttura dei piani previsti, derivava ampiamente dalla legge 1150/42 con l'individuazione di tre livelli distinti: il primo costituito dal Piano provinciale di coordinamento, quale strumento atto a garantire l'organicità e l'unità d'indirizzo delle scelte di assetto territoriale; il secondo livello prevedeva la predisposizione di Piani regolatori generali (piani urbanistici comunali), con le scelte localizzative e la zonizzazione dell'intero territorio comunale; mentre il terzo livello era quello dedicato della Pianificazione particolareggiata di singole zone edilizie (di espansione, di completamento, produttive, ecc.). Questa impostazione è tuttora valida in Provincia di Bolzano.

Per quanto riguardava la predisposizione del piano urbanistico comunale, il legislatore si era in gran parte rifatto alla legge 1150/42 soprattutto per contenuti e procedure, ciò nonostante si era inteso prevedere nella normativa anche specifici criteri che avevano lo scopo di garantire una particolare attenzione all'uso del territorio ed alle sue trasformazioni: «Nella impostazione del piano devono essere oggetto di particolare studio le direttrici di sviluppo dell'abitato, la giacitura e le caratteristiche geologiche del suolo, le condizioni microclimatiche, le caratteristiche delle attività economiche locali prevalenti, nonché la topografia sociale del centro urbano, in modo da assicurare le migliori condizioni di abitabilità, di vita e di lavoro».

La normativa del 1960 prevedeva l'obbligatorietà della stesura di un Piano regolatore generale solo per alcuni Comuni, mentre per gli altri era sufficiente la redazione del Programma di fabbricazione.

Solo dieci anni dopo, e a seguito dell'entrata in vigore della cosiddetta "legge ponte" (legge 765/67), il legislatore ha nuovamente regolamentato la materia urbanistica adeguandola a quanto previsto dalla legge statale, facendo confluire la disciplina in un Testo Unico (1970). La pianificazione rimaneva tuttavia ancora ben lontana dall'assumere un ruolo determinante nell'assetto del territorio, poiché rimanevano pochi i Comuni che si erano dotati di un piano regolatore, mentre cominciava a prendere forma il primo piano di coordinamento territoriale.

Nonostante ciò con il Testo Unico del 1970 il legislatore non si era limitato a riprendere la normativa statale in materia di pianificazione urbanistica, ma, sfruttando le potestà dategli dall'autonomia, aveva inserito una disciplina specifica atta a regolamentare e a porre sotto particolare tutela il verde agricolo e le aree rurali. L'agricoltura tradizionale di montagna ha sempre rappresentato per la Provincia di Bolzano un elemento di tipicità non solo topografico, ma soprattutto sociale ed economico, e che si collegava direttamente con le finalità di conservazione del "carattere tradizionale" della popolazione sudtirolese. La disciplina del verde agricolo assumeva pertanto un'enorme importanza all'interno della normativa urbanistica provinciale.

Negli stessi anni il legislatore emanava la seconda legge sulla tutela del paesaggio (legge provinciale 16/1970) che definiva che per «tutela della bellezza e del carattere dei paesaggi e siti s'intende la conservazione e, dove possibile, il restauro dell'aspetto dei paesaggi e siti naturali, rurali e urbani, che presentano un interesse culturale od estetico o costituiscono un ambiente naturale tipico». La tutela generica del paesaggio era così estesa a tutto il territorio della Provincia.

Sempre degli anni '70 è la stesura del primo Piano di coordinamento territoriale, nato come "piano cornice", ovvero orientato verso «scopi generali articolati secondo punti di vista territoriali, economici, sociali, culturali nonché finanziari». Il piano si poneva un limite decennale, sanciva il principio della "pianificazione ininterrotta", ovvero coordinata tra livelli e settori diversi e della sussi-



Alpe di Siusi (con sullo sfondo il Sasso Lungo e il Sasso Piatto)

diarietà, demandando alle pianificazioni di dettaglio, specifiche e locali la definizione di misure particolari.

Con la seconda legge sulla tutela del paesaggio del 1970 inizia la stesura dei piani di tutela paesaggistica comunali. Considerato che nella norma le zone ed i beni meritevoli di tutela non sono assoggettati a tutela singolarmente, ma sono ricompresi in un piano comprendente l'intero territorio comunale, all'elaborazione della proposta di vincolo provvede solitamente la Provincia in stretta collaborazione con i Comuni e le associazioni locali interessate. Negli anni sono stati elaborati piani paesaggistici per tutti i Co-

muni della provincia ad eccezione delle aree ricomprese nelle zone di parco.

A soli tre anni dall'entrata in vigore del Testo Unico si approvava una nuova Legge urbanistica provinciale (1973) che estendeva l'obbligatorietà a tutti i Comuni di redigere il piano urbanistico, mantenendo per il resto l'impostazione a tre livelli della pianificazione e la particolare disciplina per il verde agricolo.

Si può dunque chiaramente evincere che a partire dagli anni '70 la pianificazione in Provincia di Bolzano ha avuto un impulso notevole spostando l'attenzione dall'attività meramente progettuale a quella di previsione di medio-lungo periodo e di determinazione dei futuri

assetto territoriali. Da un lato la stesura del Piano di coordinamento territoriale, quale strumento d'indirizzo sovraordinato, e dall'altro la redazione dei Piani urbanistici comunali d'iniziativa delle amministrazioni locali e dei piani paesaggistici ad iniziativa della Provincia.

Questo assetto si è protratto fino ai giorni nostri. Tutti i Comuni sono dotati di piano urbanistico (oramai alla terza generazione e oltre) e di piano paesaggistico, mentre il Piano di coordinamento territoriale ha conosciuto un'elaborazione a metà degli anni '80, e un'ultima revisione a metà di quelli '90. Se dunque l'attività pianificatoria aveva conosciuto un forte impulso a partire dal '70, e nei due decenni e seguire, non ugualmente si può dire di quanto avvenuto dalla fine degli anni '90 in poi.

Il Piano provinciale di coordinamento territoriale approvato nel 1995 non è più stato rielaborato, e attualmente si considera la possibilità di sostituire tale strumento con approcci più strategici e di lungo periodo alla pianificazione di vasta scala. C'è da dire che nello stesso periodo si sono approvati una serie di piani di settore, tra cui le *Linee guida natura e paesaggio in Alto Adige* (2002), o varie versioni del *Piano provinciale degli impianti di risalita e piste da sci* (ultima versione 2014) o il *Piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche* (2011), e altri.

I Comuni hanno nel frattempo provveduto a rielaborare i loro piani urbanistici, ma soprattutto sono ricorsi sempre più abbondantemente a varianti puntuali, per rispondere ad esigenze specifiche e contingenti che poco o nulla hanno a che vedere con una corretta previsione delle trasformazioni territoriali. La Provincia da parte sua ha modificato ed aggiornato i piani paesaggistici.

Una menzione a parte merita invece ancora una volta l'evoluzione legislativa in materia urbanistica e paesaggistica. Se riguardo quest'ultima la legge rimane – con poche varianti – quella del 1970, lasciando nonostante diverse sentenze ancora in parte insoluta la questione in merito al recepimento del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Codice Urbani), in materia urbanistica a partire dal 1973 si è assistito a più riforme che in realtà altro non erano che riscritture più o meno simili degli impianti normativi previgenti.

L'ultima legge urbanistica provinciale è del 1997, tuttavia di quel testo oggi rimane gran poco. Si pensi solo che fino al 2014 sono sta-

te 32 le leggi che ne hanno apportato modifiche, come a dire circa due volte l'anno. La parte che ha subito più stravolgimenti è stata quella che disciplinava il verde agricolo, il verde alpino e il bosco, ovvero la larga parte del "paesaggio tradizionale" della provincia. Un solo articolo di questa legge conteneva in origine 29 commi, passati oggi a 37, ma solo 5 sono i commi che non hanno subito modifiche, il totale delle quali ammonta a ben 60. Non contenti di ciò si è pensato anche ad un articolo "bis" contenente in origine un'interpretazione autentica del precedente in un solo comma. Quest'articolo ha subito a sua volta una decina di modifiche e contiene oggi 9 commi tra abrogati e ancora vigenti.

Questo *modus operandi* ha riguardato non solo il verde agricolo e la sua salvaguardia, bensì altri aspetti importanti nell'assetto territoriale, con il solo effetto di scardinare il valore della pianificazione e la necessità di garantire nel tempo coerenza tra quest'ultima e la base normativa.

Attualmente è in corso una profonda riforma che intende innanzitutto coordinare la legislazione urbanistica e paesaggistica in maniera unitaria, semplificando le procedure e gli strumenti, eliminando norme più o meno ad hoc e adeguandosi a tutte quelle riforme di rango superiore.

La pianificazione del territorio intesa come attento coordinamento delle trasformazioni urbane e paesaggistiche, di tutela del paesaggio e della natura, dovrebbe riacquistare importanza e valore. Da questo lavoro dovrebbero uscire anche strumenti rinnovati, capaci di anticipare le trasformazioni pur nella valorizzazione delle specificità locali e nel rispetto di criteri d'integrazione, coesione, sussidiarietà e partecipazione.

#### Riferimenti bibliografici

- J. Ebner, H. I. Maier, V. Pircher, *Disposizioni fondamentali sulla tutela del paesaggio*, Bolzano, 2010
- Provincia Autonoma di Bolzano, *Ripartizione Natura e Paesaggio, Linee guida natura e paesaggio in Alto Adige*, Bolzano 2002
- F. Senoner, *La legislazione urbanistica della Provincia Autonoma di Bolzano*, Tesi di laurea, Università cattolica del Sacro Cuore, Milano 2014

Franco Alberti

## L'innesto paesaggistico nel *corpus* del piano territoriale regionale del Veneto

Nell'attuale momento di crisi economica e sociale dei territori risulta quanto mai opportuno avviare una riflessione critica sulla riforma regionale del governo del territorio veneto e sugli esiti delle nuove pratiche di pianificazione territoriale e paesaggistica introdotte con la riforma, e che hanno trovato puntuale riferimento sia all'interno di un percorso europeo che nel dibattito nazionale di questi ultimi dieci anni.

Preliminarmente va rimarcato come l'Unione Europea, nonostante la pianificazione del territorio non rientri tra le competenze specifiche su cui le istituzioni europee hanno esercitato una regolamentazione diretta, abbia comunque influito e indirizzato le politiche nazionali e regionali affinché venissero perseguiti obiettivi orientati ad uniformare gli approcci pianificatori.

Infatti in questo quadro molte regioni, compresa la Regione del Veneto, hanno riformato i propri ordinamenti regionali in materia di governo del territorio, delineando anche nuovi strumenti urbanistici fondati sui principi europei relativi alla sostenibilità, alla partecipazione e ad una maggiore consapevolezza delle scelte da parte del decisore pubblico.

In buona sostanza troveremo all'interno di strumenti di pianificazione territoriale regionale traccia delle esperienze europee sullo schema di sviluppo dello spazio europeo, un comune vocabolario sulla pianificazione, comuni obiettivi strategici delle politiche regionali, analoghi approcci per lo sviluppo durevole del territorio capaci di contemperare le esigenze di conservazione del patrimonio naturale e culturale con quelle di assicurare la competitività e lo sviluppo del territorio.

Quindi, strumenti informati sia ai principi dello sviluppo sostenibile enunciati nel rapporto Brundtland 1987, quanto alla partecipazione di cui alla conferenza di Aalborg del 1994 e che trovano riferimento nella riforma

regionale dell'urbanistica del 2004, la quale nel recepire le indicazioni provenienti da direttive europee ha introdotto concetti di sostenibilità, conoscenza, partecipazione e responsabilità che sono alla base di scelte territoriali coerenti e consapevoli.

Tirando quindi un primo bilancio si può affermare che la nuova legislazione regionale ha attinto direttamente dalle esperienze europee, ma non lo ha fatto in modo acritico, bensì proponendo strumentazione, metodi e tempi in linea con gli obiettivi e specificità regionali, al fine comunque di cogliere una comune visione e prospettiva europea.

Detto ciò, il Veneto, già prima della riforma urbanistica regionale, disponeva di un assetto pianificatorio territoriale maturo e compiuto, costituito da un Piano territoriale regionale di coordinamento (Ptrc), su cui si sono incardinate molte esperienze pianificatorie di area vasta, diversi Piani settoriali, oltre ad essere stato il riferimento per i Piani territoriali delle sette province in cui è suddiviso il territorio regionale. Tuttavia nel Ptrc la questione paesaggio veniva trattata solo marginalmente e senza dare specifiche indicazioni tecniche o disciplinari, ma conseguendo la certificazione di "valenza paesaggistica" dello strumento veniva anche ottenuto l'obiettivo di limitare gli effetti introdotti con la L. 431/1985 relativamente ai vincoli di inedificabilità, i cosiddetti "galassini".

Quindi si può sostenere che, prima della riforma urbanistica regionale del 2004, si era in presenza di una concezione pianificatoria sostanzialmente urbanocentrica, piuttosto indifferente al territorio aperto, al valore percettivo del costruito e al valore identitario del paesaggio, pur se un accenno limitato, ma premonitore di ciò che sarebbe avvenuto con il Codice Urbani nel 2004 lo rinveniamo in alcuni articoli della legge regionale laddove cita la necessità di aumentare il grado di tutela del paesaggio.

Tuttavia va anche detto che alcuni tentativi di introitare negli strumenti territoriali la questione paesaggistica, principalmente attraverso i Piani di Area, avevano aperto un varco disciplinare e confermato un approccio culturale basato sulla considerazione che il paesaggio, oltre che un valore da tutelare e proteggere, ricopriva un ruolo fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio, tanto da essere posto come elemento ordinatore nel percorso della pianificazione territoriale della Regione del Veneto.

Bisogna tuttavia attendere la riforma urbanistica regionale per vedere trattata la questione paesaggistica con la dovuta attenzione, più per l'arrivo e della convenzione del paesaggio di Firenze del 2000 e del dibattito culturale scaturito attorno al tema, che per effetto del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio di cui a D.lgs 42/2004 che sarebbe giunto solo qualche mese dopo l'approvazione della legge di riforma urbanistica veneta.

In realtà già da qualche anno la Regione Veneto aveva iniziato una collaborazione istituzionale con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MIBAC) su progetti sperimentali sul paesaggio e steso una fitta rete di relazioni per affrontare la questione paesaggistica a livello di area vasta, attività che è stata capitalizzata successivamente nel percorso di formazione del nuovo Ptrc adottato dalla regione nel 2009 e della sua variante del 2012, attraverso la quale è stata introdotta la componente paesaggistica.

Infatti sulla base della nuova legge sul governo del territorio del 2004 e con la redazione del nuovo Ptrc è stata attribuita la valenza di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, così come previsto ai sensi del D.Lgs 42/04, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Ai fini di tale attribuzione venne stipulata, nel luglio 2009, un'Intesa tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e la Regione del Veneto che ha portato alla redazione congiunta del Ptrc attribuendo allo stesso la qualità di piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Per l'attuazione di tale Intesa è stato istituito un Comitato Tecnico per il Paesaggio a composizione ministeriale e regionale, incaricato della definizione dei contenuti del Piano paesaggistico e del coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione, che opera dal settembre 2009.

I lavori da quel momento intrapresi per l'attuazione dell'Intesa hanno visto maturare una fattiva e proficua collaborazione tra le strutture ministeriali (Direzione regionale del Ministero e Soprintendenze per i Beni architettonici e Paesaggistici e Archeologici) e le strutture regionali interessate, che ha portato all'adozione del variante al Ptrc introducendo quindi il Piano paesaggistico regionale all'interno di una visione strutturata del territorio veneto.

Attualmente sia il Ptrc che il Piano paesaggistico regionale condividono il medesimo percorso amministrativo, essendo entrambi in attesa delle determinazioni del consiglio regionale per la loro approvazione definitiva, che a questo punto possono essere considerati un atto unico, vista l'integrazione della pianificazione paesaggistica nel più ampio processo conoscitivo e decisionale proprio del piano territoriale permette una definizione unitaria delle politiche, sia di tutela che di sviluppo, per il governo del territorio, a garanzia dell'effettiva possibilità di attivare processi coerenti di programmazione e pianificazione rispetto all'intero panorama delle istanze sociali ed economiche espresse dal territorio.

Se questo è da una parte la rappresentazione di ciò che avvenuto sul piano amministrativo e operativo nel Veneto e che consente di tirare un bilancio sommariamente positivo di questi ultimi dieci anni di pianificazione territoriale, sembra comunque utile fare una riflessione critica sull'utilità degli strumenti di coordinamento territoriale alla luce della mutata situazione economica dei territori e della continua domanda di maggiore *governance* territoriale.

E' evidente che alla rapidità e compulsività delle trasformazioni urbane registrata nei decenni precedenti, si contrappone oggi una esigenza di ripensamento dei territori in relazione alla loro capacità di rispondere ad esigenze che nel frattempo sono mutate e che spesso vengono orientate verso un attento e oculato utilizzo delle risorse naturali ambientali e culturali.

In questo quadro risulta evidente che il "disegno regionale" debba cogliere preliminarmente la complessità dei rapporti sul territorio, confrontandosi con gli altri strumenti di pianificazione territoriale, urbana e di settore. Questa nuova *mission* del piano è basata sulla considerazione che il sistema pianificatorio non debba più essere caratterizzato da auto-

referenzialità e ancorato ad un'anacronistica gerarchia tra livelli secondo il sistema dei "piani a cascata", dove necessariamente il "piano grande" comanda sul "piano piccolo", ma invece vada riorganizzato introducendo criteri di maggiore flessibilità, dove il piano locale interloquisce con livello superiore e il Piano Territoriale Regionale diventa strumento di riferimento per sviluppare un metodo di confronto e concertazione per il governo territoriale sulla base delle specifiche competenze di ogni attore istituzionale.

Il piano pertanto deve intendersi non come un atto definitivo, ma come uno strumento-processo continuamente integrabile, aperto alle richieste ed alle esigenze della società civile, in grado di prevedere ipotesi alternative e di sviluppare le componenti operative gestionali del processo di pianificazione, trasformandosi da mero strumento tecnico in grado di rappresentare la dimensione territoriale e urbanistica dello spazio fisico veneto, a strumento in grado di offrire una visione strategica da governare con diversi approcci in un'ottica europea.

A tal fine il Piano svilupperà un approccio legato all'ascolto, al networking, alla partecipazione, all'interdisciplinarietà e alla concertazione, raccordando politiche e interventi in una visione sistemica che attraverso un confronto con la società civile pervenga ad un progetto d'insieme supportato da un processo di valutazione delle scelte.

Ciò è fondamentale per la formazione di un disegno regionale capace di raccordare le strategie nazionali ed europee con le esigenze della comunità, proponendosi come elemento di cerniera per un'interlocuzione più efficace tra il sistema di interessi nazionali e locali.

Questo è il percorso fatto dalla Regione Veneto nella redazione dei suoi strumenti di governo regionale (Piano territoriale regionale e Piano paesaggistico), che hanno consentito di strutturare "strumenti-processo" che oltre ad essere esito di un accordo condiviso secondo un approccio *bottom up*, diventano anche strumenti per la definizione di accordi successivi. Il Piano assume così, all'interno di un quadro strutturato dalla convergenza delle competenze e degli obiettivi, una dimensione aperta legata ai processi decisionali partecipativi, al controllo e al consuntivo di programmi e politiche in atto e a possibili reindirizzamenti.

Roberto Gabrielli, Anna Mele, Gabriele Bollini

## L'adeguamento del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale dell'Emilia-Romagna

Il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (Ptr) attualmente in vigore è stato adottato dalla Regione, in attuazione della Legge Galasso<sup>1</sup>, il 29 giugno 1989, e approvato definitivamente il 28 gennaio 1993<sup>2</sup>. La scelta della Regione è stata quella di realizzare un Piano urbanistico territoriale con particolare riguardo alla salvaguardia dei valori paesistici e ambientali, in quanto parte tematica del Piano Territoriale Regionale (Ptr), affidandogli il compito di definire gli obiettivi e le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio con riferimento all'intero territorio regionale, e tale natura del Ptr viene confermata dalla normativa regionale successivamente emanata<sup>3</sup>.

Il 23 luglio dello scorso anno la Giunta Regionale ha deciso l'avvio all'adeguamento del Ptr<sup>4</sup>, con l'approvazione dell'Intesa istituzionale tra Regione e il Ministero dei Beni e le Attività Culturali e del Turismo e del Documento Programmatico per l'aggiornamento del Ptr. A seguito di ciò, il 20 ottobre 2014 è stata siglata l'Intesa istituzionale, alla quale si intende dar seguito nei prossimi mesi, superate le fasi di riorganizzazione che hanno interessato sia la Regione sia del Ministero.

La necessità di rivedere il Ptr<sup>5</sup>, a più di 20 anni dalla sua approvazione, ha preso spunto anche dalla necessità di adeguarne i contenuti al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004). La Regione ha deciso di attuare la copianificazione con il MiBACT della tutela dei beni paesaggistici, cioè gli immobili e le aree assoggettate a vincolo paesaggistico, così da realizzare nel Ptr l'integrazione delle tutele statali e di piano.

Il Ptr vigente, oltre a soddisfare la primaria finalità di tutelare i caratteri paesaggistici che rappresentano l'ossatura portante del territorio regionale, contiene alcuni temi di singolare modernità, in primo luogo nell'approccio che abbraccia l'intero territorio regionale, intuizioni concettuali e culturali che hanno anticipato

alcuni temi chiave poi espressi dalla Convenzione europea del paesaggio soltanto nel 2000. Non c'è quindi l'esigenza di "rifare" un nuovo piano paesaggistico, ma la necessità di apportare alcuni, a volte robusti, correttivi, di produrre alcuni approfondimenti e integrazioni, con lo scopo di rappresentare in un unico strumento la tutela paesaggistica della Regione, di potenziare e aumentare l'efficacia del piano vigente in rapporto alla rapidità delle trasformazioni territoriali, sociali ed economiche, di rispondere alle sollecitazioni emergenti dal contesto nazionale e europeo; partendo dall'analisi delle criticità evidenziate dalla Regione e dagli Enti Locali nell'applicazione del Piano. In realtà, larga parte del percorso di aggiornamento di competenza regionale è già stato avviato proprio attraverso l'attuazione del Ptr da parte dei Ptcp, e ora questo aggiornamento va pienamente recuperato ed esplicitato.

Deve essere aperta una riflessione più ampia e maggiormente integrata agli indirizzi del nuovo Piano Territoriale Regionale (Ptr), che considera la qualità paesaggistica un capitale necessario ad accrescere la competitività e l'attrattiva della "regione-sistema". La riflessione da fare, anche alla luce del futuro riordino istituzionale, non può prescindere dalla necessità di considerare la funzione svolta dal Ptr, su cui la Regione ha basato la valutazione della sostenibilità delle trasformazioni paesaggistico-ambientali indotte dalla pianificazione settoriale, dai Ptcp e dalla strumentazione urbanistica comunale.

L'attività di copianificazione con il MiBACT trova fondamento nella leale collaborazione che ha caratterizzato da anni i rapporti tra le Istituzioni, e quindi sarà quindi realizzata tramite un'azione concorde e coordinata finalizzata ad agevolare il confronto, lo scambio di informazioni e ogni altra forma di cooperazione per il perseguimento dell'obiettivo comune, nel rispetto delle rispettive competenze e pre-

rogative fissate dalla Costituzione, dalla Convenzione Europea del paesaggio, dal Codice dei beni culturali e paesaggistici e dalla normativa regionale.

Nell'affrontare l'aggiornamento del Ptr occorre tenere presenti alcune problematiche specifiche cui è necessario dare risposte.

In primo luogo, sulla base dell'esperienza maturata va rilevato che, nonostante il piano abbia assunto un concetto di paesaggio esteso all'intero territorio regionale, la sua disciplina normativa non sempre è riuscita a generare un progetto contemporaneo capace di coniugare insieme la salvaguardia del paesaggio e la creazione di nuovi valori e identità, che rappresenta una delle sfide lanciate dai nuovi riferimenti europei, nazionali e regionali in materia.

Una seconda criticità si è evidenziata in una certa difficoltà, prima di tutto culturale, da parte degli Enti locali e degli altri settori regionali di cogliere lo spirito e la portata potenziale degli indirizzi e delle direttive del Ptr. Tale difficoltà può essere attribuita principalmente a due fattori: da un lato, la non sempre perfetta integrazione tra le differenti politiche di settore, che ha contrastato un'applicazione estesa ed efficace; dall'altro, una traduzione più formale che sostanziale delle Unità di Paesaggio ad opera dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (Ptcp), forse non sempre supportati dalla Regione nell'interpretazione, in particolare, del potenziale dinamico e relazionale rivolto a definire politiche d'ambito coordinate.

Altro dato che appare evidente è la difficoltà rilevata nel governare alcune rilevanti trasformazioni (nelle aree agricole o nei paesaggi insediativi non storici) così come nel salvaguardare determinate condizioni di naturalità (negli ambiti costieri in prossimità di aree urbanizzate), o ancora nel caratterizzare appieno talune strutture paesaggistiche fondamentali (gli ambienti fluviali). La mancanza di integrazione tra le diverse politiche di tutela esercitate dai numerosi piani vigenti è un tema che può direttamente ricondursi ai limiti insiti nel sistema normativo e di zonizzazione (assenza di integrazione tra sistema dei vincoli e sistema delle tutele, separazione diarchica tra ambiente e paesaggio), e alla difficoltà di regolamentazione delle aree di confine amministrativo sulle quali i Ptcp presentano spesso incongruenze, ovvero di quelle aree che nel tempo sono state investite dai più significativi processi di trasformazione.

In sostanza, e in estrema sintesi, si può dire

che, a fronte di una efficace azione di salvaguardia e di tutela delle eccellenze, il Ptptr ha incontrato difficoltà a esercitare una funzione positiva, soprattutto nei confronti di quei paesaggi più vulnerabili o più esposti ai poderosi processi di crescita insediativa registrati nell'ultimo ventennio.

### **Natura e ruolo della variante di adeguamento del Ptptr**

L'adeguamento/aggiornamento del Ptptr verrà attuata secondo due linee principali di intervento: la prima, rivolta a salvaguardare il paesaggio in quanto "risorsa per lo sviluppo" (la matrice identitaria, il carattere e l'immagine dei territori, le diversità locali); la seconda, tesa a migliorare la qualità diffusa del territorio (i paesaggi ordinari, l'ambiente di vita quotidiano, del lavoro, del tempo libero).

Entrambi gli aspetti richiedono di considerare il paesaggio come un processo dinamico largamente influenzato dal rapporto che esso intrattiene con le comunità locali, le quali ne determinano il carattere, le specificità, il significato e, infine, la qualità nelle molteplici forme e interpretazioni che esso può assumere.

Conseguentemente, il perseguimento dell'obiettivo di accrescere la qualità del paesaggio come immagine che si incorpora nella qualità dei diversi luoghi che compongono il sistema regionale rendendolo, al tempo stesso, più competitivo e più attraente, richiede non solo l'apposizione di specifiche tutele di ambiti o beni il cui valore va conservato e rigenerato, ma soprattutto la necessità di governare le "relazioni di prossimità" (prossimità fisica, storica, culturale, sociale) tra i "beni paesaggistici" tutelati ai sensi dell'art. 134 del Codice e la restante parte del territorio ricompresa nel medesimo "ambito di paesaggio", costantemente messe in tensione dalle trasformazioni indotte dalla pianificazione regionale di settore e da quella urbanistica e territoriale. Per questo gli "ambiti di paesaggio" dovranno contenere riferimenti necessari per garantire, attraverso semplici ma efficaci processi di valutazione, la coerenza fra i valori e le tutele che li caratterizzano e i processi di trasformazione necessari per lo sviluppo sostenibile del territorio.

Dal punto di vista dei contenuti, le necessità sopra accennate investono sicuramente le funzioni conoscitive, regolative e strategiche che il Ptptr è chiamato a svolgere. Si deve promuovere un efficace processo di semplificazione rispetto alla situazione attuale, caratterizzata

da una normativa paesaggistica regionale e da rappresentazioni grafiche e normative che i Ptcp hanno sviluppato sia in attuazione dei compiti loro affidati dal Ptptr sia in attuazione dei diversi piani di settore<sup>6</sup> fortemente correlati con esso, pur in presenza di un coordinamento regionale non sempre efficace.

Il processo di semplificazione non riguarderà soltanto i beni paesaggistici. Sarà opportuno individuare modalità di rappresentazione delle politiche per la rigenerazione degli "ambiti di paesaggio" e superare il ruolo di supplenza esercitato dal Ptptr in assenza di pianificazioni di settore di cui invece oggi la Regione dispone. È necessario però uno sforzo di armonizzazione per rappresentare unitariamente, nella dimensione regionale, le diverse interpretazioni contenute nei Ptcp, anche con lo scopo di guidare le trasformazioni territoriali indotte dalla pianificazione urbanistica comunale in un progetto unitario indicato in termini strategici dal Ptr, che propone di riformulare la domanda: "dove e come localizzare gli insediamenti e le reti infrastrutturali e tecnologiche di cui abbiamo bisogno, minimizzandone l'impatto paesaggistico-ambientale?" a cui finora ha dovuto rispondere la pianificazione, con la seguente: "quale organizzazione è necessario adottare per indirizzare la domanda di sviluppo verso una progressiva limitazione di un modello insediativo oggi basato solo sul consumo di suolo, su un uso inefficiente delle risorse ambientali e sulla perdita di qualità del paesaggio?".

In questo senso l'aggiornamento del Ptptr completa un processo proattivo, propositivo e progettuale, orientato al miglioramento degli elementi della struttura territoriale, capace di dare risposta alle diverse criticità evidenziate nel tempo: nelle aree periurbane, nel territorio rurale - metastatizzato dal consumo di suolo e dalla dispersione insediativa - nelle aree di contatto costruito/naturale, nell'interfaccia città/campagna, negli spazi compromessi o degradati, nelle aree frammentate dalla infrastrutturazione territoriale, nella perdita di relazioni del sistema paesaggistico e naturalistico, nella sempre più diffusa banalizzazione e omologazione dei caratteri connotanti i diversi contesti territoriali.

Infine, ma non meno importante, l'avvio dell'aggiornamento del Ptptr consente di dare un primo collegamento e una cornice di riferimento a due obiettivi strategici su cui si è già orientata l'Unione Europea; il primo riguardante la riduzione del consumo di suolo (comuni-

cazione n. 571/2011) e il secondo riguardante lo sviluppo delle infrastrutture verdi (comunicazione n. 249/2013). Sul primo obiettivo, com'è noto, esiste una specifica iniziativa normativa a livello nazionale e riflessioni sono in atto in tutte le Regioni, il secondo obiettivo intende promuovere le infrastrutture verdi in tutta Europa, per rispondere al deterioramento degli ecosistemi, del paesaggio, per agire contro le catastrofi naturali e fare in modo che il miglioramento delle risorse naturali e paesaggistiche divenga parte integrante della pianificazione territoriale. La "rete eco-sistemica e paesaggistica" proposta dal Ptr del 2010 è già in linea con la strategia di promozione delle infrastrutture verdi. Si tratta quindi, di inserire e concretizzare nell'ambito con il Ptptr pienamente questo concetto in tutta la struttura del piano, facendo tesoro delle esperienze maturate dai diversi piani territoriali provinciali che, sebbene non omogenee fra loro, possono costituire un patrimonio di conoscenze e di pratiche sul tema e una prima ossatura di questo nuovo tipo di infrastruttura.

1. La Legge 8 agosto 1985, n. 431, all'art. 1bis prescriveva alle Regioni la redazione di piani paesaggistici o di piani urbanistici-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali. Deliberazione del Consiglio regionale n. 1338 del 28 gennaio 1993.
2. Art. 40quater della Legge Regionale n. 20 del 2000, "Disciplina generale sulla tutela e uso del territorio", introdotto con la Lr n. 23 del 2009, che ha dato attuazione al D.Lgs. n. 42 del 2004, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.
3. Ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004, della Lr n. 20 del 2000 e dell'Accordo del 9 ottobre 2003 tra la Regione, il MiBAC e le Autonomie Locali. "Documento programmatico per l'adeguamento del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (Ptptr)" allegato alla Delibera di Giunta n. 1284 del 23 luglio 2014 recante "Adeguamento del piano territoriale paesaggistico regionale (Ptptr), ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, della l. r. n. 20 del 2000, dell'Accordo del 9 ottobre 2003 - Approvazione dello schema di intesa istituzionale tra Regione e Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia-Romagna del MiBACT - Approvazione del documento programmatico per l'adeguamento del Ptptr - Approvazione degli studi propedeutici all'adeguamento del Ptptr".
4. Si pensi alle ricadute territoriali dei Piani dei parchi, Piani di bacino idrografico, Piano di Tutela delle Acque, Ambiti di interesse comunitario, Piani per il trattamento dei rifiuti, Piani per le attività estrattive, Programmi agricoli, Programmi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ...

## Claudia Dall'Olio, Graziella Guaragno

# Storia e prospettive del Piano Territoriale Regionale dell'Emilia-Romagna

Il Piano Territoriale Regionale dell'Emilia-Romagna, approvato nel 2010, è frutto di una scelta politica maturata ed esito di almeno due grandi stagioni di pianificazione territoriale, che hanno portato a configurare il Ptr come un documento "alto" di "visione strategica" rappresentata nei quattro volumi del piano vigente.

Completamente diversa è l'impostazione del primo Ptr della Regione Emilia-Romagna, approvato nel 1990, primo prodotto di una importante stagione di pianificazione regionale che, insieme al coevo Piano Paesistico Regionale (del 1993) e al Piano Regionale Integrato dei Trasporti (1999), ha fondato le basi dell'intera pianificazione territoriale.

Era un piano "disegnato" che definiva lo scenario di assetto territoriale evidenziando la matrice ambientale, la struttura insediativa, la rete infrastrutturale e la struttura produttiva della regione che dovevano presiedere allo sviluppo territoriale ed economico-sociale nel lungo periodo.

Questo schema si fondava sulla identificazione di "città regionali" e dei "centri ordinatori", proponendo la costruzione del Sistema Metropolitan Policentrico come modalità per superare il policentrismo imitativo (tutto ovunque, magari a diversa grandezza in funzione della diversa dimensione del Comune); dei corridoi intermodali e degli schemi di reti portanti dei sistemi di mobilità e di trasporto, nonché dei nodi di interscambio e di integrazione delle reti; dei sistemi urbani complessi e dei relativi bacini di traffico urbani; dei sistemi territoriali complessi a differente matrice: ambientale, turistico-ambientale, fluviale; dei parchi regionali.

Un piano anche di natura programmatica: un progetto territoriale a cui riferire le politiche di spesa. Identificando per oggetti selezionati le problematiche e le azioni desiderate, il Ptr si sostanziava in un insieme di indirizzi utili

per la concertazione delle azioni di governo del territorio di diversi soggetti istituzionali e delle politiche che concordemente si intendevano attivare. Il Ptr individuava in sintesi aree relazionali, definite "aree e sub-aree programma" come ambiti nei quali sviluppare stretti livelli d'integrazione, in cui operare bilanci socio-economici ed ambientali.

La revisione di questo modello originario affonda le sue radici nella visione riformista che si sviluppa già a partire dalla seconda metà degli anni '90. In quegli anni in regione matura la volontà di delegare funzioni, anche in materia di pianificazione territoriale, alle Province. E' in questi anni che si sviluppa una prima importante stagione di pianificazione territoriale a livello provinciale con i Piani Infra-regionali che, in attuazione del Ptr, approfondiscono e specificano il disegno regionale.

Questa impostazione si evolve e prende forma compiuta con la nuova legge regionale di governo del territorio n. 20/2000 che assegna alle Province, attraverso il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp), il compito di coordinare e integrare in un unico apparato normativo i diversi Piani settoriali regionali per offrire riferimenti territoriali unitari alla pianificazione urbanistica. La legge demanda inoltre a questo strumento la definizione di una serie di specifiche scelte di natura territoriale come, ad esempio, l'individuazione dei poli funzionali e delle aree produttive sovracomunali.

Il disegno dell'assetto territoriale di area vasta quindi prende forma e si sedimenta nei Piani Territoriali Provinciali, i primi e, per molti aspetti, i più innovativi prodotti della Lr 20/2000, che di fatto superano, assorbendola, la pianificazione territoriale regionale. E' ad esito di questa seconda stagione di pianificazione provinciale che si compie la scelta di mutare profondamente la natura del Ptr

delineandolo quale strumento di programmazione regionale, nella forma di un documento di "visione strategica" narrata.

Il nuovo Ptr, approvato nel 2010, si propone come cardine della programmazione strategica, dell'integrazione delle politiche e della *governance* territoriale: fornisce una visione futura, facendovi convergere gli sforzi di programmazione e pianificazione visti come un "unicum" nella "programmazione territoriale". Il Ptr propone una strategia di sviluppo regionale basata sulla valorizzazione delle differenze territoriali che si gioca su tre fronti: avviare una nuova stagione di sviluppo (in risposta ai primi sintomi della crisi) orientata alla *green-economy*; rafforzare la coesione sociale in una prospettiva di forte cambiamento e invecchiamento della popolazione; ritrovare equilibri di sostenibilità per far fronte al cambiamento climatico e le conseguenti criticità ambientali.

Elemento unificante della strategia è l'indirizzo ad una maggiore e più efficace integrazione fra i diversi settori e livelli della Pubblica Amministrazione. Il Ptr per questo mette il territorio al centro, come elemento unificante, basandosi sulla lettura delle caratteristiche e delle reali (e mutate) dinamiche socio economiche del territorio, a prescindere dai confini amministrativi e dalle visioni pianificatorie consolidate al loro interno.

Si passa dal concetto di policentrismo a quello della "Regione sistema": un progetto volto a fare emergere il territorio (il suo capitale territoriale) e renderlo "attraente", che si sviluppa su due versanti:

- il versante interno della costruzione della qualità insediativa ed ecologica e riproduzione della convivenza sociale e della capacità di generare conoscenza, di creare buona occupazione e valorizzare l'intraprendenza e la cultura d'impresa;
- il versante esterno di riconoscimento internazionale di queste qualità per trattenere ed attrarre investimenti.

Nel progetto dei luoghi il Ptr non definisce un disegno territoriale (delegato ai Ptcp), ma descrive (ed individua ideogrammaticamente) degli "spazi" privilegiati di azione per l'esercizio integrato della *governance* interistituzionale nel governo delle trasformazioni territoriali: le "città effettive" e i "sistemi complessi di area vasta" che sono, rispettivamente alla scala intercomunale e a quella di area vasta, gli spazi oggi non presidiati in cui

si manifestano le maggiori criticità.

Il concetto di città effettiva rende conto della dinamica dei processi insediativi e di vita quotidiana che travalica i confini amministrativi comunali e della conseguente necessità-opportunità di coordinare la pianificazione urbanistica per renderla aderente alle dimensioni reali delle conurbazioni e della mobilità. Le città effettive sono il riferimento per la riorganizzazione ed efficientamento del sistema insediativo, del welfare e dei servizi, verso un modello di città compatta più funzionale ed efficiente anche da un punto di vista energetico.

I sistemi complessi di area vasta descrivono situazioni di più grandi dimensioni, caratterizzate da differenti condizioni territoriali e rapporti di interazione tra spazi urbanizzati e spazi a maggiore grado di naturalità; rappresentano la scala di pianificazione delle relazioni fra le città effettive e l'integrazione tra queste ultime e la rete ecosistemica. A questo livello l'integrazione delle reti ambientali, del paesaggio e della mobilità deve costituire la matrice per il governo del sistema insediativo e del rapporto urbano-rurale. Per la sua attuazione il Ptr individua quindi come strumenti privilegiati, da un lato, la filiera dei piani a valenza territoriale, *in primis* i Ptcp, e, dall'altro, gli strumenti regionali di programmazione economico-finanziaria.

A pochi anni dalla sua approvazione, l'impostazione del Ptr vigente, è oggi nuovamente oggetto di discussione e ripensamento. Se non la strategia complessiva, almeno la sua declinazione nei contenuti di piano appaiono inadeguati rispetto a un mutato scenario economico-istituzionale.

L'esplosione della crisi economica – immobiliare (di cui il Ptr ha solo intuito la portata), impone oggi un cambiamento più radicale di paradigma di sviluppo, dalla crescita alla rigenerazione, e quindi degli strumenti per governarlo. Inoltre il processo di riordino istituzionale che elimina le Province come ente di primo livello e riforma in senso centralistico i rapporti tra Stato e Regioni, impone necessariamente di ripensare il ruolo e i contenuti del Ptr all'interno della più organica revisione della legge 20/2000.

La sfida da affrontare presenta due aspetti fondamentali e complementari.

1. La natura programmatica del Ptr: nel mutato clima politico-istituzionale la possibilità delle Regioni di mantenere

una autonomia e ruolo decisionale e non meramente gestionale, passa dalla capacità delle Regioni stesse di declinare in modo efficiente le programmazioni economico-finanziaria trasformandola in politiche territoriali. Tale necessità non è una novità, ma certamente si può affermare che l'operato delle Regioni negli ultimi 15 anni ha marginalizzato questo compito, privilegiando invece il ruolo legislativo e di erogazione di finanziamenti su politiche settoriali scarsamente integrate.

2. La natura pianificatoria del Ptr: il mutamento istituzionale delle Province richiede alla Regione una nuova riflessione sulla necessità di riportare all'interno dei propri strumenti di pianificazione alcune scelte di assetto territoriale di area vasta, attualmente delegate ai Ptcp. Dato per "scontato" di riaffermare il ruolo del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (Ptpr) e del Piano Regionale Integrato dei Trasporti (Prit) come matrici fondative del disegno dell'assetto territoriale, ad esse va integrata la visione progettuale degli elementi cardine per lo sviluppo del sistema insediativo.

Entrambi questi aspetti richiamano fortemente la necessità di dotare la Regione di un nuovo strumento (Ptr/Ptpr) capace di integrare le politiche settoriali regionali in una unica visione programmatica e di valutazione nonché in un unico disegno territoriale: è infatti solo attraverso la definizione di un chiaro assetto territoriale fondato sulle prestazioni attese e la definizione di un sistema di valutazione che si può ottenere una reale integrazione inter-settoriale e mantenerla nel tempo.

#### Riferimenti bibliografici

- Guaragno G. (2013), «Il consumo di suolo nella pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna», in Giudice M., Minucci F. (2013 a cura di) *Governare il consumo di suolo*, Alinea 2013
- Mattiussi P. (2010) "Il Piano Territoriale Regionale", *Rapporto dal Territorio 2010. Regione Emilia-Romagna*, INU, 2010

Giuseppe De Luca

## L'integrazione paesaggistica al Piano di indirizzo territoriale vigente della Toscana

La pianificazione territoriale e paesaggistica della Toscana è l'involontario "specchio" paradigmatico dell'evoluzione di intendere il ruolo della Regione nel governo del territorio contemporaneo italiano.

Iniziata con un modello di governo di cooperazione interistituzionale e intergovernativa: ««La nuova edizione del Piano di Indirizzo Territoriale (...) troverà la sua ragion d'essere nella condivisione di un'idea di governo del territorio che prevede competenze plurime e distinte che si armonizzano per realizzare prospettive strategiche comuni. L'intento è di favorire le propensioni cooperative tra gli Enti superando le maglie delle relazioni gerarchiche»<sup>1</sup>, per la redazione e approvazione del *Piano di indirizzo territoriale 2005-2010*. È finita con un abbandono della cooperazione interistituzionale in favore di un rapporto esclusivo intergovernativo tra Regione e Ministero centrato sul mantenimento del Pit esistente, con un aggiornamento rispetto ad alcuni grandi progetti di infrastrutture e su una robusta integrazione paesaggistica, a seguito del parziale aggiornamento del quadro conoscitivo esistente<sup>2</sup>. La nuova impostazione è figlia del cambio di Giunta regionale dopo le elezioni amministrative del 2010. A quella data il Pit era stato approvato nella parte territoriale<sup>3</sup>, mentre era solo adottato per la parte paesaggistica<sup>4</sup>. La pretesa di proporsi come strumento cardine rispetto a tutti gli altri settori della macchina regionale, compresa la programmazione, non era così robusta come il confezionamento del Pit richiedeva: una parte importante dell'apparato politico regionale lo considerava già allora troppo "invadente"<sup>5</sup>.

La nuova Giunta regionale insediata nel 2010 piuttosto che concludere l'iter di formazione della parte paesaggistica<sup>6</sup>, inaugura una stagione di "integrazioni" al Pit vigente:

compresa quella paesaggistica che, formalmente, è adottata con Dcr n. 58 del 24 luglio 2014<sup>7</sup>. Ma che nella sua realtà è una vera e propria variante generale, perché interviene a sostituire integralmente la parte paesaggistica adottata nel 2009.

"Integrazione" paesaggistica approvata in Consiglio regionale il 27 marzo 2015 (alla data in cui scriviamo non è stata ancora pubblicata sul *BURT*<sup>8</sup>), dopo un aspro dibattito interno ed esterno agli organi istituzionali regionali, arrivato fino all'attenzione internazionale<sup>9</sup>, con tensioni anche all'interno della stessa aula Consiliare e con il disconoscimento delle modifiche introdotte nell'iter di discussione finale sia in Commissione che in aula da parte dell'Assessore regionale proponente<sup>10</sup>, tanto che è stato necessario l'intervento diretto del Presidente della Regione per non far deragliare il piano proprio nel delicato passaggio istituzionale<sup>11</sup>.

La firma di co-pianificazione con il MiBACT, comunque, è intervenuta qualche settimana dopo, l'11 aprile 2015, ed ha sancito la chiusura, anche formale, dell'integrazione paesaggistica al Pit e sottolineato l'innegabile successo dell'azione politica regionale. Il Pit attuale è formalmente dunque un «piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici», nella realtà l'integrazione paesaggistica ne cambia radicalmente forma, tanto da essere un "piano" con alcune strategie territoriali, all'interno del quale vi è un altro "piano" con strategie di natura paesaggistico-territoriale; con due distinti quadri conoscitivi e due distinte strategie di intervento sul territorio regionale. Gli aspetti paesaggistici, infatti, si innestano in maniera autonoma, nel corpus del Pit 2005-2010, senza qualsivoglia riflessione giustificativa di questo "innervamento" normativo paesaggistico indipendente rispetto al Pit. Il caso più eclatante di

questo doppio linguaggio è il mantenimento in vita del *Master Plan* "La rete dei porti toscani" che fa riferimento agli scenari e agli studi del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che non sono stati per nulla oggetto di riflessione e/o di valutazione.

Di contro l'unica strategia di sviluppo contenuta è il "Progetto per la fruizione lenta del paesaggio regionale", che fa riferimento all'ambito rurale, per il resto permangono in vita quelle del Pit vigente.

Detto questo, l'integrazione paesaggistica ha un obiettivo culturale molto alto: l'idea che il paesaggio debba costituire l'elemento ordinatore della pianificazione territoriale e delle pratiche settoriali della Regione; e che gli indirizzi, direttive e regole, nonché la "vestizione" dei vincoli per le aree individuate da leggi e decreti, servano essenzialmente a guidare le trasformazioni che quotidianamente avvengono sul territorio, per effetto dei processi sociali, economici e culturali che vi prendono corpo, e siano al contempo cornice per il sistema dei poteri locali quando confezionano gli strumenti di pianificazione a tutti i livelli.

L'elemento ordinatore dell'integrazione paesaggistica del Pit è la riscoperta e il ritorno ai rapporti positivi esistenti nel territorio e con il suolo, secondo i postulati della "scuola territorialista": i problemi della sostenibilità dello sviluppo devono mettere in primo piano la valorizzazione del patrimonio territoriale – nelle sue componenti ambientali, urbanistiche, culturali e sociali – come elemento fondamentale per la produzione durevole di ricchezza, dove il paesaggio è sì una manifestazione esteriore del territorio, ma anche il luogo dove si integrano quattro componenti, quella "geomorfologica", quella "ecosistemica", quella "urbanistica", ed infine quella "rurale"<sup>12</sup>. Dunque due di origine naturale e due di origine antropica. Sono proprio queste che costituiscono le invarianti paesaggistiche dalle quali sono generate le regole statutarie per il futuro. Regole che tuttavia sono percolate non dalle pratiche e dagli usi contemporanei, quanto dalle pratiche e dagli usi sedimentati nella storia, quando ancora la tecnologia non aveva "liberato" le persone da una dipendenza virtuosa con il territorio.

Su questo assunto è costruito un approfondito quadro conoscitivo e un corredo cartografico di tipo analitico che ha portato ad

uno studio storico della “coevoluzione del rapporto uomo-territorio”, fissando nell’immagine del territorio regionale alla nascita della Repubblica (dopoguerra/metà anni Cinquanta) lo stato di riferimento virtuoso dei rapporti di lunga durata che hanno generato il paesaggio regionale. Applicando questa impostazione di metodo sono stati individuati 20 ambiti di paesaggio<sup>13</sup>, ad ognuno dei quali è associata una scheda riportante gli obiettivi di qualità con valore di indirizzo e direttive da recepire e declinare nella pianificazione territoriale e urbanistica locale, nonché la disciplina dei “beni paesaggistici”, propriamente riportata in un’apposita sezione.

A questo segue la disciplina degli “ulteriori contesti”, ai sensi dell’articolo 143 del Codice, ovvero gli obiettivi e le direttive riferiti ai siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale universale dell’UNESCO; e quella del “Sistema idrografico regionale”, quale componente strutturale di primaria importanza per il territorio e risorsa strategica per il suo sviluppo sostenibile, comprendente obiettivi, direttive, e prescrizioni facenti diretto riferimento alla legge regionale sulla difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d’acqua (21/12).

Stranamente, però, la disciplina non opera alcuna selezione tra le aree tutelate ex lege e non individua le aree compromesse e degradate (quelle che non debbono essere interessate da procedimenti autorizzatori), che è uno dei punti rilevanti per un piano paesaggistico, secondo il Codice. Eppure richiama il completamento delle strutture urbane esistenti e si dilunga molto nelle cosiddette “norme figurate”, come esemplificazioni con valore puramente indicativo, e nelle *Linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbani della città contemporanea*, che assume la valenza di strumento operativa ed esemplificativa volto ad orientare la pianificazione/progettazione di interventi di nuova edificazione/addizione nelle aree di margine e di contatto tra tessuti urbani e contesto rurale. Ma senza l’individuazione delle aree compromesse e degradate la sua efficacia sarà probabilmente debole.

In fin dei conti, il piano sembra proporre «una visione del paesaggio che risulta conformata al solo livello regionale, inevitabilmente appiattita sulla dimensione paesaggistica (tipicamente ancorata, anche per

l’impostazione voluta dal Ministero, a mere condizioni di tutela e conservazione), che elude le possibilità di interazione e socializzazione con il livello locale e che prefigura, anche per l’assenza di una commisurata e conseguente rivisitazione della componente strategica, una struttura ed un modello territoriale paradossalmente statico (fallendo o comunque indebolendo la potenziale valorizzazione), tendenzialmente immutabile e rinuncia alle capacità (invece considerate dal Codice) di determinare la propria contemporaneità e di delineare al contempo le condizioni e le regole per realizzare e innovare (in un’ottica di compatibilità e sostenibilità) il futuro paesaggio toscano»<sup>14</sup>.

1. *Protocollo di Intesa* tra Regione Toscana, Anci, Uncem, Upi, Patto per il governo del territorio, sottoscritto a Firenze il 2 novembre 2006, art. 2, c. 3. Patto preceduto da una serie di prese di posizioni del sistema delle autonomie locali, la più importante delle quali è: Anci Toscana, Il punto di vista dei Comuni toscani sul governo del territorio, Firenze 17 ottobre 2006; e seguito da un *Protocollo di Intesa* e dal relativo Disciplinare di Attuazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (firmati il 23 gennaio e il 24 luglio 2007) esteso poi a tutti gli enti territoriali regionali con un successivo protocollo il 18 novembre 2008.
2. Intesa attuativa firmata il 22 ottobre 2012 tra Regione e Mibac.
3. Approvato con Dcr n. 72 del 24 luglio 2007.
4. La parte paesaggistica adottata con Dcr n. 32 del 16 giugno 2009. Per decisione politica si rimandò l’approvazione a dopo le elezioni regionali dell’anno successivo.
5. Significativo, per esempio, aver tenuto fuori dal PIT il *Project Financing per la progettazione e costruzione dei nuovi ospedali toscani nel 2006*, che tanti problemi hanno poi dato rispetto alla loro localizzazione; oppure l’approvazione separata rispetto al PIT del *Piano regionale di azione ambientale 2007-2010*; ed ancora la non convergenza tra il PIT e il Programma di sviluppo rurale 2007-2013.
6. In attesa della redazione della nuova parte paesaggistica, quella adottata viene allungata, infatti la valenza delle salvaguardie dopo i primi tre anni sono via via prorogate con tre provvedimenti normativi: Lr 66/2011, art. 147; Lr 77/2012, art. 1, c. 16; Lr 54/2013, art. 2.
7. Le altre riguardano nel 2011: il Parco agricolo della Piana e la qualificazione dell’aeroporto di Firenze che, poi, porta alla individuazione di una nuova pista.
8. Sul sito della Regione ancora oggi (13.5.15) sono presenti solo i documenti adottati e non

già quelli approvati: cfr. <http://www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico>

9. Il New York Times del 25 settembre 2014, così titolava un ampio articolo sul piano: «To Tuscan Wine Makers, a Preservation Plan Takes On Acrid Undertones».
10. Contrarietà apertamente ribadita, anche con accuse pesanti, dopo il voto di approvazione e che ha sancito la rottura con una parte della maggioranza <http://www.greenreport.it/news/urbanistica-e-territorio/piano-paesaggistico-della-toscana-l'intervento-dell'assessore-marson-dopo-l'approvazione/>
11. Per tutti cfr. M. Vanni, «Sul piano del paesaggio spunta il “lodo Rossi”», *La Repubblica Firenze*, 22 febbraio 2015.
12. Specificatamente sono: invariante 1) *caratteri idro-geo-morfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici*; invariante 2) *caratteri ecosistemici dei paesaggi*; invariante 3) *carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, urbani e infrastrutturali*; invariante 4) *caratteri morfotipologici dei sistemi agro ambientali dei paesaggi rurali*.
13. Alcuni dei quali contestati dalle autonomie locali, perché hanno “fotografato” una realtà economico-produttiva e sociale non più esistente, oppure largamente superata dopo lotte e forti rivendicazioni sociali, come quella mezzadrile che aveva strutturato e connotato molte aree regionale per circa 10 secoli.
14. «Piano territoriale e pianificazione paesaggistica in Toscana: una difficile e problematica integrazione» di F. Cinquini, in INU Sezione Toscana, *Il Piano Paesaggistico nelle politiche regionali per il governo del territorio: il contributo di INU Toscana sul Ppr*, Dossier, dicembre 2014, al quale rimandiamo per una puntuale disamina del piano prima di essere discusso in aula consiliare.

Achille Bucci

## Pianificazione paesaggistica ambientale nelle Marche

L'attenzione alla tutela del paesaggio non nasce nella Regione Marche con il Codice del 2004. Fin dal 1989 comunque<sup>1</sup>, prima tra le regioni italiane, le Marche si sono dotate di uno strumento di pianificazione, il Piano Paesistico Ambientale Regionale (Ppar) che non limitava la propria disciplina alle sole aree oggetto dei vincoli statali ma dettava prescrizioni e indirizzi di tutela paesaggistica e ambientale per l'intero territorio regionale.

E' grazie proprio a questo tipo di piano paesaggistico che numerose risorse del paesaggio e dell'ambiente presenti sul territorio regionale, ulteriori rispetto ai beni vincolati del Codice nel 2004, sono state riconosciute, tutelate e valorizzate: a partire da tutti i centri e nuclei storici esistenti (oltre 750, invece dei circa 300 tutelati dal D.lgs. 42/2004), dagli edifici e manufatti storici extraurbani (oltre 1300 rispetto alle circa 100 ville tutelate dall'art. 136 del Codice), dalle aree dell'eccellenza botanica, geologica e storica, dai luoghi della memoria, dai crinali...e così via per numerosi altri beni.

Nel processo di riconoscimento di valore e di conseguente salvaguardia del paesaggio un ruolo determinante è stato affidato dal piano ai Comuni marchigiani. Fin dal 1989, in parte anticipando l'art. 145, comma 4, del decreto legislativo 42/2004, il piano paesaggistico delle Marche obbliga infatti i Comuni ad adeguare i propri strumenti urbanistici generali. In adeguamento alle previsioni del piano regionale, quasi tutti gli enti locali della regione (218 Comuni su un totale di 236) hanno perciò assunto il tema paesaggistico all'interno dei propri piani regolatori e introdotto norme finalizzate alla conservazione delle numerose e rilevanti risorse paesaggistiche presenti nel territorio.

E' perciò grazie al piano paesaggistico vigente e alla sua narrazione del paesaggio, letto nel

la sua complessità e unitarietà di "sistema di sistemi", articolato per tematismi (geologico-geomorfologico, botanico-vegetazionale, storico-culturale) e categorie costitutive (fiumi, crinali, boschi, praterie, centri storici, luoghi della memoria, ecc.), che i marchigiani hanno elaborato e sempre più condiviso un'idea di paesaggio.

Con il tempo quest'idea ha preso forza ed è diventata il riferimento culturale e la forma tangibile con cui l'intera società locale identifica, percepisce e racconta i paesaggi delle Marche. A seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 42/2004 e in attuazione delle sue previsioni, la Regione ha innanzitutto verificato la conformità del proprio Ppar con il nuovo dettato normativo; ne è emersa una complessiva coerenza e anzi, come si è detto, in alcuni casi il piano paesaggistico delle Marche sembra aver anticipato il Codice<sup>2</sup> stesso.

A fronte di tale complessiva coerenza sono però emersi alcuni elementi di debolezza del piano, anche rispetto alla Convenzione europea, che motivano la necessità e l'opportunità dell'odierna rivisitazione. Tali criticità sono riconoscibili in alcune decisioni operate dal piano, in particolare:

- nell'aver scelto di individuare norme e previsioni di tutela e di vincolo piuttosto che indicare un progetto di paesaggio, senza perciò fornire una visione guida che orientasse, anche le trasformazioni, alla valorizzazione e alla costruzione di nuova qualità paesaggistica;
- per non aver affrontato il tema, oggi suggerito dalla convenzione europea, dei paesaggi della vita quotidiana, in particolare dei paesaggi urbani;
- nell'aver utilizzato esclusivamente una lettura tematica del paesaggio che rendeva difficile una contestualizzazione rispetto al territorio e alle sue partizioni (non definiva perciò gli Ambiti di Pae-

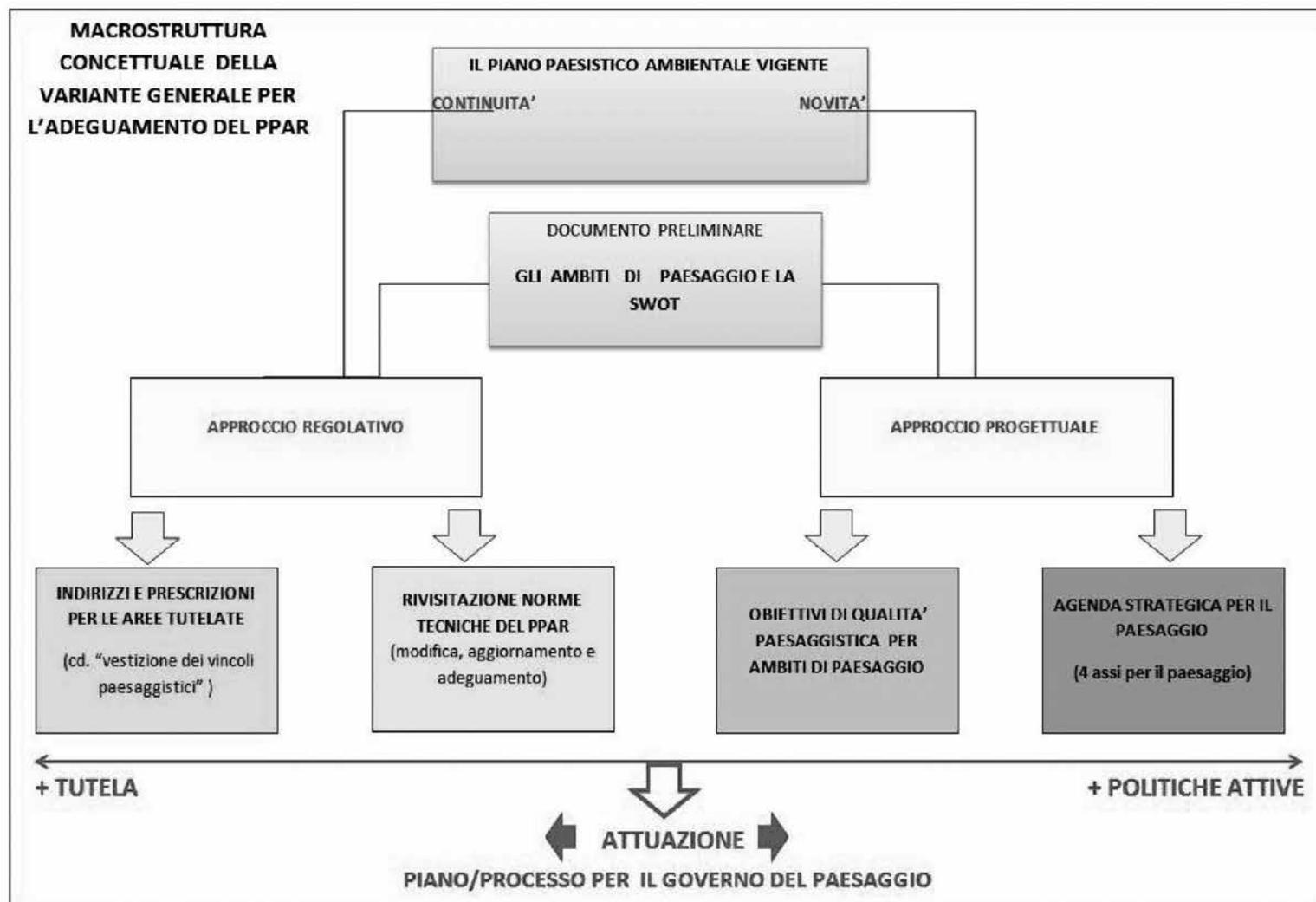
saggio richiesti dal Codice) e solo parzialmente definiva le normative d'uso per le aree dei vincoli paesaggistici statali.

In relazione alla necessità di integrare e aggiornare il Ppar, per renderlo completamente coerente con il Codice e la Convenzione europea, la Giunta regionale ha perciò definito gli indirizzi generali, per la verifica e l'adeguamento del piano, in particolare:

- apprendere dagli esiti del piano paesaggistico vigente;
- pensare al paesaggio come ad patrimonio comune da tutelare attraverso la conoscenza e la valorizzazione;
- assumere la sussidiarietà e la trasversalità quale componenti fondamentali delle azioni per il paesaggio, sia per la tutela sia per la valutazione;
- reinterpretare la funzione regolativa al fine di aumentarne la condivisione e, di conseguenza, l'efficacia;
- costruire strategie di sviluppo territoriale durevole attraverso la cultura e la pianificazione del paesaggio;
- progettare e costruire nuova qualità, in particolare nei paesaggi ordinari e in quelli urbani;
- integrare le conoscenze attraverso una lettura coordinata delle componenti tematiche del paesaggio;
- coordinare e connettere le politiche pubbliche, finalizzandole alla costruzione di nuova qualità paesaggistica e di nuovi paesaggi di qualità.

Sulla base degli indirizzi stabiliti dalla Giunta la struttura regionale competente ha dato avvio e coordinato la verifica e l'adeguamento del Ppar, attività interamente effettuate da un gruppo di lavoro interno, composto dai funzionari dei servizi regionali competenti nelle materie aventi attinenza con il paesaggio (territorio, paesaggio, ambiente, agricoltura, difesa del suolo, cultura, forestazione).

Parallelamente allo svilupparsi delle attività del gruppo di lavoro interno è stato inoltre istituito un tavolo tecnico ai cui lavori sono stati invitati a partecipare i rappresentanti tecnici delle Province, dell'ANCI, delle Comunità Montane, degli enti gestori dei parchi e delle aree protette, del Coordinamento regionale del Corpo Forestale dello Stato nonché, anche nelle more dell'accordo di co-pianificazione<sup>3</sup>, dalle varie strutture locali del MiBACT.



Sulla base degli indirizzi indicati dalla Giunta regionale, è stato perciò costruito un “Documento preliminare per l’adeguamento del Piano Paesistico Ambientale Regionale al Codice dei beni culturali e del paesaggio e alla convenzione del paesaggio”, approvato dall’organo esecutivo con delibera del febbraio 2010<sup>4</sup>.

La struttura della Variante Generale per l’adeguamento del piano paesaggistico regionale delineata dal “Documento preliminare” e che, per espressa scelta di contenuti, continuerà a contenere e a dare evidenza (anche con l’utilizzo dello stesso acronimo “Ppar”) al tema ambientale, si articolerà secondo due grandi partizioni che connotano due diversi e complementari approcci al tema paesaggistico:

- un approccio regolativo, finalizzato alla tutela, in continuità con la struttura del piano vigente, che inquadra l’obiettivo della salvaguardia nella prospettiva della conservazione e della tutela della forma paesaggistica esistente, così come letta dal piano stesso. Un orizzonte in cui la qualità del paesaggio passa perciò

attraverso la formulazione di una serie d’indicazioni, indirizzi e prescrizioni volte ad evitare alcune trasformazioni e modifiche, valutate preventivamente dal Piano secondo due graduazioni della tutela (orientata e integrale), individuate quali soglie massime di trasformabilità compatibile;

- un approccio progettuale, quale novità rispetto alla struttura del piano vigente, pensato come processo elaborativo che continua nel tempo, senza perciò esaurirsi con l’approvazione, attraverso cui individuare una serie di opzioni strategiche, di percorsi e di azioni progettuali, in cui la tutela e la salvaguardia della qualità paesaggistica siano viste, anche, nella prospettiva di un’inevitabile e necessaria trasformazione ed evoluzione della forma territoriale.

La qualità del paesaggio non si determina perciò solamente con il mantenimento di un valore iniziale di riferimento ma con la definizione di obiettivi di qualità cui tendere e verso cui operare.

Un tale approccio necessita perciò di una

formulazione degli obiettivi di qualità non generica, direttamente correlata e agganciata al territorio, in grado di definire, preventivamente, percorsi effettivamente attivabili e in grado di governare una modificazione virtuosa, durevole e quanto più condivisa .

### La componente regolativa

La conferma generale dell’apparato regolativo e di tutela del Ppar del 1989 avviene attraverso l’aggiornamento e l’aggiustamento della struttura descrittiva e normativa del piano, oggi effettuata anche sulla base delle criticità emerse in sede di attuazione.

Il piano è in corso d’integrazione con le nuove indicazioni del Codice (tra tutte si pensi all’individuazione delle norme d’uso per le aree vincolate, la cosiddetta “Vestizione dei vincoli”) e sulla base delle nuove conoscenze disciplinari e di settore. In tal senso si pensi al relevantissimo patrimonio conoscitivo costruito dalla Regione negli ultimi anni attraverso:

- la cartografia vettoriale dell’intero territorio regionale;
- nuove banche dati della geologia e della geomorfologia regionale;

- l’inventario forestale, la carta della vegetazione, il censimento delle formazioni vegetali monumentali, nonché la banca dati della Rete Ecologica regionale;
- il sistema informativo regionale dei beni culturali.

L’aggiornamento del piano del 1989 si sta perciò concretizzando secondo due principali linee di attività:

- una revisione dell’apparato descrittivo e normativo, in particolare: mediante l’integrazione nel “sistema ecologico-ambientale” dei temi botanico-vegetazionali e faunistici, nonché con l’introduzione del tema insediativo-infrastrutturale che focalizza l’attenzione sul tema dei paesaggi urbani, dimenticati nel 1989;
- l’elaborazione di un atlante delle schede di caratterizzazione e di delimitazione delle 260 aree con vincolo paesaggistico (di cui all’art. 136 del Codice) con il quale, tra l’altro, si stanno individuando su cartografia di dettaglio (carta tecnica regionale in scala 1:10.000) i perimetri delle aree vincolate e le prescrizioni d’uso (la “vestizione dei vincoli”, tanto cara alle strutture ministeriali).

## La componente progettuale

Le politiche attive di valorizzazione e di costruzione di nuova qualità paesaggistica sono riconosciute dal piano quale strumento attraverso cui operare per la salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio marchigiano. Per tale finalità si stanno perciò costruendo tre strumenti che potranno costituire il mezzo attraverso cui dare attuazione alla componente progettuale e innovativa del piano: l’Atlante degli ambiti di paesaggio e degli Obiettivi di Qualità paesaggistica; l’Agenda Strategica del paesaggio regionale; l’Osservatorio regionale del territorio e del paesaggio.

Prima di parlare degli Obiettivi di Qualità occorre ricordare innanzitutto che gli ambiti di paesaggio, approvati con il “Documento preliminare” per la revisione del piano paesaggistico, individuano “...insiemi complessi di paesaggi differenti ma concordanti, determinati dalla compresenza di beni, di natura e tipologia diverse fra loro, reciprocamente interrelati...”.

Con la costruzione degli ambiti di paesaggio è emersa con evidenza l’esistenza nel territorio regionale di numerosi paesaggi che non trovano però riferimento nella partizione am-

ministrativa. Diventa perciò importante, anche per il tema paesaggistico, la scelta operata dalla Giunta regionale con la nuova proposta di legge per il governo del territorio<sup>5</sup> che sottuisce ai piani regolatori comunali un piano strutturale intercomunale obbligatorio, propedeutico e vincolante per i piani operativi dei comuni.

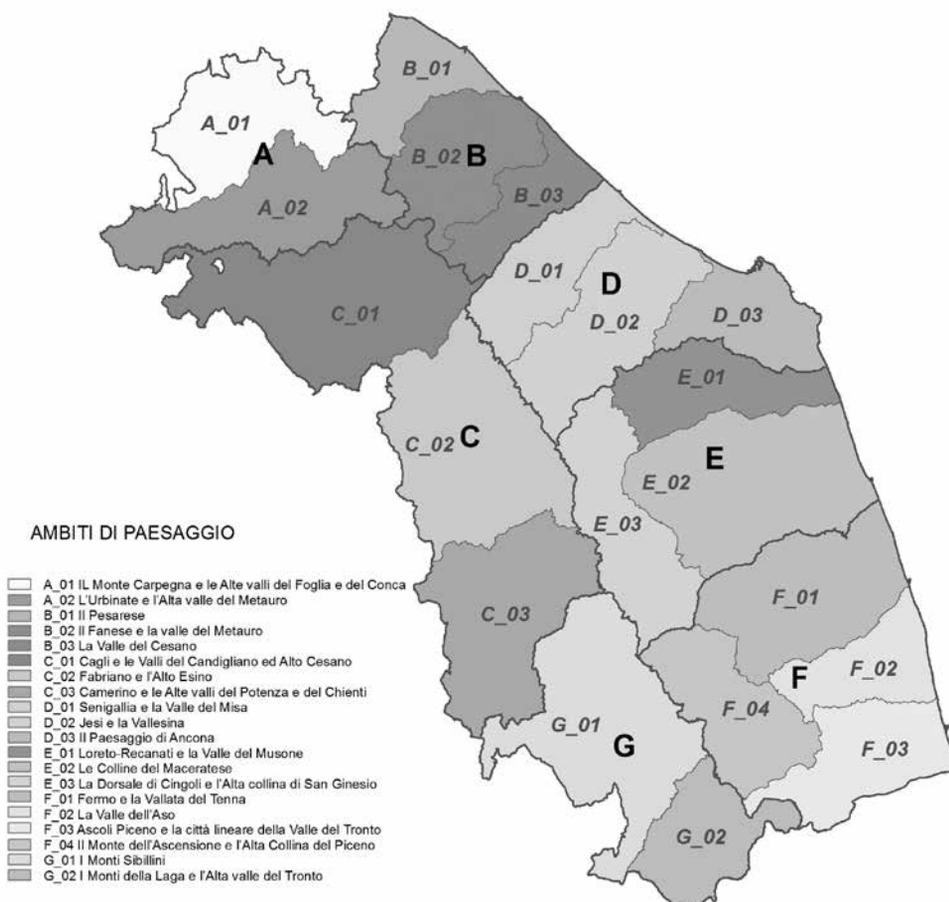
Successivamente all’approvazione del “Documento preliminare”, sono stati perciò effettuati numerosi incontri (circa 30), a cui hanno partecipato oltre 150 funzionari degli uffici tecnici comunali, finalizzati ad approfondire la struttura dei paesaggi degli ambiti, cercando di riconoscere elementi e regole e, attraverso la tecnica SWOT, di condividerne la valutazione, presupposto per la successiva definizione degli obiettivi di qualità.

Gli Obiettivi indicati dal piano sono rivolti a definire indirizzi per la gestione delle trasformazioni, le strategie e le azioni di valorizzazione e di tutela attiva del paesaggio degli enti pubblici, in particolare sono finalizzati a:

- migliorare la qualità dei paesaggi dei singoli ambiti attraverso l’individuazione di forme, pertinenti e rilevanti localmente, di tutela e valorizzazione dei paesaggi;

- orientare la pianificazione territoriale e urbanistica alla produzione di qualità paesaggistica, anche attraverso la riscrittura delle norme;
- orientare l’applicazione del piano in relazione alla specificità degli ambiti territoriali e di paesaggio;
- caratterizzare adeguatamente le parti dell’ambito oggetto di tutela paesaggistica;
- promuovere una progettazione paesaggistica integrata;
- fornire strumenti per valutare in sede di VIA e Vas gli effetti sul paesaggio di progetti e politiche.

L’Agenda Strategica raccoglie, invece, un nutrito numero di progetti intersettoriali finalizzati a migliorare la qualità del paesaggio delle Marche con particolare riferimento e attenzione ai paesaggi ordinari. Propone perciò sia azioni che abbiano effetti diretti sul paesaggio (ad es.: la riqualificazione dei percorsi della vita quotidiana; l’agricoltura periurbana, ecc.), sia azioni in grado di produrre effetti indiretti in termini di nuova conoscenza e di sensibilizzazione (ad es.: gli ecomusei, i concorsi per le scuole, i luoghi della memoria partigiana, ecc.), o in termini di effetti tipo economico e





sociale, che permettano di mantenere buoni paesaggi (ad es.: l'istituzione di un marchio del paesaggio di qualità, l'istituzione di un fondo per la promozione del paesaggio attraverso la location cinematografica, ecc.).

L'Agenda si struttura come raccolta d'ipotesi meta-progettuali innovative, quale punto di partenza per l'attuazione del piano, luogo d'interazione e di dialogo tra Regione ed alti portatori di progettualità, pubblici e privati, promotori del paesaggio marchigiano. Tale raccolta è organizzata secondo quattro assi tematici, che si richiamano ai temi della conoscenza, dell'identità locale, dello sviluppo e dell'ambiente.

L'adeguamento del vigente piano paesaggistico delle Marche, oltre a soddisfare gli obblighi di legge, è perciò finalizzato a compiere un ulteriore passo avanti nel rapporto tra i marchigiani e il loro paesaggio, rinforzando in particolare i temi della valorizzazione e della tutela attiva, nella convinzione che i vincoli debbano essere affiancati (e in alcuni casi, anche, sostituiti) da un vero e proprio progetto di paesaggio che ci consenta, allo stesso tempo, di salvaguardare e conservare il patrimonio che ci è stato consegnato, nonché di accrescerlo e di conferirgli nuova e ulteriore qualità.

Così come, quasi trent'anni fa, il Piano Paesaggistico Ambientale Regionale costituì un potente strumento per far crescere la conoscenza e la consapevolezza dei marchigiani per il valore del paesaggio, dell'ambiente e del proprio luogo di vita<sup>6</sup>, l'attuale attività per l'adeguamento del piano, confermando, migliorando e (anche) superando l'architettura dell'esistente apparato interpretativo e normativo, potrà suggerire e spingere verso ulteriori e più evolute sensibilità e strategie di tutela attiva e di valorizzazione.

1. Il piano paesaggistico delle Marche è stato adottato il 13 luglio 1987 e da tale data sono state applicate le norme di salvaguardia; con deliberazione amministrativa del consiglio regionale n.197 del 3 novembre 1989 il piano paesaggistico è stato approvato definitivamente ed è conseguentemente entrato in vigore.
2. Ad esempio nel fare riferimento all'intero territorio regionale piuttosto che alle sole parti vincolate, nell'effettuare una ricognizione approfondita delle caratteristiche fisico-ecologiche e storico-culturali dei paesaggi marchigiani, nello stabilire – come si è detto - una fase di adeguamento obbligatorio dei piani regolatori comunali, nell'introdurre categorie costitutive del paesaggio legate al tema dell'identità locale.
3. Solo nel 2011, con la firma del MiBACT, si è potuto infatti concludere l'accordo di co-pianificazione per la revisione del piano paesaggistico.
4. Delibera della Giunta regionale Marche n. 140 del 01.02.2010 ad oggetto "Verifica e adeguamento del piano paesistico ambientale regionale al codice dei beni culturali e del paesaggio e alla convenzione europea del paesaggio- Approvazione del documento preliminare"
5. Adottata dalla Giunta regionale e trasmessa all'Assemblea legislativa nell'ottobre 2013.
6. L'indagine effettuata nel 2006 dal Censis (Rapporto sulla situazione sociale della Marche, Censis 2006) svela che il 76% dei marchigiani intervistati giudicava la qualità della vita nella regione come buona e il 67% considera la bellezza del paesaggio e la ricchezza del patrimonio culturale e ambientale quale elemento di maggior rilievo e apprezzabilità nel loro luogo di vita.

Lucio Contardi

## Lazio: un impianto alla prova della riorganizzazione degli enti

La pianificazione paesaggistica nel Lazio ha una lunga storia, nella quale si sono avvicendate diverse fasi di accelerazione in coincidenza con “emergenze edilizie”, producendo comunque un iter dai tempi dilatati.

I primi incarichi per redigere i piani paesistici risalgono al 1985, subito dopo la legge Galasso<sup>1</sup> ed i cosiddetti “galassini”<sup>2</sup>, sull’onda di nuovi vincoli che interferivano sulla pianificazione urbanistica già in atto.

Nel 1985 la Regione Lazio individuò 16 ambiti, alcuni dei quali articolati in sub-ambiti, da pianificare, affidando gli incarichi a differenti gruppi di professionisti esterni; dei 26 Ptp prodotti in quella prima fase, 20 sono stati adottati nel 1987, 2 nel 1988, gli altri 4 rispettivamente nel 1990, 1991, 1994 e 1995. Il processo pianificatorio è stato quindi rapido, ma è subito emersa la criticità di approcci molto diversi tra i piani. La stessa tutela dei beni vincolati *ope legis* risultava normata diversamente tra i diversi ambiti. Alcuni piani inoltre rimandavano la definizione delle trasformazioni ammissibili ad una successiva redazione di ulteriori piani di dettaglio non previsti dalle leggi vigenti. Già nelle delibere di adozione la Regione Lazio ha quindi inserito alcuni correttivi orientati ad una maggiore omogeneità delle norme.

L’adozione dei Ptp sembrava avere fatto superare l’emergenza che ha dato l’avvio al processo, finché nel 1998 una circolare dell’allora ministro Veltroni chiarì che la prescrizione di inedificabilità assoluta nei cosiddetti “galassini” mantiene la sua efficacia fino all’approvazione dei piani. In pochissimi mesi tutti i Ptp sono stati approvati con la legge regionale n. 24 del 6 luglio 1998 che, contestualmente ha dettato una normativa unificata per tutti i beni vincolati *ope legis* dalla 431/85, ed ha previsto la successiva redazione di un unico Piano Territoriale Paesistico Regionale sull’intero

territorio regionale. Il Ptp avrebbe dovuto essere approvato entro il 31.12.1999<sup>3</sup>.

Come è noto, negli anni immediatamente successivi la stessa legislazione di riferimento è entrata in una fase di rapida evoluzione: il D.lgs 490 nel 1999, la Convenzione Europea sul Paesaggio nel 2000, la riforma costituzionale nel 2001 ed infine il D.lgs.42 nel 2004.

Il Ptp è stato quindi adottato solo nel luglio 2007 ed ha raccolto oltre 10.000 osservazioni, la cui istruttoria, ancora in corso, ha richiesto un protocollo di intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo per un esame congiunto che si dovrebbe concludere entro il 2015.

Ciò che emerge, nel passaggio dai precedenti Ptp approvati al Ptp adottato è il rapporto con la pianificazione delle trasformazioni: i precedenti Ptp articolavano la tutela in 4 livelli di “intensità” (limitata, orientata, paesaggistica e integrale) in genere confermando, con la tutela limitata, le trasformazioni derivanti dai piani urbanistici vigenti; il Ptp – facendo salve le sole previsioni dei piani urbanistici approvati dopo l’entrata in vigore della Lr 24 del 1998 e prima della sua adozione – pone il riconoscimento dei paesaggi (naturale, agricolo ed insediativo) e la loro articolazione alla base della loro successiva pianificazione urbanistica e territoriale, almeno per gli ambiti sottoposti a vincolo paesistico<sup>4</sup>.

Al Ptp è quindi attribuito il ruolo di pianificazione settoriale ma anche di griglia di verifica per la successiva pianificazione generale. Il tema centrale è quindi anche il rapporto con la pianificazione urbanistica e territoriale che nelle “norme sul governo del territorio” del Lazio – la Lr 38/99 – è attribuita a tutti e tre i livelli, regionale, provinciale e comunale, in un impianto fortemente gerarchico e razional-comprensivo<sup>5</sup>.

Nell’impianto della legge 38 sono infatti previsti:

1. il Ptrg (piano territoriale regionale generale);
2. il Ptpg (piano territoriale provinciale generale);
3. il Pucg (piano urbanistico comunale generale).

Ovviamente, in un impianto gerarchico, il piano di scala inferiore si deve adeguare a quello di scala superiore. Il governo del processo di pianificazione “a cannocchiale” è quindi anche una questione di sequenza temporale. Ma a distanza di oltre 15 anni dall’approvazione della Legge 38/99, la Regione non ha ancora neanche avviato il suo Ptrg, mentre da circa cinque anni sono stati approvati quattro dei cinque Ptpg (Roma, Viterbo, Rieti e Frosinone)<sup>6</sup>.

Non è difficile immaginare che, al di là di quanto era scritto nella legge, la Regione abbia affidato il suo assetto territoriale ad un’azione duplice: alla pianificazione paesistica (Ptp) la definizione del quadro delle invarianti ed alla concertazione con le provincie - nell’approvazione dei Ptpg – il disegno della struttura territoriale.

Non a caso il Ptp si autodefinisce<sup>7</sup> “strumento di pianificazione territoriale di settore con specifica considerazione dei valori e dei beni del patrimonio paesaggistico naturale e culturale..... e anticipazione, integrazione e specificazione del Piano Territoriale Regionale Generale”.

L’impianto gerarchico della Lr38/99, ancorché zoppo del Ptrg e grazie alla concertazione interistituzionale, dopo 15 anni comincia quindi a concretizzarsi in un quadro pianificatorio, al quale si devono adeguare i piani comunali. Infatti la legge regionale prevede che, dopo l’approvazione dei piani provinciali, la competenza per l’approvazione dei piani comunali sia devoluta alle provincie e i comuni siano obbligati all’adeguamento dei loro Prg, ovvero alla redazione dei Pucg coerenti con il piano d’area vasta, essendogli impedita, fino alle azioni di adeguamento, ogni altra variante urbanistica.

Da quanto sin qui esposto, emerge con evidenza che il progetto di sistema di governo del territorio del Lazio, a partire dalla definizione legislativa dei livelli e dei contenuti della pianificazione fino all’approvazione dei piani d’area vasta ed all’avvio di una pia-

nificazione comunale coerente, ha richiesto oltre 10 anni per andare a regime. Accade però che in questo lungo periodo la legislazione statale, con la cosiddetta legge Delrio<sup>8</sup>, avvii un riposizionamento degli enti di governo del territorio, attraverso la modifica del sistema elettivo degli organi provinciali, che cambia il loro peso politico, l'effettiva istituzione delle città metropolitane, le cui effettive competenze dipendono però in gran parte dalla legislazione regionale e, da ultima, l'accelerazione imposta alle unioni e fusioni di comuni.

Inoltre, in coincidenza con tale riposizionamento degli enti territoriali, la Regione Lazio ha avviato la stesura di un nuovo "testo unico di legge urbanistica" che dovrebbe<sup>9</sup>:

- assorbire le diverse leggi regionali in materia urbanistica e le altre disposizioni correlate;
- riattivare il processo di pianificazione Territoriale Regionale;
- coordinare al Ptpg la strumentazione paesaggistica e urbanistica, compresi i piani provinciali da mettere in coerenza;
- sviluppare nuovi modelli di pianificazione urbanistica, attraverso i programmi integrati di intervento, i programmi di riqualificazione urbana e i programmi di recupero urbano;
- disciplinare strumenti quali la perequazione urbanistica e le compensazioni;
- definire una specifica disciplina dei centri storici per favorirne il recupero;
- dare attuazione alla riforma degli enti locali, alla conseguente nuova distribuzione di funzioni e compiti e definire le modalità e procedure per il loro svolgimento;
- armonizzare le norme regionali alle disposizioni legislative e regolamentari in materia di beni culturali ed ambientali, di edilizia e di espropriazioni;
- determinare le funzioni, compiti e strumenti di pianificazione e programmazione dei vari enti locali in base al principio di sussidiarietà.

È un obiettivo ambizioso di riorganizzazione del quadro della pianificazione regionale, del quale occorrerà verificare l'effettiva capacità di innovazione.

Nel contempo un articolo inserito nell'ultima legge regionale di modifica del "piano casa" regionale<sup>10</sup> interviene sulla Lr 38/99 prorogando – fino a 2 anni dopo l'approva-

zione del Ptpg – la possibilità di adottare Prg e varianti urbanistiche con le procedure previste dalle leggi urbanistiche previgenti alla 38/99, escludendo perciò l'approvazione dei Pucg mediante accordi di pianificazione tra sindaco e presidente della Provincia, previa verifica della coerenza con il Ptpg.

1. La legge 431/85, promulgata l'8 agosto 1985 su proposta del sottosegretario ai Beni Culturali ed Ambientali Giuseppe Galasso, ha apposto "ope legis" il vincolo paesaggistico su vaste categorie di beni, oggi inseriti all'articolo 142 del Dlgs 42/2004 ed ha imposto alle Regioni l'obbligo di redigere i piani paesistici.
2. I cosiddetti "galassini" sono decreti che, prima della legge, hanno apposto il vincolo paesaggistico su determinati territori, prescrivendone l'inedificabilità assoluta fino alla redazione dei relativi piani paesaggistici.
3. Il termine del 31.12.1999 è stato modificato, con cadenza annuale, da ben 17 diversi interventi legislativi, per essere da ultimo fissato al 14.2.2016.
4. Il Ptpg conferma sui differenti "paesaggi" le prescrizioni per gli immobili e le aree dichiarate di notevole interesse pubblico ex art. 136 del Codice, mentre detta prescrizioni generali per le diverse tipologie di aree tutelate per legge e per i beni tipizzati individuati e vincolati con il Ptpg medesimo.
5. Nel 1999, quando è stata approvata la legge urbanistica del Lazio, l'INU criticò severamente l'impianto gerarchico e "di tradizione", che non ha recepito le principali innovazioni proposte dall'INU.
6. La provincia di Latina è ancora priva del suo Ptpg
7. Vedi l'art. 61 delle Norme tecniche del Ptpg
8. Legge 7 aprile 2014 n.56 recante "disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"
9. Vedi in proposito la Deliberazione della Giunta Regionale n.105 del 17/05/2013
10. Si fa riferimento alla Legge Regionale 10 del 10 novembre 2014 che all'articolo 3, comma 12 e 13 modifica l'articolo 66 della Lr 38/99

urbanistica **INFORMAZIONI**  
on-line  
www.urbinfo.it

**URBANISTICA**  
semestrale

**152**  
(luglio - dicembre 2013)

urbanistica **INFORMAZIONI**  
bimestrale

**259-260**  
(gennaio - febbraio  
marzo - aprile 2015)

**DOSSIERonline**  
**008**

Premio letteratura urbanistica 2013  
a cura di Gilda Berruti

## Luciano De Bonis, Michele Porsia Pianificazione paesaggistica e territoriale regionale in Molise

La situazione della pianificazione regionale in Molise potrebbe essere semplicemente riassunta così: assenza totale di pianificazione territoriale, nel quadro di una perdurante mancanza – caso unico in Italia – di una legge urbanistica, e faticoso protrarsi del processo di redazione del nuovo piano paesaggistico ai sensi del Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici.

Semplicemente, ma anche semplicisticamente, perché sarebbe fin troppo facile attribuire ad una sorta di “arretratezza” politica, secondo il classico schema buoni (cultura urbanistica)/cattivi (cultura politica), quella che indubbiamente appare una condizione non particolarmente felice della pianificazione territoriale e paesaggistica molisana.

Troppo facile ed anche impreciso, a cominciare dal dipingere come del tutto privo di legge il quadro entro cui si colloca l’azione, o supposta inazione, di pianificazione regionale.

Non si vuole certo qui sostenere che il Molise sia al contrario dotato di un’organica legge urbanistica, ma non si può nemmeno trascurare il fatto che la Lr 24/89 “Disciplina dei piani territoriali paesistico ambientali” – generalmente considerata la legge regionale sulla pianificazione paesistica derivata dalla legge nazionale 431/85, ma non a caso catalogata nell’archivio *on line* delle leggi regionali nella categoria “Governo del territorio, urbanistica, edilizia” – esplicitamente dichiara all’art. 1 (finalità) che «il processo di pianificazione del territorio regionale è volto all’equilibrata integrazione della tutela e valorizzazione delle risorse naturali e delle qualità ambientali, culturali e paesistiche del territorio con le trasformazioni di uso produttivo ed insediativo connesse agli indirizzi di sviluppo economico e sociale della Regione» (co. 1), e soprattutto che «nell’esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale di cui al quarto comma dell’articolo 1 del decreto del Presi-

dente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, la Regione procede alla formazione del Piano territoriale paesistico-ambientale regionale, il quale rappresenta la carta fondamentale della trasformabilità antropica del territorio».

Non siamo in grado qui di ricostruire il processo di formazione della citata legge 24/89, né il dibattito svoltosi intorno ad esso, ma quello che sembra emergere da una più attenta lettura della legislazione nonché della prassi amministrativa regionale in materia, non è solo il carattere integrato paesistico-territoriale (ed anche ambientale) del piano regionale – o meglio degli otto Piani Territoriali Paesistico-Ambientali di Area Vasta (Ptpaav), approvati tra il 1997 e il 1999, costituenti il Piano Territoriale Paesistico-Ambientale Regionale (Ptpar) – ma anche un orientamento netto, per lo meno sul piano degli effetti se non delle intenzioni, a considerare quel documento (Ptpar) e il processo che ne deriva come gli unici adempimenti da assolversi da parte della Regione nell’esercizio delle sue funzioni amministrative in materia urbanistica o di governo del territorio.

A fronte di tale impostazione “minimale” e di tipo integrativo tra pianificazione paesistica, ambientale e territoriale va certamente registrata un’attività viceversa molto più intensa, come del resto in molte se non tutte le regioni del Mezzogiorno d’Italia, nel campo di quelli che la Lr 24/89 definisce “gli indirizzi di sviluppo economico e sociale della Regione”, scaturenti ovviamente dall’allocazione, con strumenti programmatori, delle risorse finanziarie derivanti dalla politica regionale europea (fondi strutturali) e nazionale (FAS, Fondo Aree Sottoutilizzate).

Sembra insomma, sintetizzando, che il legislatore e l’amministratore molisano, prima delle innovazioni introdotte dalle modifiche del titolo V della Costituzione e dell’emanazione del Codice dei Beni Culturali e del Pae-

saggio – ma dopo il definitivo trasferimento alle Regioni delle loro funzioni costituzionali e l’attribuzione ad esse dei compiti di pianificazione paesistica o paesistico-territoriale – sia stato essenzialmente spinto a integrare gli aspetti paesistici, ambientali e territoriali della pianificazione, mantenendo per converso ben distinte pianificazione e programmazione. O per lo meno a integrare queste ultime per via di “semplice” attribuzione alla pianificazione del carattere di “carta fondamentale della trasformabilità antropica del territorio”.

Ma cosa succede in Molise a valle delle citate innovazioni (modifiche al titolo V e Codice)? Ben poco, si potrebbe dire, e forse questo è il problema. Ma è lecito anche in questo caso attribuire solo ad inerzia amministrativa una certa innegabile tendenza dell’azione pianificatoria regionale a mantenersi lungo il cammino tracciato nel 1989, oppure la tendenza è riconducibile anche, certo in modo specifico, a una sostanziale conferma nel Codice di una “natura” dell’azione pianificatoria sostanzialmente identica a quella definita dalla L. 431/85, pur in presenza di uno scenario sovranazionale e nazionale di politiche regionali completamente mutato?

Ma atteniamoci ai fatti (molisani): con Dgr n. 153 del 28/02/2005 la Regione approva lo schema di articolazione del processo di pianificazione paesistica predisposto dal Servizio Beni Ambientali, designando il membro universitario (Università di RomaTre) del Comitato di Pilotaggio - formato oltretutto dal membro universitario dal Responsabile del Servizio Beni Ambientali, dal Responsabile del Servizio Statistico e Cartografico Territoriale e dal Direttore Regionale per i Beni e le Attività Culturali - e affidando all’Università di Roma Sapienza l’attività “A” di “Interpretazione del paesaggio”, all’Università di Chieti-Pescara l’attività “B” di “Definizione dei problemi e degli scenari futuri della situazione territoriale” e all’Università del Molise l’attività “C” di “Studio dei caratteri del paesaggio agrario”. Nello schema di processo del Servizio Beni ambientali gli studi affidati alle Università sono intesi come propedeutici alle attività del Comitato di Pilotaggio a cui è affidato il compito di predisporre il piano paesistico vero e proprio, sulla base delle attività “A”, “B” e “C” di studio. Tale piano paesistico “generale” è peraltro a sua volta considerato come preliminare rispetto a una “fase successiva” «...relativa ad ambiti territoriali ridotti in cui si definiscono misure di tutela e valorizza-

zione puntuali (...) attraverso una pluralità di iniziative che possono essere assunte da Amministrazioni Locali o essere oggetto di Accordi di Programma tra diversi soggetti pubblici e privati» e che ricadono in tre ampie categorie: i) Progetti di paesaggi, ii) Paesaggi DOC, iii) Certificazione di sostenibilità ambientale di insediamenti ed ambiti territoriali, anche per fini di marketing territoriale.

Tuttavia, mentre resta traccia almeno parziale delle attività di studio, non altrettanto può dirsi dei compiti affidati al Comitato di Pilotaggio, nel senso che nessun progetto di piano paesaggistico, nemmeno “generale”, risulta a tutt’oggi predisposto. Forse anche a causa di un mutamento almeno parziale di orientamento o viceversa per conseguenza della presa d’atto regionale delle difficoltà di produrre nei modi previsti il risultato atteso.

In ogni caso, oltre cinque anni dopo la Dgr 153/2005 di avvio del nuovo processo di pianificazione ex Codice la Regione, con Dgr n. 1060 del 21/12/2010, affida all’Università del Molise “attività di ricerca finalizzate alla redazione del nuovo piano paesaggistico” che si protraggono tuttora. Siamo quindi arrivati al decennio di gestazione del nuovo piano, senza poter disporre nemmeno di una bozza.

In tempi recenti, tuttavia, si deve registrare un’impennata delle attività della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici (in particolare della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici e della Soprintendenza per i Beni Archeologici) che, d’intesa con la Regione (Servizio di Gabinetto del Presidente della Regione e degli Affari Istituzionali) e l’Università del Molise, e sotto la cura di quest’ultima, ha promosso per l’a.a. 2014-15, a valere su parte di un finanziamento Arcus relativo al progetto “Molise tra storia e paesaggio”, un Master di II livello in “Progettazione e promozione del paesaggio culturale”. Il master, ancora in corso, è orientato a formare esperti in co-pianificazione paesaggistica, a partire da figure di matrici disciplinari differenti (archeologi, architetti, divulgatori e comunicatori culturali). La specifica attività di co-pianificazione simulata nelle attività laboratoriali del Master riguarda in particolare, con preciso riferimento ad alcuni passaggi “progettuali” del Codice spesso trascurati (e in verità marginali nello stesso testo legislativo), la definizione di immagini e scenari transcalari di porzioni di territorio molisano, volti alla tutela attiva e alla valorizzazione dei beni paesaggistici e

dei loro contesti, nonché fortemente raccordati con la programmazione regionale e con le concrete possibilità di autonoma iniziativa, nelle cornici “scenariali” definite, di differenti ma convergenti attori socio-economici.

In stretta connessione con tale attività formativa la Direzione/Soprintendenza ha inoltre affidato all’Università di Firenze uno studio, da svolgersi nell’anno in corso, relativo alla Elaborazione di un ‘modello operativo’ in merito alle modalità di copianificazione fra il Ministero e la Regione Molise nel percorso dei elaborazione e gestione del Piano paesaggistico regionale, con particolare riferimento al rapporto fra beni vincolati e patrimonio paesaggistico relativo all’intero territorio regionale”.

Fin qui per ciò che riguarda la pianificazione paesaggistico-territoriale in Molise prima e dopo le modifiche del titolo V e il Codice. Se ne può concludere che in Molise in particolare l’aspetto territoriale della pianificazione regionale sia in buona sostanza trascurato salvo l’integrazione, debole per legge e ancor più nei fatti, tra paesaggio e territorio? Se si considerano strumenti e attività di pianificazione territoriale vera e propria la risposta dovrebbe essere probabilmente affermativa. Ma non così se si prende in considerazione l’attività regionale, molto più intensa, di “progettazione territoriale integrata”.

Ci si riferisce in particolare, per ciò che concerne il ciclo programmatico 2007-13 - in cui si noti il Molise era ricompreso nell’obiettivo competitività e non convergenza - al documento “attuativo” (dei POR-FESR, POR-FSE e PAR-FAS) “La strategia integrata di sviluppo locale in Molise”, approvato dalla Giunta nel novembre 2008, e alle azioni che ne sono conseguite. Il documento, dichiarando in premessa proprio l’intenzione di «sostenere gli strumenti di pianificazione territoriale» nel rispondere agli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, si concentra in sostanza su due principali operazioni. La prima consiste in una sorta di zonizzazione del territorio regionale in “Aree urbane” (Venafro e aree urbane confinanti, Isernia con la cintura urbana contigua, Campobasso e comunità limitrofe, Termoli, Basso Molise), “Aree interne” (della provincia di Campobasso incluso il Matese più l’Alto Molise e le Mairarde in provincia di Isernia) e “Aree industriali” (nuclei industriali regionali), rispettivamente eleggibili per la formazione di Pisu, Progetti integrati di sviluppo urbano, Pit, Progetti integrati di svi-

luppo territoriale (Matese, Alto Molise e Mairarde) o Pai (aree interne più svantaggiate della provincia di Campobasso non eleggibili per i Pit) e Pir, Progetti di innovazione regionale. La seconda principale operazione consiste nel mettere a sistema i finanziamenti FESR, FSE e FAS destinando ad ogni strumento una quota parte del finanziamento totale di ciascun fondo, variabile in ragione degli specifici obiettivi dei diversi tipi di strumento. Ad eccezione dei Pai, interamente finanziati a valere sul FAS, per l’ovvia ragione di dover nelle aree interne più svantaggiate perseguire obiettivi piuttosto di convergenza che non di competitività, e quindi contemplare interventi non finanziabili con FESR e FSE in una regione nel suo complesso inserita in obiettivo competitività.

Non c’è qui spazio, e forse nemmeno motivo, per fornire ulteriori dettagli sugli strumenti e per illustrare il processo attuativo della Strategia, a sua volta attuativa ma potremmo dire anche “connettiva” della programmazione regionale. Ciò che importa però rilevare è che il format stesso di presentazione delle candidature per i diversi tipi di strumento eleggibile nelle diverse zone non può essere certo considerato, come del resto solitamente accade in questi casi, un modello di pianificazione territoriale, comunque la si voglia intendere. Così come non si possono sottacere i rischi associati a un’operazione piuttosto grossolana di zonizzazione come quella alla base della Strategia.

E tuttavia ci sembra ancor più il caso di riflettere, guardando piuttosto la trave che la pagliuzza, sull’incapacità della cultura, della legislazione e della prassi urbanistiche, comprese ma non solo quelle molisane, da una parte di sopperire alle debolezze più o meno strutturali di un ambito regionale certamente non particolarmente dinamico, ma dall’altra anche di coglierne e valorizzarne gli spunti innovativi che, benché contraddittoriamente, pur sembrano emergere.

L’ormai stanca litania sull’assenza di una legge urbanistica e conseguentemente di “moderni” strumenti di pianificazione paesaggistica e territoriale regionale, peraltro almeno in parte imprecisa come sopra evidenziato, non coglie nel segno di altre e più fondamentali questioni. A cominciare dal senso della litania stessa che, seppur veritiera, potrebbe essere rovesciata così: il Molise è l’unica regione italiana a non possedere in materia urbanistica una legge regionale che risulterebbe inevitabilmente “in tensione”, per usare un eufemismo, con una

legge nazionale che, risalendo nel suo impianto fondamentale al 1942, tutto può essere considerata meno che una legge quadro. Insomma, paradossalmente, quasi una virtù. La virtù della pazienza (di attendere una nuova e vera legge quadro). O forse una sorta di “indifferenza superba”, molto molisana<sup>1</sup>.

Ma per rimanere più aderenti ai fatti emergenti dal contesto e dal processo pianificatorio molisano, ci pare che una più attenta cultura urbanistica, dentro e fuori regione, dovrebbe valorizzare la leggerezza e il carattere integrativo degli aspetti paesaggistico-territoriali dell'impianto legislativo, nonché la dinamicità della tendenza connettiva dello sforzo programmatico regionale. Evidenziando d'altra parte l'obsolescenza di una concezione basata sulla semplice “trasformabilità”, tanto più fragile quanto più rigida, e la corrispettiva illusorietà e pericolosità di prassi di cosiddetta progettazione territoriale, del resto assai ricorrenti in molte regioni italiane, che non si collochino all'interno dei processi stessi di pianificazione. Sempreché questi ultimi si dimostrino per parte loro davvero capaci di “internalizzare” appropriate forme di progettazione territoriale, fornendo cornici contestuali e propulsive all'ideazione, attuazione e coordinamento degli interventi, pienamente raccordabili e ricordate con i processi, possibilmente autofertilizzanti, di allocazione programmatica delle pur scarse risorse finanziarie.

Corrado Zoppi

## La difficile attuazione del Piano paesaggistico regionale della Sardegna

Si propone, in questo contributo, una discussione su alcuni punti che caratterizzano, in questo momento, la riflessione teorica e gli aspetti tecnico-applicativi della pianificazione territoriale della Regione Sardegna.

Le argomentazioni non si prefiggono di definire in termini sistematici letture analitiche e propositive in relazione alla situazione attuale, quanto, piuttosto, di segnalare alcuni campi per indirizzare le aspettative di tutti soggetti coinvolti nei processi della pianificazione territoriale regionale: le pubbliche amministrazioni, ed in particolare i Comuni, gli enti territoriali, le imprese del settore profit, l'ampio e variegato settore del non-profit (cooperative, associazioni di volontariato, gruppi di opinione, ecc.) e singoli cittadini e fruitori delle risorse del territorio sardo, anche non Sardi.

La cornice dei tre focus e della breve conclusione è l'attuazione del Piano paesaggistico regionale (Ppr)<sup>1</sup>.

### La Vas dell'adeguamento dei Puc al Ppr

La Direttiva 42/2001/CE rappresenta, dal punto di vista normativo, una fondamentale formalizzazione del piano urbanistico orientata al paradigma della sostenibilità, in cui una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per l'efficacia della Vas si individua con la sua identificazione con il processo di piano, cioè con la sua endoprocedimentalità.

Il processo, attualmente avviato in Sardegna, di attuazione del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. che recepisce la Direttiva nella legislazione italiana, pone una grande attenzione, nel disegno della valutazione, alla definizione inclusiva ed incrementale degli obiettivi delle politiche che devono essere valutate, ed alla partecipazione reale di tutti gli attori-chiave al processo, che riguarda sia la valutazione ex ante che quella in itinere.

Un momento molto importante della prassi connessa a questo processo è rappresentato dai molteplici processi di Vas che sono in atto per quanto riguarda l'adeguamento dei Piani urbanistici comunali (Puc) dei Comuni della Sardegna al Ppr.

Ancorché, infatti, l'adeguamento dei Puc comporti un periodo di tempo decisamente più lungo rispetto a quello previsto nelle norme di attuazione del Ppr, questo processo si caratterizza viepiù, in termini maieutici, come un autentico percorso di maturazione, per i Comuni (“Autorità procedenti” per il Puc secondo il D.Lgs. 152/2006), le Province (“Autorità competenti” per il Puc secondo il combinato disposto del D.Lgs. 152/2006 e della Legge Regionale n. 9/2006), e la Regione, che entra nel processo di Vas come soggetto avente competenza in materia ambientale, soprattutto in relazione alle competenze attribuite alle Regioni in materia di tutela del paesaggio dal D.Lgs. n. 42/2004, che si pronuncia sulle istanze di autorizzazione paesaggistica una volta acquisito il parere vincolante del Soprintendente per i beni architettonici e paesaggistici, storici artistici ed etnoantropologici (art. 146).

Non vi è dubbio che, per razionalizzare e rendere più spedito il processo di definizione, adozione ed approvazione dei Puc in adeguamento al Ppr, sia opportuno che il processo di Vas coincida con il processo di definizione, adozione ed approvazione del Puc e che, quindi, la conclusione del processo di Vas non solo implichi l'emissione del parere motivato dell'Autorità competente, ma, anche, l'esito del controllo di coerenza del Puc rispetto al Ppr.

In questo senso, sarebbe necessario un provvedimento legislativo, contenuto nella nuova legge urbanistica relativa al governo del territorio regionale, attualmente allo studio della Giunta Regionale, per definire

1. «...si cammina con un piccolo secolo in meno dolce e testardo come il fanciullo pacioso che non vuole il dolce quando gli si offre per paura che preceda la medicina cattiva. Così è del Molise che non chiede, non vuole civiltà, nella smania universale. La civiltà lo diffonde e lo esaurisce. (...) Invece egli è rimasto impenetrabile, asciutto come le argentee selci di cui son fatti i suoi focolari e le sue case, e d'una indifferenza superba, l'indifferenza del solitario d'origine che si astraie sempre anche se c'è in mezzo ad un baccanale». Da una conferenza tenuta da Lina Pietravalle il 25 febbraio 1931 al Lyceum di Firenze. In F. D' Episcopo (a cura di), *Il Molise*, Guida, Napoli 2011.

un accorpamento delle competenze, relative a Vas e controllo di coerenza dei Puc, che consentirebbe, da un lato, di alleggerire i compiti dell'Assessorato regionale dell'Urbanistica in materia di controllo di coerenza, e, dall'altro, di aumentare le competenze tecniche degli uffici regionali e degli enti locali, con la formazione di strutture tecniche decentrate per svolgere queste funzioni, la cui elaborazione comporta, nella situazione attuale, una condizione di grave inefficienza e lentezza nel processo di approvazione dei Puc.

### **I Piani particolareggiati dei Centri Storici (Ppcs)**

Nel quadro degli strumenti della pianificazione territoriale della Sardegna, nel contesto dell'attuazione del Ppr, approvato con la Delibera della Giunta regionale (Dgr) n. 36/7 del 5 Settembre 2006, il Piano particolareggiato del Centro storico (Ppcs) è lo strumento volto a definire l'assetto dei processi della pianificazione attuativa relativi alle 'Aree caratterizzate da insediamenti storici', per le quali le Norme tecniche di attuazione del Ppr (Nta) definiscono una serie di indicazioni di tipo definitorio, prescrittivo e propositivo (artt. 51-53 nel quadro normativo complessivo dell'Assetto storico-culturale, regolato dagli artt. 47-59). In particolare, l'art. 52 individua il Ppcs come strumento formalmente necessario perché i Comuni esercitino pienamente le proprie competenze in materia di attuazione dei piani urbanistici comunali, con ciò esercitando, quindi, una forte pressione sugli amministratori locali perché sviluppino processi virtuosi ed efficaci di pianificazione attuativa nelle aree degli insediamenti storici.

In seguito all'approvazione del Ppr, quindi la Regione ha reso disponibile un significativo corpus di materiali per la definizione dei Ppcs che stanno significativamente orientando, e, qualche volta, generando situazioni di omologazione, lo sviluppo dei processi di piano.

Nella redazione dei Ppcs da parte dei Comuni si riscontra, quale conseguenza e risultato di una significativa influenza da parte dello staff tecnico degli uffici dell'Assessorato regionale dell'Urbanistica, una spiccata coerenza ed omologazione rispetto agli indirizzi tecnici della Regione, che si manifestano, soprattutto: a) in una forte attenzione

storico-tipologica e morfologica, per quanto riguarda l'analisi territoriale dei tessuti storici, che il Ppr identifica come 'Centri di antica e prima formazione'; b) in un impianto normativo che evidenzia una forte connotazione prescrittiva orientata ad un approccio generalmente e piuttosto strettamente conservativo. E, mentre per all'architettura storico-tradizionale ci si è dotati di strumenti idonei, nessun contributo viene, allo stato attuale, offerto per la riqualificazione del costruito in senso ampio, quasi che si possano cancellare e/o mimetizzare gli esiti di un processo di sostituzione edilizia durato per circa un cinquantennio.

Come nel caso del processo di approvazione dei Puc, anche nel caso del processo di approvazione dei Ppcs, e, segnatamente, della verifica di coerenza rispetto al Ppr, si riscontra la presenza di un "collo di bottiglia" rappresentato dall'intasamento dell'ufficio regionale, presso il Servizio della pianificazione paesaggistica e urbanistica della Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia dell'Assessorato dell'Urbanistica della Regione Sardegna.

Anche in questo caso, come nel caso della Vas dei Puc in adeguamento al Ppr, è da ritenersi, per razionalizzare e rendere più spedito il processo di definizione, adozione ed approvazione dei Ppcs, di decentrare le competenze per la verifica di coerenza alle amministrazioni provinciali o agli enti territoriali che ne acquisiranno le competenze, qualora le Province cessassero la propria operatività, per aumentare le competenze tecniche degli enti locali, con la formazione di strutture tecniche decentrate per svolgere queste funzioni, e per rendere più spedito e meno farraginoso il processo di approvazione dei Ppcs.

Si segnala, in questo quadro tecnico di significativa difficoltà, quale misura adeguata a razionalizzare ed a rendere più spedito il processo di definizione, adozione ed approvazione dei Ppcs, il potenziamento delle strutture tecniche degli enti locali, con la promozione, da parte della Regione, di quei Laboratori di Recupero per il Centro Storico, previsti dall'art. 7 della Lr 45/89, rimasti sostanzialmente inattuati, all'interno dei quali gli attori interessati al processo di piano avrebbero l'occasione di condividere le scelte di pianificazione. Sarebbe, inoltre,

importante definire un nuovo percorso di approvazione dei Ppcs, che potrebbe includere l'applicazione delle procedure "a sportello", ormai collaudate per le attività produttive e avviate per l'edilizia.

### **La disciplina delle zone agricole**

Il comma 3 dell'art. 13 bis della Legge Regionale n. 4/2009, recante "Norme in materia tutela, salvaguardia e sviluppo delle aree destinate all'agricoltura" recita:

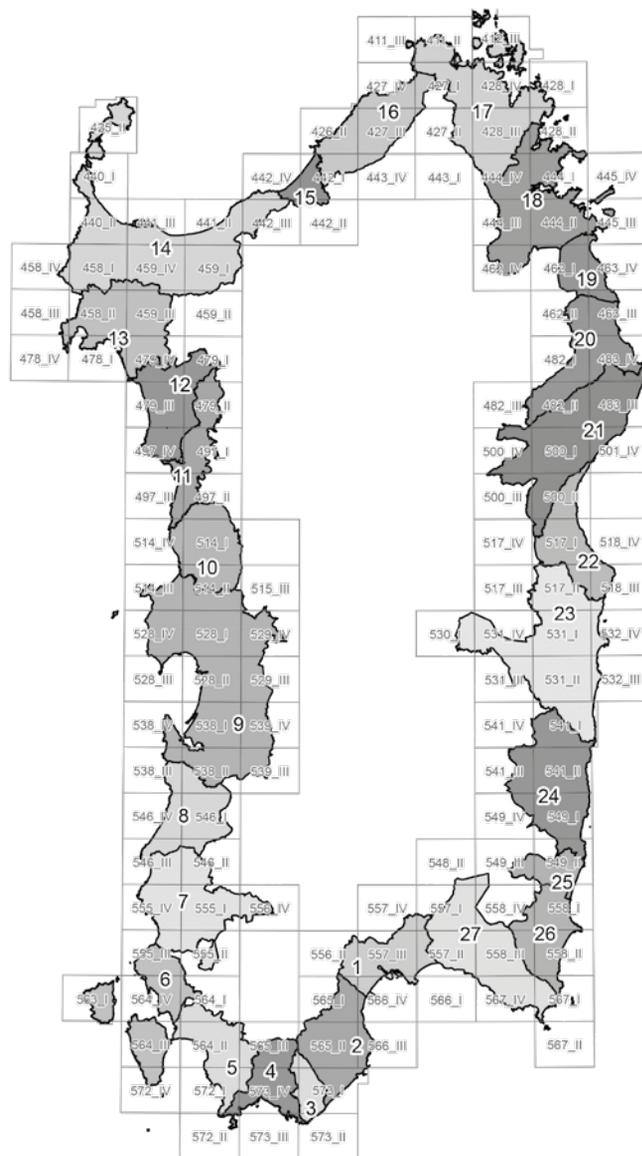
"Negli ambiti costieri individuati dal Piano paesaggistico regionale, la superficie minima di intervento è fissata in un ettaro incrementabile con apposita deliberazione del consiglio comunale fino ad un massimo di tre ettari, fermo restando che le possibilità edificatorie delle aree agricole sono subordinate alla effettiva connessione funzionale tra l'edificazione e la conduzione agricola e zootecnica del fondo e che devono, per quanto possibile, essere privilegiati gli interventi che assicurino il recupero del patrimonio edilizio esistente. [...]".

Sembra assolutamente inadeguato un dimensionamento del lotto minimo pari ad 1 ha, incrementabile ad un massimo di 3 ha: non si vede quale sia il fondamento scientifico o tecnico per la definizione di un'estensione indifferenziata riferita al territorio agricolo regionale. Questa questione è una delle principali che la nuova legge urbanistica relativa al governo del territorio regionale dovrà indirizzare, basandosi sull'idea regolativa di legare la dimensione minima del lotto edificabile in zona agricola alla produttività, cioè alla redditività del fondo, quindi, in definitiva, alla capacità di sostentamento, in termini reddituali, dei coltivi. Non sembra condivisibile, invece, quanto stabilito dal citato art. 13 bis, e cioè che la dimensione minima debba essere indifferenziata e deterritorializzata.

### **Conclusione: il Ppr è fondamentale orientato alla tutela...**

Il Ppr non è un programma di sviluppo locale, non è un piano economico e non è neppure un piano territoriale di coordinamento. È, piuttosto, un atto di pianificazione orientato alla tutela dei beni paesaggistici ed alla valorizzazione del paesaggio come sistema di beni, componenti, contesti e sistemi identitari, definiti tramite gli assetti ambientale, storico-culturale ed insediativo.

QUADRO D'UNIONE



1. Golfo di Cagliari
2. Nora
3. Chia
4. Golfo di Teulada
5. Anfiteatro del Sulcis
6. Carbonia e Isole sulcitanee
7. Bacino metallifero
8. Arburese
9. Golfo di Oristano
10. Montiferru
11. Planargia
12. Monte Leone
13. Alghero
14. Golfo dell'Asinara
15. Bassa valle del Coghinas
16. Gallura costiera nord-occidentale
17. Gallura costiera nord-orientale
18. Golfo di Olbia
19. Budoni-S.Teodoro
20. Monte Albo
21. Baronia
22. Supramonte di Baunei e Dorgali
23. Ogliastra
24. Salto di Quirra
25. Bassa valle del Fiumendosa
26. Castiadas
27. Golfo orientale di Cagliari

Bisogna non attribuire al Ppr una valenza che non ha, cioè di riferimento fondamentale per riconoscere e valorizzare potenzialità di sviluppo economico, sociale e territoriale. Si tratta, quindi, di un tassello, solo un tassello, di una strategia, ancora da definire, per migliorare la qualità della vita della popolazione della Sardegna, strategia che deve definire ed utilizzare diversi strumenti che integrino pianificazione economica, territoriale, urbanistica e del paesaggio. A questo scopo, si pone come non più rinviabile una discussione efficace e conclusiva che porti, in tempi rapidi, all'approvazione di una nuova legge urbanistica per il governo del territorio regionale.

- i. Le Norme tecniche di attuazione del Ppr (Nta) (art. 107) prevedono che i Comuni adeguino i Puc al Ppr entro un anno dalla sua approvazione, già avvenuta da oltre cinque anni e mezzo. L'adeguamento comporta il pieno recepimento dei contenuti descrittivi, prescrittivi e propositivi relativi all'assetto ambientale, storico-culturale ed insediativo, e di quanto indicato nelle schede tecniche redatte per ogni ambito di paesaggio, per ora con riferimento ai soli ambiti di paesaggio costieri.

Giuseppe Trombino

## Personaggi senza regista nella scena della pianificazione regionale siciliana

La scena della pianificazione sovracomunale in Sicilia, vuota e desolata sino a qualche anno fa, è andata popolandosi negli ultimi anni di vari soggetti, diversi però da quelli che della scena avrebbero dovuto essere i protagonisti. Gli uffici della pianificazione territoriale della Regione, dopo i tentativi, risalenti ormai a molti anni fa, di assumere il ruolo che sarebbe stato a loro congeniale, sembrano avere ormai definitivamente rinunciato ad intendersi il coordinamento e la regia della pianificazione territoriale siciliana, sopraffatti e ridotti al silenzio dall'assoluto disinteresse della politica regionale per qualsiasi iniziativa che abbia una proiezione programmatica di lungo o anche medio periodo.

Le Province, dopo avere inseguito per anni l'obiettivo di trasformare l'asfittico strumento di Piano territoriale che la legge regionale poneva nelle loro competenze in un vero strumento di pianificazione strutturale sovracomunale e di coordinamento della pianificazione locale, hanno anch'esse gettato la spugna, prima ancora per la verità che la politica regionale togliesse loro ruoli e funzioni, considerando inutile la loro sussistenza. Il vuoto di iniziative dei protagonisti principali è stato compensato negli anni più recenti da altri soggetti istituzionali, ai quali la legge assegna diversi ed importanti compiti di pianificazione settoriale, che in maniera del tutto scoordinata e al di fuori di una qualsiasi regia complessiva si sono inseriti nella scena territoriale con nuovi strumenti di pianificazione. Lasciando da parte i piani che hanno riguardato ambiti settoriali specifici, quali il Piano Energetico Ambientale Regionale, i Piani regionali dei materiali da cava, il Piano di Sviluppo rurale ed altri, tutti approvati in Sicilia dopo il 2009, che hanno marginalmente influenzato l'attività di pianificazione complessiva, gli strumenti che più direttamente hanno inciso o incideranno nel sistema com-

plexivo della pianificazione regionale sono certamente i Piani paesaggistici, il Piano Forestale regionale, il Progetto Integrato Regionale (Pir) della Rete Ecologica Siciliana con i correlati Piani di Gestione (Pdg) ed il Piano per l'Assetto Idrogeologico.

Per una serie di ragioni, tutte riconducibili alla disponibilità di ingenti risorse comunitarie, la redazione di tali strumenti ha ricevuto negli anni più recenti una significativa accelerazione che ha consentito di pervenire, nel caso degli ultimi tre, alla definitiva approvazione e, nel caso della pianificazione paesaggistica, al completamento delle attività tecnico progettuali ed all'incardinamento delle procedure di approvazione.

Se però il Piano per l'Assetto Idrogeologico e quello della Rete Ecologica si sono inseriti senza particolari traumi nella scena della pianificazione urbanistica siciliana, introducendo regole di comportamento e indicazioni operative severe ma generalmente accettate ed anzi riconosciute come necessarie per garantire la sicurezza dei cittadini e la tutela delle aree di pregio naturalistico, lo stesso non può dirsi per gli altri due piani e soprattutto per i piani paesaggistici, sui quali si è aperta una stagione di conflittualità che se da un lato ha vivacizzato la scena urbanistica costringendo anche i politici e gli amministratori ad occuparsi di temi da loro generalmente poco considerati, corre però il rischio di vanificare gli sforzi, anche economici, che la Regione sta facendo per porre la tutela paesaggistica quale indispensabile presupposto per le politiche di sviluppo del territorio regionale.

Le questioni poste dal Piano Forestale sono per la verità facilmente risolvibili, dal momento che nascono da un ruolo improprio che la Regione ha attribuito a questo strumento. Per comprendere appieno le ragioni che hanno portato a dare risalto ad una questione che avrebbe potuto relegarsi (e risolversi)

in una sfera tecnico amministrativa occorre tener presente la circostanza che una significativa parte della politica regionale siciliana ruota attorno all'affare dei lavoratori forestali, che sono in Sicilia circa 25mila, ovvero più di un terzo di quelli operanti in tutta la nazione, e che sono stati tutti assunti con criteri di matrice inequivocabilmente clientelare.

Il sospetto che i dati contenuti nel Piano forestale siano stati sovradimensionati per giustificare un tale dispiego di personale è apparso dunque in qualche modo giustificato. Il problema è però che in Sicilia una disposizione volta a favorire il turismo, risalente al 1976, obbliga i Comuni a prevedere nei piani regolatori fasce di rispetto inedificabili, sino a 200 m di raggio, attorno ai boschi esistenti. Se si aggiunge che per esplicito richiamo contenuto nel Decreto di approvazione del Piano Forestale le sue previsioni, quindi anche quelle che riguardano la perimetrazione delle aree boscate, devono essere obbligatoriamente recepite nei piani regolatori, si hanno chiare le ragioni delle polemiche che la approvazione di questo piano ha scatenato. Il sovradimensionamento delle aree boscate ha infatti determinato l'apposizione di estesi vincoli di inedificabilità, ritenuti assai spesso del tutto ingiustificati.

Ben più profonde e complesse sono invece le ragioni che hanno reso travagliato il percorso dei Piani paesaggistici. La progettazione di tali piani è stata avviata in Sicilia intorno alla metà degli anni novanta, in applicazione dell'allora vigente Legge n. 457/1978, attraverso la redazione, da parte di un Ufficio regionale appositamente costituito, di un documento di Linee Guida, poi approvato nel 1999, che avrebbe dovuto definire il percorso metodologico per la conoscenza e la gestione del paesaggio siciliano, ed attraverso la redazione di piani di livello sub-regionale, riferiti a 18 diversi ambiti nei quali era stato suddiviso il territorio siciliano sulla base di un approfondito esame delle caratteristiche geomorfologiche, biologiche, antropiche e culturali.

Seguendo tale programma vennero inizialmente redatti dagli Uffici centrali della Regione in collaborazione con le Soprintendenze, i piani paesaggistici delle isole minori, costituenti l'ambito 18, ed il piano paesaggistico dell'Ambito n. 1 costituito dall'area trapanese. I piani, improntati a criteri fortemente innovativi e in una ottica chiaramente orientata alla integrazione con la pianifica-

## Stato della pianificazione paesaggistica in Sicilia

Piano paesaggistico	Ambiti interessati dal Piano	Stato della pianificazione
Prov. Agrigento	2, 3, 10, 11, 15 e Pelagie	Adottato il 29/07/2013
Prov. Caltanissetta	6, 7, 10, 11, 15	Adottato il 04/12/2009, approvato il 19/10/2014, in attesa di Decretazione
Prov. Catania	8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17	Elaborato, in istruttoria
Egadi		Approvato il 28/07/2004
Eolie		Approvato il 23/02/2001. In corso adeguamento al D.L.gs 42/2004
Prov. Enna	8, 11, 12, 14	Elaborato, in istruttoria
Prov. Messina	9	Adottato il 04/12/2009, all'esame del ORP
Prov. Messina	8	Elaborato, in istruttoria
Prov. Palermo	3, 4, 5, 6, 7, 10	Elaborato, in istruttoria
Pantelleria		Approvato il 12/12/1997. In corso adeguamento al D.L.gs 42/2004
Prov. Ragusa	15, 6, 17	Adottato il 10/08/2010, all'esame del ORP
Prov. Siracusa	14, 17	01/02/2012
Prov. Trapani	1	Approvato il 20/09/2010
Prov. Trapani	2, 3	Elaborato, in istruttoria
Ustica		Approvato il 28/05/1997. In corso adeguamento al D.L.gs 42/2004

zione territoriale, erano volti a definire una disciplina unitaria ed integrata di tutela, coerente con i diversi caratteri e valori dei beni paesaggistici oggetto della pianificazione.

La disponibilità di consistenti finanziamenti, offerta dai fondi strutturali del Programma Operativo Regionale 2000-2006, determinò nel 2003, una significativa accelerazione delle iniziative progettuali. Di contro però le scadenze imposte per la utilizzazione delle risorse finanziarie costrinsero a modificare il programma di lavoro, prevedendo un più diretto coinvolgimento, nella progettazione dei piani, delle Sovrintendenze e finendo di fatto, anche a causa del mutato quadro di riferimento politico amministrativo, per esautorare l'Ufficio regionale, al quale vennero attribuiti solo compiti di coordinamento progettuale.

L'affidamento dei piani d'Ambito alle Sovrintendenze ha determinato una frammentazione degli originali ambiti, che sono stati di fatto riaggregati sulla base della confinazione provinciale e, quel che è più grave, ha prodotto una assoluta disomogeneità dei diversi piani progettati, sia nei loro contenuti analitici che negli esiti progettuali.

Nel frattempo le Linee guida del 1999, a causa della approvazione nel 2000 della Convenzione Europea del Paesaggio, ma soprattutto a causa dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di pianificazione paesaggistica contenute nel Codice dei Beni culturali del 2004, sono divenute in buona

misura inattuati, soprattutto per la rinuncia, operata dalla Regione, ad attribuire ai piani redatti in base al nuovo Codice il valore di piani territoriali, che invece avevano i piani precedentemente redatti.

Per tentare di garantire, se non una omogeneità di impostazione metodologica, almeno un comune linguaggio progettuale ai vari piani (in realtà redatti in assoluta autonomia operativa dalle diverse Soprintendenze), l'Ufficio di coordinamento regionale ha prodotto e fornito alle Sovrintendenze indicazioni operative necessarie per far confluire i dati analitici raccolti all'interno di un unico Sistema Informativo Territoriale, nonché uno schema di regolamentazione al quale tutti i piani hanno dovuto riferirsi nella definizione delle norme di attuazione.

Ma proprio la schematicità della normativa proposta, affidata alla enucleazione, in base alla numerosità dei vincoli paesaggistici agenti sul territorio, di tre livelli di tutela, crescenti dalla semplice necessità del nulla osta paesaggistico alla assoluta ineditabilità, ha finito per banalizzare l'intero processo di costruzione dei piani paesaggistici, che sono stati considerati esclusivamente per i loro effetti vincolistici e non per il contributo di analisi, interpretazione ed enucleazione dei valori paesaggistici che pure avrebbero potuto offrire alla pianificazione territoriale ed urbanistica.

Se poi si considera che i procedimenti di for-

mazione dei piani sono stati portati avanti nel pieno e burocratico rispetto delle indicazioni contenute nel Codice dei Beni culturali e dunque senza un effettivo coinvolgimento dei comuni interessati ne tanto meno delle comunità locali e che molti dei piani progettati hanno evidenziato errori talora grossolani di perimetrazione delle aree vincolate ed in alcuni casi anche vistose imprecisioni cartografiche, si comprendono facilmente le resistenze incontrate ed i vistosissimi ritardi che caratterizzano quasi tutti i procedimenti tecnico-amministrativi di approvazione dei piani.

Comprensibili risultano pure, considerati gli interessi in gioco, gli attacchi che i piani hanno già avuto in sede giurisdizionale e che sembrano aver individuato un tallone d'Achille dell'intero processo di pianificazione paesaggistica nel fatto che tali piani, benché aventi una chiara caratterizzazione di piani territoriali settoriali, non sono stati supportati dalla prescritta Valutazione Ambientale Strategica. Una sentenza dello scorso anno dell'organo giurisdizionale regionale di secondo livello ha salvato in extremis l'iter di formazione di uno dei nuovi piani, ma la partita non sembra definitivamente conclusa. Ed il fatto che contro questi piani si stia mobilitando la politica siciliana, normalmente distratta e poco interessata ai temi territoriali, non lascia immaginare una rapida conclusione dei procedimenti in corso.

## Indice degli autori

Francesco Abbamonte  
*Presidente Ass. Riscatto Urbano*

Franco Alberti  
*INU Veneto, Regione Veneto*

Antonia Arena  
*Università di Napoli*

Ottavia Aristone  
*Università di Chieti-Pescara*

Franca Balletti  
*INU Liguria*

Angela Barbanente  
*Regione Puglia*

Carlo Alberto Barbieri  
*INU Piemonte e Valle d'Aosta*

Matteo Basso  
*Università IUAV di Venezia*

Stefano Bigiotti  
*Università La Sapienza di Roma*

Gabriele Bollini  
*Università di Modena e Reggio*

Emilio Bosco  
*Architetto*

Achille Bucci  
*INU Marche, Regione Marche*

Virna Bussadori  
*Provincia di Bolzano*

Silvia Capurro  
*Inu Liguria*

Paola Carobbi  
*INU Lazio*

Domenico Cecchini  
*INU Lazio, BISP 2015*

Marco Cremaschi  
*Università Roma Tre*

Lucio Contardi  
*INU Lazio*

Emanuela Coppola  
*INU Campania*

Claudia Dall'Olio  
*Regione Emilia-Romagna*

Luciano de Bonis  
*INU Lazio, Università del Molise*

Giuseppe De Luca  
*Segretario generale INU*

Anna Delera  
*Politecnico di Milano*

Catherine Dezio  
*Università La Sapienza di Roma*

Alessia di Loreto  
*Università di Chieti-Pescara*

Marisa Fantin  
*Presidente Ordine APPC di Vicenza*

Isidoro Fasolino  
*Università di Salerno*

Carla Ferrari  
*Architetto*

Lucia Fonti  
*INU Lazio*

Roberto Formato  
*Ingegnere Gestionale*

Roberto Gabrielli  
*INU Emilia-Romagna*

Vito Garramone  
*Regione Veneto, RURBANCE*

Pietro Garau  
*Curatore BISP 2015*

Francesco Gastaldi  
*Università IUAV di Venezia*

Carolina Giaimo  
*INU Piemonte e Valle d'Aosta*

Michele Grimaldi  
*INU Campania*

Graziella Guaragno  
*Regione Emilia-Romagna*

Giuseppe Guida  
*Università di Napoli*

Maria Veronica Izzo  
*Architetto*

Marco Lauro  
*Ass. Riscatto Urbano*

Valeria Lingua  
*Università di Firenze*

Luca Lodatti  
*RURBANCE*

Pietro Maifredi  
*Geologo*

Antonella Martino  
*Architetto*

Josette Mathiou  
*Regione Regione Valle d'Aosta*

Giuseppe Mazzeo  
*Ricercatore CNR*

Anna Mele  
*Regione Emilia-Romagna*

Anna Mesolella  
*INU Campania*

Francesco Domenico Moccia  
*Università di Napoli*

Daniel Modigliani  
*Commissario ATER Roma*

Antonio Nigro  
*Università di Napoli*

Ennio Nonni  
*Architetto e Urbanista*

Federico Oliva  
*Politecnico di Milano*

Lorenzo Pallotta  
*Expo 2015 s.p.a*

Andrea Pasetti  
*Provincia di Genova*

Luigi Pingitore  
*Inu Toscana*

Irene Poli  
*INU Lazio*

Michele Porsia  
*Università del Molise*

Anna Prat  
*Direttrice Torino Strategica*

Daniele Rallo  
*AssUrb*

Luca Rampado  
*AssUrb*

Chiara Ravagnan  
*INU Lazio*

Silvia Saccomani  
*INU Piemonte e Valle d'Aosta*

Nicolò Savarese  
*Coordinatore BISP 2015*

Francesco Sbetti  
*Direttore UI*

Federico Scala  
*Laureato in Pianificazione territoriale*

Alessandro Sgobbo  
*Università di Napoli*

Silvia Soppa  
*INU Liguria*

Marco Spada  
*Università La Sapienza di Roma*

## Indice dei luoghi

Alto Adige  
Bomporto (MO)  
Campania  
Chiavari (GE)  
Cinque Terre  
Emilia-Romagna  
Faenza  
Fiume Entella  
Genova  
Grezzana  
Lavaux (Svizzera)  
Lazio  
Liguria  
Londra  
Marche  
Molise  
Napoli  
Negrar  
Noli (SA)  
Rapollano Terme (SI)  
Roma  
Roverè Veronese  
Sardegna  
Sicilia  
Torino  
Torrecuso (BN)  
Toscana  
Trentino  
Valle d'Aosta  
Veneto  
Verona  
Vicenza

## Nel prossimo numero

- Accademia urbana
- Politiche e progetti per le aree di edilizia pubblica

La  
BIBLIOTECA  
TASCABILE  
DI  
INU EDIZIONI

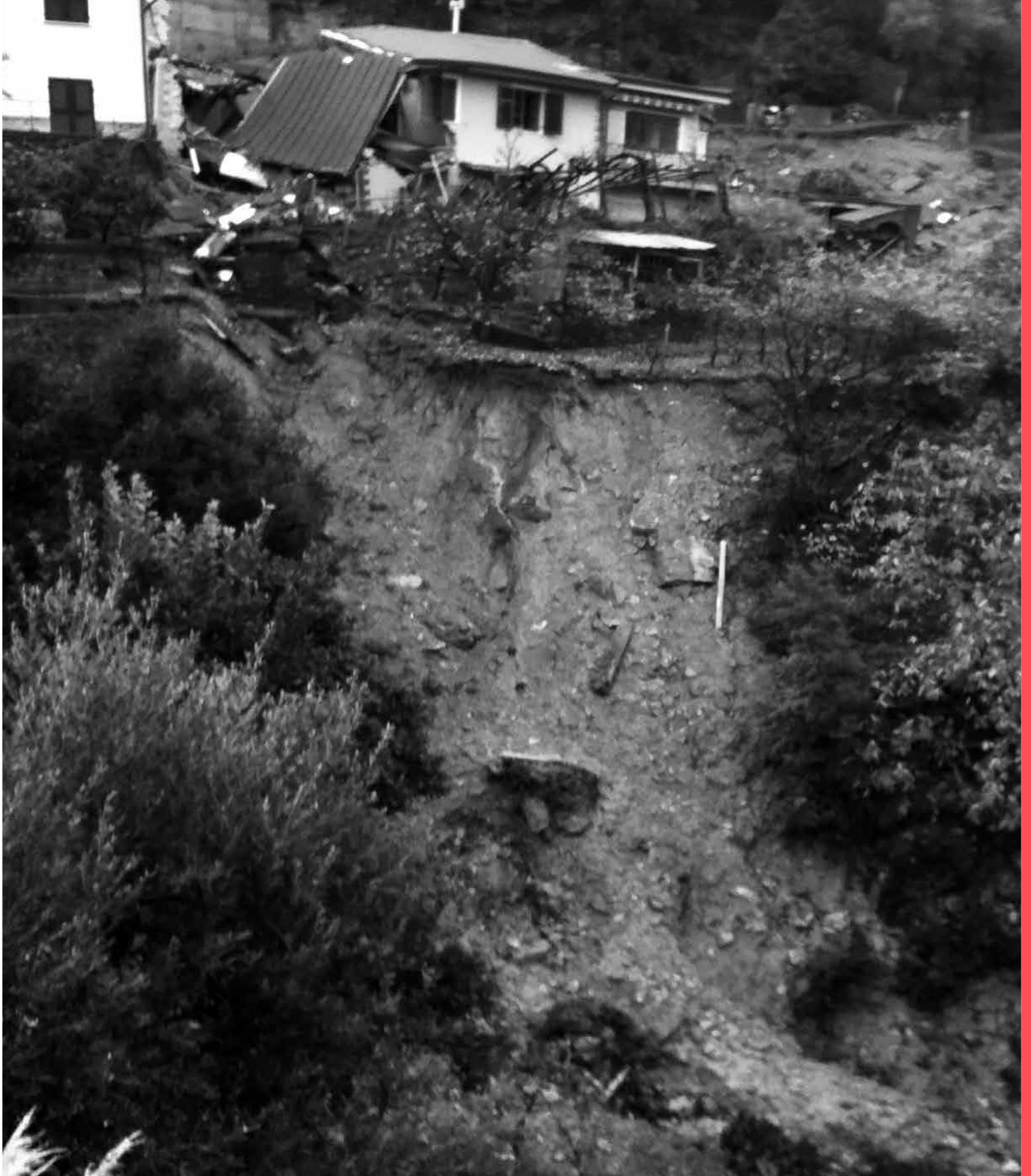
Il successo dei Tablet e degli eReader, unito a una maggior disponibilità di titoli, sta finalmente portando alla diffusione dei libri senza carta.

Anche **INU Edizioni**, ti offre la possibilità di acquistare i suoi titoli in formato pdf, a metà del prezzo di copertina, nelle migliori librerie digitali.

Cerca i titoli nel catalogo informatizzato di **INU Edizioni** ed acquista direttamente cliccando su [www.inuedizioni.com](http://www.inuedizioni.com)

urbanistica

# INFORMAZIONI



Pietro Maifredi, *Effetto "canale di gronda" Casanova (Varazze)*