

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## **Difficoltà interpretative e incongruenze metodologiche nelle politiche di tutela del paesaggio**

Francesco Petrillo

Università di Bari

2009

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/26016/>

MPRA Paper No. 26016, posted 23. October 2010 06:26 UTC

# DIFFICOLTÀ INTERPRETATIVE E INCONGRUENZE METODOLOGICHE NELLE POLITICHE DI TUTELA DEL PAESAGGIO

di

FRANCESCO PETRILLO

## **Approcci differenziati per una ipotesi di soluzione\***

I contenuti che rinviano alla *tutela del paesaggio* nei molteplici strumenti di pianificazione suscitano alcune perplessità circa le *linee di azione* che, tra obiettivi e funzioni ammesse (o ammissibili), non sempre risultano impostate secondo un programma di convergenze e sinergie.

Le perplessità generate al riguardo in precedenti ricerche hanno motivato un approfondimento di alcuni dei passaggi normativi, non necessariamente in ordine cronologico, che più sembravano rimarcare nuclei concettuali e crocevia operativi palesemente contraddittori quando riferiti ai principi informativi sullo stesso paesaggio.

Gli esiti di quanto esaminato hanno posto in evidenza difficoltà interpretative e incongruenze metodologiche, con una rilevanza più critica quando, nelle politiche di tutela del paesaggio considerate, si fa riferimento all'adozione di modelli che circoscrivono il proprio raggio di azione a *porzioni* di territorio – con una conseguente chiave di lettura, a nostro avviso, fuorviante ai fini della caratterizzazione del paesaggio stesso – e non, piuttosto, alla sua *totalità*.

In sintonia con quest'ultima asserzione, all'analisi dei regolamenti e dei contenuti metodologici sono seguite, per ottemperare alle finalità del nostro studio, alcune ipotesi di soluzione mirate a rendere operativo un processo unitario ed unificante alle complessive variabili territoriali comprese, ovviamente, quelle di origine rurale.

## **Criticità normative e primi elementi propositivi**

Una necessaria osservazione preliminare prende spunto dalla legge istitutiva di un'area protetta, quella del parco naturale regionale “Lama Balice” (Regione Pu-

glia, L.R. 5 giugno 2007, n. 15), in cui l'art.12 del *piano territoriale* disciplina, con gli obiettivi, le forme di intervento per la tutela e fruizione della lama. Approfondendo l'analisi dell'articolato affiorano alcuni punti di debolezza quando risultano del tutto trascurate le "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale" riferite alla Legge 378/2003, il cui campo d'azione è riservato alle tipologie di architettura rurale presenti sul *territorio*, – qui per noi lungo la *lama* e la sua zona di rispetto (*buffer zone*) – realizzate tra il XIII e il XIX secolo e costituenti testimonianza dell'economia rurale tradizionale.

Più che di interventi puntuali sul singolo e individuale manufatto, il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione delle caratteristiche costruttive, storiche, architettoniche e ambientali dovrebbero essere ricondotti nel quadro della pianificazione e programmazione territoriale che, nel caso dell'area protetta, devono essere riferite al territorio dotato di diversi gradi di protezione ma pur sempre costitutivo di una "unità" di paesaggio.

Da porre in evidenza sono, altresì, le difficoltà interpretative che emergono dalla lettura della stessa L. 378/2003 dove, se in un primo disciplinare di interventi si fa riferimento al risanamento conservativo e al recupero funzionale, compatibilmente con le esigenze di ristrutturazione tecnologica delle aziende agricole, in un secondo disciplinare si fa riferimento a incentivi per la conservazione dell'originaria destinazione d'uso (edifici e fabbricati rurali), per i tipi di metodi di coltivazione tradizionali e per le attività compatibili con le tradizioni culturali tipiche. Dunque, una tutela del paesaggio sottoposta a due concezioni diverse per la conservazione e la valorizzazione, mentre dovrebbe essere più coerente elaborare un progetto di valorizzazione *attraverso* la conservazione attiva del paesaggio, almeno sino a quando e nella misura in cui tale progetto recepisce bisogni e aspettative della comunità più direttamente interessata.

Quanto, poi, sempre nella L. 378, all'identificazione dei beni culturali e ambientali – così come disciplinati dal D.Lgs. n. 490 del 29/10/1999, successivamente integrato dal D.Lgs. n. 42 del 22/01/2004: "Codice dei beni culturali e del paesaggio" – appare quanto meno una forzatura la dichiarazione di beni immobili classificati "di interesse particolarmente importante" (artt. 4 e 3), atteso che tale "interesse" risulterebbe definito limitatamente agli insediamenti realizzati tra il XIII e il XIX secolo. Limite "storico" imposto ai beni rientranti nella categoria architettura rurale che, così come determinato, contribuisce non poco a introdurre pretestuosi elementi di estraneità nello studio ed interpretazione del paesaggio rurale, quando non riconducibili all'arco temporale appena indicato<sup>1</sup>.

Incongruenze simili si palesano nell'articolato della succitata L.R. n. 15/2007, dove, tra le finalità, mentre vengono salvaguardati i valori e i beni storico-architettonici, la migliore qualità della vita dei residenti resta più direttamente in-

fluenzata dalla riqualificazione delle attività economiche compatibili con la salvaguardia del paesaggio. Tale programma appare difficilmente perseguibile quando, tra i divieti previsti, si fa riferimento (art. 3, c. 3) al cambiamento della destinazione dei terreni, mentre resta possibile formulare un piano di miglioramento aziendale, secondo il regolamento CE n. 1257 del Consiglio del 17/05/1999 e successive integrazioni; ma bisogna pur sempre considerare che un programma di valorizzazione socio-economica di una *lama* (o di altre emergenze naturalistiche) deve adeguare le linee di azione alle componenti del *parco naturale*. Si ha l'impressione che le ragioni della tutela del paesaggio siano intese e soddisfatte mediante la 'cristallizzazione' dello stesso paesaggio, più che non, e meglio, assecondando tutti quei processi evolutivi impostati sul temperamento tra rispetto delle leggi e dei quadri naturali ed elaborazione di programmi per la valorizzazione paesaggistica, in modo da poter costruire una società sostenibile che, più direttamente coinvolta nella gestione del territorio, cominci a esercitare tutte quelle pratiche meglio note come *cura del territorio* (v. Legge 152/2006: *Norme in materia di tutela ambientale e successive integrazioni*).

Estendendo l'analisi agli *strumenti urbanistici* introdotti con la Legge quadro sulle aree protette 394/1991, laddove si delinea la distinzione tra aree protette nazionali e aree protette regionali, emerge che per le prime esiste il *piano per il parco* (art. 12), nel quale la tutela dei valori naturali e ambientali è organizzata in relazione al diverso grado di protezione:

- a) riserve integrali;
- b) riserve generali orientate;
- c) aree di protezione con disciplinari sugli usi tradizionali o sui metodi di agricoltura biologica, attività agro-silvo-pastorali, pesca, raccolta di prodotti naturali, produzione artigianale di qualità;
- d) aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema.

Dunque il *piano per il parco*, fatto sostanziale, sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione. Supporto operativo del piano è il *piano pluriennale economico e sociale*, che detta norme per la promozione delle attività compatibili. Nel caso in cui l'area protetta sia rappresentata dalla *riserva naturale statale*, le attività risultano regolate dal *piano di gestione* e dal relativo regolamento, quest'ultimo previsto anche per le *aree protette marine*, dove sono specificati vincoli e divieti.

Per quanto concerne, invece, le aree naturali protette *regionali*, un primo elemento di differenziazione rispetto alle corrispondenti *nazionali* riguarda la mancata diversificazione delle aree per *grado di protezione*, e questo prospetta qualche perplessità mentre induce ad ammettere una articolazione più snella del *piano del par-*

*co naturale regionale e del piano pluriennale economico e sociale.* In ogni caso, alcune incongruenze si segnalano da una più attenta lettura dei dispositivi regolamentari nel contesto dei pur necessari momenti di implementazione alle varie scale di operatività. Innanzitutto, sembra prevalere la visione di una possibile separazione tra aree protette più o meno antropizzate (parchi naturali regionali) e aree protette naturali (riserve naturali regionali). Atteggiamento classificatorio, questo, impostato sul riconoscimento di porzioni di territorio dotate di un certo grado di *omogeneità* che, nel caso dei parchi naturali regionali darebbero luogo ad un *sistema (territoriale) omogeneo*, mentre la caratterizzazione di *ecosistema* spetterebbe solo alle risorse naturali.

Una tale interpretazione non è proponibile in quanto, nei fatti e per le politiche di intervento nelle aree protette, sembrerebbe possibile adottare metodologie e strumenti altrettanto differenziati in relazione a questa presunta differenziazione tra sistema ed ecosistema, quando, invece, per molte delle aree protette (regionali) si tratta di attivare *programmi di recupero* di aree diffusamente degradate, con conseguente rivalorizzazione dei relativi paesaggi. Potrebbero rientrare in questa tipologia di programmi quelli previsti dagli stessi *Piani di Sviluppo Rurale* della programmazione 2007-2013, peraltro espressamente riferiti da quello pugliese nella misura 216, misura anch'essa che deve proporsi come *una* delle componenti ecosistemiche caratterizzanti l'unitarietà del paesaggio.

In questo programma-processo di distinzione si sottovaluta una condizione di fondo, riassumibile nella seguente affermazione: non è più possibile, neanche da una prospettiva naturalistica, considerare e perseguire la *conservazione* dell'ambiente naturale senza che questo sia assimilabile ad una sorta di laboratorio nel quale siano presenti campi di ricerca scientifici per i quali la presenza dell'uomo è fondamentale, sia nelle prospettive di lavoro sia negli effetti conseguenti sulla natura e i suoi ecosistemi. Il richiamo di Ian L. McHarg con il *Design with nature* (1967), più che come appello ad una più corretta metodologia della ricerca, ha un significato ben più profondo: l'elaborazione dei quadri di vita sostenibili non può prescindere dall'integrazione natura/cultura.

Programmi di sperimentazione ecologica attiva, interventi a scopo scientifico, ricostituzione di ambienti e di equilibri degradati, determinazione del rilevante interesse per la conservazione della natura intanto risultano possibili in quanto viene a stabilirsi un sistema di relazioni tra natura e cultura, come più coerentemente è stato sancito dalla *Convenzione del Paesaggio* di Firenze (2000).

L'assunzione del paesaggio in quanto espressione "sintetica" delle componenti naturali ed antropiche, individuate *anche* nelle aree protette, non può non condividere con le stesse un integrato programma di tutela e valorizzazione che qui identifichiamo con *politiche per lo sviluppo sostenibile*<sup>2</sup>. Il modello che dovrà guidarci

per la corretta gestione delle aree naturali protette deve essere in grado di mettere in evidenza – e, quindi, saperci orientare su – la sequenza causale esistente tra le azioni antropiche (*determinanti* e relative *pressioni*), gli effetti sulle condizioni ambientali (*stato*), determinati essenzialmente dal consumo e depauperamento delle risorse (*impatti*) e le risposte della società, cultura, tecnologia e conoscenza scientifica per mitigare gli impatti ambientali (*risposte*). Il riferimento è al modello DPSIR<sup>3</sup>.

Considerazione importante è che il piano del parco ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico, entrambi esplicitamente sostituiti dal precedente, il quale nella legge regionale n. 19/1997 (“*Norme per l’istituzione e gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia*”) viene ad essere specificato come *piano territoriale*. Una definizione, quest’ultima, che dovrebbe essere meglio precisata: *piano territoriale del parco*, al fine di evitare fraintendimenti se e quando compresenti altri piani territoriali (o urbanistici) di qualsiasi livello (art. 25, c. 2 della L. 394/1991)<sup>4</sup>. Una conseguenza prevedibile potrebbe essere quella di porre il Comitato tecnico, organismo previsto dall’art. 5 della L.R. n. 15/2007, in una posizione quanto meno imbarazzante quando impegnato nella programmazione delle opere da realizzare, come si evince dai richiami applicativi dell’art. 9 della stessa regionale su ‘Lama Balice’.

Il contenzioso può essere sintetizzato nei seguenti termini: i funzionari tecnici, quando “comandati” dagli enti aderenti alla convenzione (Provincia di Bari, Comune di Bitonto e Comune di Bari), quali criteri dovranno seguire nella selezione delle opere programmate ai fini del loro inserimento nel programma delle opere pubbliche di ciascun Comune? Più nel concreto, il Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) del Comune può essere *sostituito* da una programmazione per lotti in quelle porzioni di territorio classificate area protetta sulle quali deve prevalere un programma fortemente integrato?

Se propendiamo per una interpretazione riduttiva del citato art. 9, verrebbe a mancare un quadro di riferimento organico, sia per quanto riguarda le azioni mediante le quali opererebbe il *piano territoriale* (art. 12), sia per quanto riguarda lo stesso P.U.G., la cui capacità di incidere sul territorio sarebbe occasionata da opere *ripartite per lotti*, con la conseguenza, sul piano operativo, che gli interventi nell’area protetta dovrebbero essere intesi come ‘derivati’ e non ‘prevalenti’. Ma, come rilevato in precedenza, il piano territoriale dell’area protetta *sostituisce* i piani urbanistici di qualsiasi livello.

Si avverte la sensazione, rileggendo gli obiettivi del piano territoriale, di dover impostare politiche di piano secondo quelle vecchie logiche per le quali le aree protette erano da considerarsi *isole*, ben individuate dai propri caratteri naturali e culturali, ma pur sempre ecologicamente e programmaticamente *diverse* rispetto al

territorio che le ospitava. La concezione di “sistema vivente” era e, probabilmente, è ancora oggi scarsamente diffusa e condivisa, anche a causa della tradizionale visione ed interpretazione del territorio in quanto contenitore spaziale.

Ciò che politicamente e culturalmente costituisce un’operazione di alto profilo socioeconomico non è tanto la preoccupazione di intervenire *per parti o sulle parti*, quanto e soprattutto di assumere l’area protetta come un punto di forza ed un’opportunità con le quali investire *tutto* il territorio, cominciando sin dalle prime fasi degli interventi ad assicurare sinergie e complementarità tra queste *parti*. Risulterebbe abbastanza riduttivo e controproducente tenere distinti due ambiti territoriali che ecologicamente e culturalmente rinviano ad unico principio ordinatore: la *cura* del territorio, da riformulare secondo l’approccio dello sviluppo sostenibile<sup>5</sup>.

Quanto poi alla sezione territoriale della Lama Balice, il quadro di riferimento a oggi disponibile è dato da alcuni documenti istruiti dalla Regione Puglia e recepiti dal Comune di Bari – Assessorato Assetto del Territorio, per l’individuazione delle tipologie di pregio con le quali è stata classificata detta lama. Un “pregio” che dal punto di vista naturalistico e secondo una prospettiva ecologica è, letteralmente, un *non-senso* in quanto ciò che più ci preme salvaguardare e valorizzare è il “sistema vivente”, cominciando a preoccuparci *innanzitutto* di quelli degradati e a rischio di estinzione. Si tratta, a ben considerare, di assumere una *visione olistica* che racchiuda *tutto* il territorio come un unico sistema vivente nel quale le sue “parti” risultino strettamente interrelate e tali per cui lo stato dell’una dipende dai processi delle altre “parti”. Parti che dal punto di vista programmatico è possibile identificare come *unità di paesaggio* ma solo al fine di individuare priorità di interventi differenziati, a cominciare da quelle più degradate secondo una logica programmatica volta a ripristinare un habitat fortemente compromesso. Saremo in grado, così, di operare secondo i principi ispiratori dell’Unione Europea per quanto attiene le strategie e le sinergie tra il paesaggio e il territorio.

In questo inquadramento concettuale e politico-programmatico, le *unità di paesaggio* possono essere identificate come tasselli del territorio, meglio: tipologie identificative di ogni *sistema territoriale locale*, il quale richiede che siano esplicitati i valori costitutivi del patrimonio territoriale nelle sue componenti ambientali, urbanistiche, antropiche e che i processi di trasformazione – allora, *anche* per il paesaggio esiste una prospettiva di sviluppo – si fondino sulla valorizzazione del patrimonio.

Lo “statuto dei luoghi”, nelle formulazioni più recenti, rappresenta appunto quest’istanza di codificazione dei caratteri identitari del territorio – che chiameremo, nel paesaggio, *invarianti strutturali*<sup>6</sup> – attraverso un sistema di regole virtuose e condivise. Si tratta, dunque, di un territorio non più considerato, nelle intenzioni

pianificatorie, un foglio bianco su cui zonizzare funzioni, ma un luogo denso di storia, di segni, di valori, da trasmettere alle generazioni future. Ma il “disincanto” del pregio di tipologie paesaggistiche consegue anche da un’altra considerazione sempre più condivisibile sul piano operativo, quella che le scelte progettuali possibili sono molteplici poiché molteplici sono le culture interpretative e i potenziali soggetti della trasformazione. Purché siano scelte consapevoli e misurate sull’esigenza di interpretare e valorizzare l’identità del luogo e il suo patrimonio come principi fondativi della sostenibilità: è, infatti, solo dall’incontro fra i valori storici e ambientali del patrimonio locale e le energie sociali innovative che intendono assumerne la *cura* per costruire ricchezza durevole, che si avvia la costruzione di un modello di sviluppo locale autosostenibile. Modello del quale, per le problematiche qui in discussione, l’agricoltura assume un ruolo di primo piano proprio per quella sua particolare prerogativa di poter essere programmata sia in funzione della conservazione/valorizzazione della biodiversità, sia per la sua specifica condizione di includere nel più ampio dominio degli spazi rurali quelle aree agricole ad alto valore naturalistico (AVN) che, se più correttamente gestite, offrirebbero maggiori opportunità per la saldatura di tutte le “parti” dei differenziati paesaggi *alla scala locale* in un unico programma di sviluppo territoriale integrato *alla scala regionale*.

Più nel merito, la lettura dei dispositivi urbanistici sulle aree protette (lame, fiumi, geotopi...) indica puntualità e specificità degli interventi, ma mancano riferimenti operativi quando dobbiamo adottare strategie pianificatorie *transcalari*. Una opportunità che diventa necessità nel momento in cui l’organizzazione territoriale deve fare i conti con l’“area vasta”.

### **Considerazioni su strumenti attuativi e linee progettuali**

Questa messa a fuoco sulla rilevanza di un piano paesistico nel quadro delle politiche territoriali consente di verificare le linee di coerenza cui la Regione Puglia dovrà fare riferimento sulla base del “Documento regionale di assetto generale” (DRAG), con tutti gli opportuni aggiornamenti ed integrazioni di cui il nuovo *assetto generale* dispone<sup>7</sup>.

Rinviando alla ‘Parte I’ sulle problematiche del *nuovo* approccio alla pianificazione (componente strutturale e componente operativa, previsioni strutturali/programmatiche, orientamento strategico, valutazione nell’attività di pianificazione), ci sembra a questo punto opportuno riferire sulla ‘Parte III’, nella quale la costruzione del sistema territoriale locale consegue dalle relazioni tra processi ambientali, paesaggistici, rurali, insediativi e infrastrutturali.

Subordinatamente alle risorse paesaggistiche, queste vengono intese come bene primario della collettività regionale e fondamento della sua identità, con una preoccupazione di natura metodologica e programmatica che costituisce, finalmente, il superamento dell'interpretazione del paesaggio mediante la considerazione di "oggetti", alcuni potenzialmente classificabili "di pregio", perdendo così di vista la *visione olistica* del territorio.

Non più, dunque, ricerche sul paesaggio metodologicamente impostate sulla mera e riduttiva individuazione di "oggetti", magari sottoposti a vincolo, percepiti e avvalorati nella loro singolarità ed individualità, ma senza l'imprescindibile considerazione di trovarsi pur sempre in presenza di elementi che definiscono un contesto, il territorio, bensì analisi delle risorse paesaggistiche esplicitamente intesa come "lettura ed interpretazione del paesaggio quale patrimonio culturale, composto da elementi fra loro in relazione dal punto di vista spaziale, funzionale, simbolico".

In riferimento, poi, alla ricerca di una linea di coerenza tra DRAG e impianto regolamentare della legislazione nazionale e regionale, un primo esame della documentazione selezionata<sup>8</sup> fa sorgere il dubbio che possa esistere uno iato tra *paesaggio rurale* e *paesaggio legale* – una contraddizione che torna con una certa frequenza quando o tutte le volte che si cerca di adottare criteri classificatori di *aree omogenee*, come è avvenuto per la definizione delle *aree montane* sulle quali sono state "ritagliate" le Comunità montane pugliesi, oggi predisposte a essere messe in "cassa liquidazione".

Il problema di fondo sulla questione-paesaggio (ad esempio per gli effetti che porrà nella individuazione, gestione e valorizzazione del richiamato paesaggio-lama), può essere collocato nel quadro più generale del PUTT/Paesaggio, almeno così come impostato secondo le linee programmatiche del primo dei documenti elencati nella nostra *nota n. 8*, considerando che l'elaborazione originaria del PUTT/P è stata sostituita con una successiva, allorquando, e come già riferito, il D.L. n. 490 del 29/10/1999, che fissava obiettivi, contenuti e campo di applicazione, è stato integrato dal D.L. n. 42/2004, per cui dal PUTT/P siamo passati al PUTT B.C.A. (Beni Culturali e Ambientali).

Se un piano paesistico, concepito come articolazione dei diversi piani urbanistici territoriali tematici nel quadro del Piano Urbanistico Territoriale (P.U.T.), viene elaborato in relazione ai suoi *elementi strutturanti*, con una visione/interpretazione riduttiva sulla stessa complessità delle tematiche sul paesaggio<sup>9</sup>, appare inevitabile che insorgano elementi interpretativi non in linea con le novità introdotte dal "nuovo" piano paesaggistico (piano che è previsto tra gli strumenti urbanistici anche per le lame). Gli elementi di incertezza sono quindi rappresentati dal superamento dei "vecchi" criteri assunti per l'elaborazione del PUTT/P, oggi

non più coerenti con alcuni elementi di innovazione introdotti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.L. n. 42/2004). Nella stessa deliberazione G.R. n. 357 del 27/03/2007 per il *nuovo* piano paesaggistico regionale, gli elementi di non coerenza del PUTT/P “vecchia formulazione” sono così richiamati:

- la ripartizione del territorio regionale in ambiti omogenei;
- la definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica;
- i contenuti descrittivi, prescrittivi e propositivi del Piano.

Dunque, la questione-ambiente doveva essere assorbita dalla questione-paesaggio, ma tale modo di ragionare – e quindi di operare – è stato successivamente reinterpretato con la decisione di sopprimere il termine “beni ambientali” dalla titolazione del Piano, “esprimendo il Piano effetti in tema di paesaggio e non sul complesso sistema ‘ambiente’, di cui il paesaggio è una delle componenti”. Una decisione quanto meno discutibile in quanto nel Titolo II del D. Lgs. 490/1999: “Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali”, i beni paesaggistici vengono, diversamente dalla impostazione indicata nella precedente *nota n. 9*, assimilati ai beni ambientali, la cui specificazione in quanto oggetti è data dagli artt. 139 e 146.

Un aggiornamento per la ridefinizione delle linee progettuali sul paesaggio come chiave di lettura del sistema territoriale locale è così precisato poco dopo nella citata deliberazione n. 357/2007: “Il PUTT/P, escludendo i cosiddetti “territori costruiti”, induce a non riconoscere i caratteri di continuità di sistemi di grande rilevanza paesaggistica nel territorio pugliese, quali le coste o le gravine e le lame, che, proprio perché attraversano contesti rurali e urbani senza soluzione di continuità, presentano notevoli potenzialità ai fini della realizzazione di reti ecologiche “verdi e blu” utili alla rigenerazione ambientale degli insediamenti”<sup>10</sup>. A questi sistemi vorremmo aggiungere anche le dette aree AVN per gli intuibili vantaggi che possono offrire sulla conservazione/valorizzazione del paesaggio.

Questa affermazione consolida il nostro punto di vista, con il quale abbiamo sostenuto la necessità che, per la caratterizzazione del paesaggio, sia necessario considerare *tutto* il territorio, per il quale le stesse *reti ecologiche* si preoccupano di costruire o ripristinare quelle forme di collegamento tra le “parti” mediante le quali risulta assicurato un processo unitario ed unificante le complessive variabili territoriali. Continuare a parlare di tipologie di pregio significherebbe adottare o dare per scontato l’applicazione di criteri di selezione che rinviano a sistemi di valutazione tanto soggettivi quanto arbitrari, con il pregiudizio che sia ancora il gusto estetico a guidarci verso il riconoscimento di aree suscettibili di rientrare nei regimi vincolistici della protezione paesaggistica, mentre – e più ragionevolmente – dovremmo, ribadendo il concetto, intendere il paesaggio come “quadro di vita”, tant’è che, nei

casi di degrado, l'impegno è verso la "ricostruzione" del paesaggio.

Per quanto premesso, i valori paesaggistici, come riportato ancora nel DRAG, "...vanno ben oltre il semplice riconoscimento di valore a singoli beni e caratteri, siano essi storico-culturali, botanico-vegetazionali, geomorfologici o estetici, e quindi ben oltre la mera conservazione di luoghi eccellenti... Tale conoscenza (delle risorse paesaggistiche) dovrebbe essere capace di cogliere l'intreccio di valori naturali e culturali, che costituisce l'identità dei territori, ed essere tesa a conservare le parti integre del paesaggio e a restaurare quelle degradate". In quest'ultima evenienza potrebbero essere ricomprese le condizioni che ci autorizzerebbero a costruire *nuovi* paesaggi, partendo da diversi punti di vista, a cominciare dallo stesso significato da conferire al termine paesaggio nelle più recenti pratiche urbanistiche. Infatti, dopo il superamento della tradizionale strategia di salvaguardia, per impostare l'azione e gestione sostenibili, e arrivare a una prospettiva di riqualificazione pianificata, prendiamo atto che il rapporto tra paesaggio e società locali sta progressivamente mutando e, conseguentemente, la natura dei valori e delle risorse sociali, culturali e simboliche da prendere in considerazione nella politica del paesaggio sta predisponendo altri quadri di lettura.

A. Lanzani (2003), cumulando le complessità semantiche con quelle progettuali, prospetta sette scenari per il paesaggio (italiano), sui quali anche nella nostra realtà territoriale dobbiamo cominciare a riflettere, se non altro per muoverci sulle linee di coerenza di una *programmazione strategica per area vasta*, dove la costruzione di un'area metropolitana (barese) impone nuove prospettive anche nell'assetto territoriale regionale. Questi scenari risultano così formulati:

- paesaggio come documento storico-naturale da tutelare;
- paesaggio come rudere con cui coabitare;
- paesaggio come scena spettacolare del turismo (e dell'economia) globale;
- paesaggio come risorsa da attivare per un differente modello di sviluppo;
- paesaggio come nuovo territorio abitabile, come figura complessa definibile entro un processo di modernizzazione guidato;
- un paesaggio a rete come ordito di un territorio strutturalmente frammentato;
- paesaggio come sfera che avvolge la vita quotidiana, luogo di coabitazione o separazione, di metamorfosi o di irrigidimenti.

Si tratterà, allora, di cominciare a considerare i non-luoghi, gli spazi-simbolo, i viali, i centri commerciali, i parchi divertimento, gli spazi virtuali, gli spazi dell'inclusione/esclusione, le *gated areas*, gli spazi della memoria, le isole ecologiche, le aree protette (dalle *buffer zones*) e, non ultime, le aree AVN.

Una strategia orientata verso quali prospettive, per le quali cominciamo a percepire che, nel medio termine, saremo attori e spettatori di più profonde trasforma-

zioni? Almeno così può essere interpretata la “sfida” lanciata dall’Associazione degli Industriali della Provincia di Bari, secondo la quale l’area metropolitana dovrebbe farsi carico di rappresentare la “fabbrica del futuro” (A. Contin, 2005, pag. 8), alleata con l’ipotesi progettuale di una città eco-sostenibile.

Per ora prendiamo atto dell’esistenza del paesaggio-documento, per cui il concetto di paesaggio tende a dissolversi in quello di territorio, ed è inteso come “il farsi di una certa società in un certo territorio”, indissolubilmente intrecciato con un territorio antropizzato (“immenso deposito di fatiche”). In questo “farsi”, nota ancora Lanzani, le impronte del passato dovranno agire come un limite, dovranno essere un necessario termine di confronto per l’azione trasformativa, ma questo dovrà necessariamente riplasmare il territorio, modificarlo: nel nuovo contesto trasformato e modificato la qualità del paesaggio indicherà essenzialmente la qualità del vivere in un certo territorio.

La tutela del paesaggio non è, dunque, riconducibile a vincoli passivi e neppure a un’azione attiva di salvaguardia, ma diventa *reinvenzione* del territorio, riorganizzazione progettata e pianificata dello stesso nel rispetto ed esplicitazione, come linee guida, delle componenti storico-culturali con le quali dobbiamo interpretare il paesaggio. Quest’ultimo non vuole contrapporsi al paese reale, alla società locale, ma si propone come una sua interpretazione critica, come esplorazione di possibilità inscritte in un dato quadro storico-geografico, come promozione di riformati ordini sociali, culturali, economici e insediativi. Un discorso che, più responsabilmente, si sposta dal piano normativo e vincolistico a quello opzionale, nel quale la carica innovativa e creativa assume il paesaggio come condizione eletta dell’abitare.

La necessità di integrare le politiche di riequilibrio territoriale con una più incisiva e responsabile azione di tutela e valorizzazione del paesaggio può essere incardinata sulle linee generali dell’assetto del territorio così come determinate dal *Documento regionale di assetto generale (DRAG)*<sup>11</sup>, avvertendo che il regime vincolistico con il quale si intende assicurare la conservazione del paesaggio deve essere letto e applicato come specificazione e conoscenza delle modalità d’uso.

Sia dal punto di vista concettuale e metodologico e sia per i contenuti ed effetti programmatori, le realtà locali stanno incontrando notevoli difficoltà nel cogliere e realizzare le novità introdotte con l’attuale sistema di pianificazione, con intuibili perplessità sulle complesse procedure da adottare quando in tale sistema di pianificazione è necessario definire e perseguire programmi per la tutela ambientale e per il paesaggio, sino a ieri considerati come momento residuale e complementare nei Piani Regolatori Generali (PRG).

Tra le innovazioni indotte con il PUG il riferimento privilegiato riguarda la sollecitazione affinché i Comuni elaborino PUG *Intercomunali*, in quanto le politiche

ambientali e la tutela del paesaggio necessitano di ambiti territoriali adeguati all'integrazione tra processi naturali ed interventi antropici. Tanto più che per la condivisione degli assetti strutturali e per l'organizzazione socioeconomica della base territoriale viene individuata l'*area vasta* come unità per la *programmazione strategica*, per la quale il contenuto propositivo del piano paesaggistico ha quale presupposto la definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica e la scelta degli interventi di tutela e valorizzazione paesaggistica, che consentano di contemperare la salvaguardia delle aree con il loro sviluppo economico e produttivo (quadro di vita).

Altro elemento portante della nuova programmazione regionale è la definizione della *dimensione strategica*, ossia una visione condivisa per il futuro del territorio, sul quale lo stesso PUG si articola in una componente strutturale e una programmatico-operativa. Una strategia, pertanto, che per essere tale necessita di ambiti territoriali sovracomunali, identificabili ancora una volta con l'*area vasta*, meglio predisposta per le grandi scelte di assetto di medio-lungo periodo e nella quale la configurazione del paesaggio non può essere restituita dall'assemblaggio delle singole parti, qui rappresentate dalle circoscrizioni comunali "metropolitanizzate".

Rinviando all'articolato del DRAG su indirizzi, fasi preliminari, costruzione del sistema di conoscenze e quadri interpretativi, ciò che deve emergere in questa sede è la necessaria integrazione tra territorio e paesaggio. E, se la *componente strutturale* si fa carico di costruire e identificare lo "statuto dei luoghi", dunque il "sistema delle *invarianti strutturali*", per la descrizione fondativa della città e del territorio, la *componente operativa* formula il quadro degli interventi da realizzare nel breve-medio periodo, rilevando dalle grandi operazioni di assetto strutturale le domande emergenti che meglio caratterizzano le strategie territoriali, alcune delle quali attraverso gli obiettivi che informano e caratterizzano la *missione* delle aree AVN. Discorso, questo, non ancora coerentemente recepito nella prassi programmatica delle istituzioni regionali e delle categorie economiche di settore, pur essendo recepito dal Piano di Sviluppo Rurale (regionale) nel quadro delle più ampie strategie e integrazioni richiamate dallo stesso DRAG.

Naturalmente, alle *previsioni strutturali* si accompagnano le *previsioni programmatiche* che, a loro volta, definiscono la localizzazione e le trasformazioni fisiche e funzionali *ammissibili* nelle aree sottoposte ai Piani Urbanistici Esecutivi (PUE). Al riguardo viene messa in atto un'operazione che, in realtà, lascia alquanto interdetti sia gli operatori istituzionali sia la cittadinanza – quando più responsabilmente coinvolta – in quanto componente essenziale nella *governance* del territorio<sup>12</sup>. Infatti, se da un lato esistono aree sottoposte ai Piani Urbanistici Esecutivi, per cui le previsioni programmatiche definiscono la localizzazione e le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili, dall'altro le aree non sottoposte a PUE ne

risulterebbero escluse, in quanto “la legge regionale consente una procedura semplificata di variante delle previsioni programmatiche, che, a differenza delle previsioni strutturali, non ha necessità di verifica di compatibilità regionale”.

Una interpretazione attenta dei passaggi definitivi appena riportati indurrebbe a far pensare che possano esistere *territori di riserva* che, non rientrando nei contesti ‘ammessi’ delle previsioni programmatiche, non necessitano di localizzazioni e trasformazioni fisiche e funzionali per la semplice ragione – tutta da dimostrare – che non rientrano nei PUE. Una simile impostazione contrasta enormemente con la *continuità* territoriale proprio nei temi della tutela ambientale e della valorizzazione del paesaggio.

Occorre, a questo punto, riprendere l’intera materia della nuova pianificazione, al fine di evitare fraintendimenti concettuali e possibili errori di percorso, reimponendo, in tal modo, l’approccio metodologico per lo studio del paesaggio.

Il superamento delle impostazioni elaborate per il vecchio PRG con il DRAG è meglio percepito quando si considerano le ridefinizioni degli obiettivi e dei principi indotti dalla L.R. 20/2001 e dalle integrazioni intervenute con il DRAG.

Quanto agli obiettivi, si tratta della tutela dei valori ambientali, storici e culturali espressi dal territorio, nonché della sua riqualificazione, finalizzati allo sviluppo sostenibile della comunità regionale, mentre per i principi si fa riferimento alla sussidiarietà mediante il metodo della copianificazione, all’efficienza dell’azione amministrativa attraverso la semplificazione dei procedimenti, alla trasparenza delle scelte con la più ampia partecipazione sociale, alla perequazione.

Per la realizzazione del DRAG è necessario, pertanto, definire: gli indirizzi, i criteri e gli orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto degli strumenti di pianificazione (provinciale e comunale), nonché i criteri per la formazione e la localizzazione dei Piani urbanistici esecutivi (PUE).

Nel rispetto della terminologia adottata, gli indirizzi corrispondono ai – e sono recepiti dai – Piani Urbanistici Generali (PUG), la cui carica innovativa e propositiva è rappresentata dal rifiuto di essere conformati a un modello, per sua natura incapace di adattarsi alle peculiarità ambientali, socioeconomiche e operative delle diverse situazioni regionali, mentre la qualità dell’impianto pianificatorio è proporzionata al sistema di conoscenze ricco e aggiornato e da interpretazioni delle dinamiche di trasformazione locale e dai relativi rischi e opportunità, entrambi costruiti con la partecipazione delle comunità locali e in collaborazione con altri enti.

Se da un verso tutto ciò è in perfetta coerenza sia con il riordino delle attività e competenze degli enti locali introdotto con il D. Lgs. 267/2000, sia con le maggiori implicazioni programmatiche attraverso la L. 152/2006 e successive integrazioni sulla tutela ambientale, dall’altro e per le ragioni sopra richiamate sono riscontrabili, anche nella fattispecie, zone d’ombra e difficoltà interpretative.

## La rilevanza dei contesti rurali

Con il DLgs n.42/2004 “Codice dei beni culturali e del paesaggio”<sup>13</sup>, precedentemente menzionato, si è pervenuti a far convivere il concetto di “paesaggio”, derivato dalla Convenzione europea<sup>14</sup>, con il concetto di *bene paesaggistico* (art.2 c.1). Infatti, secondo la Convenzione il paesaggio è “in ogni luogo” e costituisce “un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana”, dunque un’articolazione e differenziazione molto vaste, come gli scenari proposti dal Lanzani (*op. cit.*). in termini operativi, la *gestione del paesaggio* deve pertanto “soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità”, poiché questo “rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale”.

Il Codice, a sua volta, nel riconoscere lo stretto legame tra i beni culturali e i beni paesaggistici, costitutivi del patrimonio culturale, definisce il *paesaggio* come il *territorio* espressivo di identità, nella sua totalità, la cui caratterizzazione consegue, nei ritmi di una condivisa *co-evoluzione*, dalle complesse relazioni tra componenti naturali e antropiche (concetto di *sistema autopoietico*), e fornisce all’art. 136 un *elenco* dei beni paesaggistici nelle varie tipologie per il loro notevole interesse pubblico. Tra queste tipologie, come preventivato, manca quella delle *aree AVN* che pure concorrono, sul versante delle sedimentazioni storico-culturali, a conferire al territorio quell’identità che dovremmo *rappresentarci* attraverso la riconsiderazione dei beni paesaggistici così come singolarmente presenti in quell’elenco. Se così vengono prospettati i quadri di vita, questa volta in un ben individuato ambiente agricolo, corriamo il rischio di analizzare e rappresentarci il paesaggio rurale nei suoi elementi individuali, perdendo di vista l’importanza dei *quadri di insieme* che nelle aree AVN esprimono non solo i caratteri della biodiversità, fattore primario della differenziazione paesaggistica, ma anche quell’organizzazione socio-economica che conferisce il senso di unitarietà del paesaggio<sup>15</sup>.

La ricchezza e complessità delle relazioni natura/cultura configuranti il paesaggio rurale sono costituite da altre tipologie che, rispetto alle precedenti osservate nella loro singolarità (geotopo, fitotopo, biotopo...), presentano il vantaggio di caratterizzare *territori* più estesi, esito dinamico di quel *paesaggio costruito* dalla convergenza tra risorsa naturale e progetto umano.

Poiché sono proprio le aree rurali con la loro diffusione territoriale a caratterizzare il paesaggio pugliese, appare consequenziale che per la salvaguardia di questo *bene pubblico* i programmi di intervento investano, sulla scala delle priorità, tali aree altrimenti minacciate dall’abbandono della popolazione e dall’inevitabile de-

clino della stessa economia rurale. Naturalmente, la conservazione/valorizzazione del paesaggio deve procedere con una linea di coerenza per le opportunità offerte dai contesti rurali interessati dai fenomeni di sviluppo industriale, come accertato in estese *aree rurali intermedie*, probabilmente le più interessate a candidarsi come aree vocate per la *qualità* del settore agroalimentare.

La opportunità strategica di declinare *contestualmente* la valorizzazione del paesaggio con la valorizzazione dei prodotti tipici locali può costituire una interessante esperienza mediante la quale verrebbe a stabilirsi una integrazione sinergica tra paesaggio ed economia rurale grazie all'innesco dei principi e degli strumenti con i quali conseguire lo sviluppo sostenibile.

La linea di coerenza appena riferita è offerta dagli incentivi comunitari che assegnano al Programma LEADER+ per la Puglia “un ruolo strategico nelle politiche di sviluppo rurale”, per cui verrebbe a crearsi un sistema di alleanze e una convergenza di obiettivi tra le politiche dello sviluppo rurale e quelle dello sviluppo territoriale più in generale. Alleanze e convergenze che dovranno strutturare, valorizzare e specializzare i *Piani di Sviluppo Locale*, che nella letteratura scientifica sono stati ormai definiti come Sistemi Locali dello Sviluppo Territoriale (SLOT).

Conviene, qui, riconsiderare i *temi unificanti* di tali Piani di sviluppo locale, così come recepiti dal PSR, per verificare con quali modalità e integrazioni la *questione paesaggio* possa essere innestata alle più ampie questioni dello sviluppo regionale:

- utilizzazione di know-how e nuove tecnologie per aumentare la competitività dei prodotti locali e dei servizi per la valorizzazione del territorio;
- miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, attraverso la fornitura di servizi di prossimità alle popolazioni, con particolare riguardo alle fasce deboli;
- valorizzazione dei prodotti tipici locali, agevolando mediante un'azione collettiva l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive;
- valorizzazione delle risorse naturali e culturali, relative anche ai siti di interesse comunitario Natura 2000;
- recupero dell'identità delle aree rurali;
- valorizzazione dell'artigianato locale, recupero e valorizzazione dell'artigianato in via di estinzione;
- creazione di nuove attività produttive e di servizi;
- creazione di reti locali nei settori della produzione, della gestione delle risorse umane e delle amministrazioni pubbliche.

Lo sforzo progettuale che qui si pone è quello di assumere la *centralità del paesaggio* come condizione dello sviluppo sostenibile e i cui capisaldi risultano rappresentati dalla qualità della vita nelle zone rurali, dai prodotti tipici locali, dalle

risorse naturali, dai siti di interesse comunitario, dall'artigianato e dall'attivazione di reti locali/sovralocali per assicurare la partecipazione del locale nei circuiti, non solo economici, dei sistemi globali. L'*identità* del paesaggio appartiene ed è rilevata da questo processo/programma di valorizzazione delle risorse locali, per le quali i gruppi di azione locale (GAL) sono chiamati a recitare un ruolo più incisivo nell'organizzazione dei partenariati locali<sup>16</sup>.

Limitatamente ai problemi qui discussi, gli obiettivi che più direttamente chiamano in causa gli spazi agricoli AVN sono riferiti da:

ASSE II: "*Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale*": - Conservazione della biodiversità, tutela e diffusione dei sistemi agro-forestali ad alto valore naturale e, in funzione complementare,

ASSE III: "*Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale*": - Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione,

ASSE IV: LEADER: Valorizzazione delle risorse endogene dei territori.

In termini di *impatto ambientale* del PSR 2007-2013 le superfici più direttamente interessate alla *ricostruzione dei paesaggi* degradati risultano, dalle stime degli indicatori, pari a circa 250.000 ettari, di cui 135.000 oggetto del ripristino della biodiversità e 115.000 destinati alla conservazione di habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale. Influenze positive su tali domini – ma qui il discorso investe tutto il territorio regionale – sono rappresentate dall'impatto n. 6: *miglioramento della qualità delle acque* e dall'impatto n. 7: *contributo all'attenuazione dei cambiamenti climatici*. Il tutto va considerato, sotto il profilo degli inquadramenti legislativi, in armonia con quanto disposto dalle normative comunitarie (Direttiva 92/43 CEE), nazionali (DPR 357/97) e regionali (L.R. 23 del 27.07.98) per la conservazione degli habitat naturali e semi-naturali, ivi comprese la flora e la fauna selvatica.

Dal punto di vista del sostegno agli investimenti che, con una certa sorpresa il PSR definisce "non produttivi" (Misura 216: *Sostegno agli investimenti non produttivi in campo agricolo*), le aziende agricole e gli operatori con competenze riconosciute che hanno a propria disposizione una serie di proposte e di lavori con i quali verrebbe ad essere tutelato il paesaggio (rurale).

A titolo esemplificativo si riportano qui di seguito alcune tipologie di intervento che contribuiscono a chiarire quale *vision* paesaggistica si intende perseguire nella predisposizione, ancora in corso, del PUTT/P-BCA a scala regionale. Più nel merito, si prende atto che nel territorio rurale risultano diffusamente riscontrabili la riduzione della biodiversità e il conseguente deterioramento del paesaggio agrario. Elementi di contenimento di tale degrado possono essere le siepi, i filari, i muretti a secco, le fasce vegetazionali erbacee e arbustive, i fossi, gli stagni, i canali inerbiti,

elementi che, come segni *del* e *sul* territorio fungono da aree rifugio e fattore di connessione ecologica. Poiché ogni intervento assume una valenza in relazione al quadro di riferimento, viene implicitamente introdotto nel PSR il concetto di *transcalarità* con la quale sono stabilite le correlazioni tra priorità comunitarie (OSC), obiettivi nazionali (PSN) e obiettivi specifici (PSR), questi ultimi due a loro volta distinti in generali e prioritari.

Al di là della coerenza metodologica e operativa che giustifica queste fasi della programmazione, dobbiamo pur sempre considerare che l'approccio programmatico è di tipo *top-down* e interagisce con l'altro di tipo *bottom-up*, orientando per tale via un sistema di corrispondenze tra costruzione dello *spazio europeo* e (ri)costruzione del *paesaggio europeo*.

Esemplificando questo discorso per le aree agricole AVN, almeno due appaiono gli obiettivi della misura:

azione 1 – Ripristino muretti a secco e

azione 2 – Fasce tampone (buffer zones) e aree umide.

L'azione 1 è finalizzata a salvaguardare e migliorare il paesaggio (agrario) e a conservare elementi naturali e semi-naturali in grado di promuovere il mantenimento delle capacità di autoregolazione che, a p. 5044 del documento programmatico riportato sul BURP n. 34 del 2008, viene *erroneamente* inteso come *omeostasi*, dimenticando che anche questi sistemi territoriali sono chiamati e abilitati ad attivare *reti locali*, per assicurare la partecipazione del locale nei circuiti dei *sistemi globali*. Occorre, pertanto, superare la visione che anche il segno fisico, appunto i muretti a secco, rispondano al disegno di "isolare" gli agro-ecosistemi regionali, ritenendo che così operando si possono conservare la qualità dell'ambiente e, più nel dettaglio, salvaguardare l'attività degli organismi vegetali e animali. La coerenza che deve guidare ogni azione è che tutte le aree – e quindi tutti i sistemi ecologici e territoriali –, entrando in relazione alle varie scale, devono essere in grado di metabolizzare la *disturbance* proveniente dall'esterno secondo quelle leggi dei processi naturali che assicurano gli *equilibri dinamici* attraverso le funzioni autopoietiche del sistema vivente. Dunque, la salvaguardia del paesaggio è assicurata dalle capacità autopoietiche che il sistema è in grado di esibire. È quanto meno ingenua, allora, la considerazione di quanti ritengono i muretti a secco come elemento fisico delimitante le "aree rifugio" se è vero che la conservazione della biodiversità, compreso quella dei sistemi agro-forestali ad alto valore naturale, richiede forme di tutela e comportamenti umani ben più complessi, a cominciare dalle più incisive politiche in grado di assicurare quelle capacità autopoietiche di autoregolazione.

Quanto alle fasce tampone, la loro finalità è quella di generare esternalità positive di particolare valenza naturalistica e paesaggistica, stimolando così la multifunzionalità dell'azienda e del territorio: incremento della biodiversità, tutela degli

habitat idonei allo sviluppo della flora e della fauna, tutela delle acque dalle varie forme di inquinamento, riduzione degli impatti causati da biocidi e concimi il cui uso ha come recapito finale i bacini idrici, protezione della Rete Natura 2000 mediante fasce di vegetazione con essenze indigene, sistemi di compatibilità biologica tra coltivazioni e aree umide. Le fasce tampone, inoltre, intervenendo sulla velocità di scorrimento delle acque selvagge, oltre a proteggere il suolo favoriscono la sedimentazione del particolato inquinante (processi di fito-depurazione).

Orbene, la messa in opera di queste azioni che consentono la (ri)costruzione del paesaggio dovrebbe essere coerente con l'*obiettivo operativo* secondo cui, come si legge espressamente a p. 5045 del citato BURP si devono “sostenere le spese legate ad investimenti di rifacimento (dei muretti a secco e non solo di questi) che non portino ad alcun rilevante aumento nel valore o nella redditività dell’azienda agricola o zootecnica”. Ancora una volta l’idea guida è quella di un paesaggio posto in essere da una serie di elementi considerati nella loro individualità mentre sarebbe più corretto assumere il paesaggio come sistema vivente, in virtù del quale ogni intervento per la sua conservazione/valorizzazione incide cumulativamente sui fattori che definiscono il *valore aggiunto territoriale* (VAT). L’espressione miglioramento/risanamento del paesaggio presenta dei costi oggettivi, la cui entità definisce, incrementandolo, tale VAT. Con ciò stesso, ne trarrebbero maggiori vantaggi non solo le aziende interessate ma anche i programmi centrati sulla *contabilità ambientale*.

La rivisitazione dei documenti e strumenti urbanistici vigenti ci porta allo schema del Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) che si fa carico di un riordino delle competenze, funzioni e obiettivi conferiti agli enti territoriali, cui dovremmo aggiungere le dieci aree vaste la cui attività programmatica, in questo loro primo avviamento, sarebbe coordinata dalla Provincia.

Se, ora, esaminiamo la posizione della Provincia, mediante il proprio *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* (PTCP), nei confronti del Comune e/o di un insieme di Comuni (*area vasta*), dal DRAG ricaviamo le seguenti funzioni che, in prima approssimazione, definiremmo “di accompagnamento” alla *nuova* missione del Comune e dei Comuni costituenti l’area vasta.

Fermo restando le competenze dei comuni in materia di urbanistica generale ed esecutiva, la funzione provinciale del coordinamento si esplica unicamente sugli oggetti di rilevanza *sovralocale* che, in applicazione del principio di sussidiarietà, possono essere adeguatamente gestiti dalla Provincia che, dopo il rapporto più sinergico tra cittadino e comune, costituirebbe – dovrebbe costituire – l’interlocutore più vicino agli interessi di area vasta e alla tutela degli stessi interessi. A garanzia di questa tutela, il PTCP può indirizzare i comuni verso forme diversamente incisive di coordinamento, in funzione della complessità e del grado di interconnessione

degli oggetti del coordinamento.

Permangono, in realtà, *ambiguità semantiche*: ‘adeguatamente’, ‘oggetti’, ‘area vasta’, ‘interessi’ (individuali? collettivi?). Ma di un fatto crediamo possa esistere una convergenza di concetti e obiettivi: la necessità di individuare un’area (quanto vasta?) che consenta di adottare un Piano Paesaggistico nel quale la caratterizzazione di *sistema territoriale autopoietico* sia programmaticamente assicurata e, nel contempo, sia espressiva di un’area AVN, della cui esistenza e funzioni non viene fatto alcun riferimento nel PTCP.

Muoversi in questa direzione potrebbe significare, sul piano *strategicamente* operativo, integrare il paesaggio urbano con quello rurale, nel senso che il Piano Paesaggistico si rende interprete di questa esigenza di far “entrare” i segni del rurale nel contesto urbano, al fine di realizzare una sintesi di sistema organico (*il paesaggio senza aggettivi*, finalmente appreso attraverso la *visione olistica*), nel quale le differenziazioni, pur sempre rilevabili nei segni e significati della scala di dettaglio, siano pur sempre valutate come *specificazioni* di un unico *processo unitario e unificante* alla scala vasta.

La pianificazione territoriale attribuisce alla Provincia (L.R.25/2000) le seguenti funzioni:

.3. Il PTCP è atto di programmazione generale che definisce gli indirizzi *strategici* di assetto del territorio a livello sovracomunale, con riferimento al quadro delle infrastrutture, agli aspetti di salvaguardia paesistico-ambientale, all’assetto idrico, idrogeologico e idraulico-forestale... e in particolare individua:

- a. le diverse destinazioni del territorio in considerazione della prevalente vocazione delle sue parti;
- b. la localizzazione di massima sul territorio delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c. le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale e in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d. le aree destinate all’istituzione di parchi o riserve naturali.

.4. Il PTCP, per quanto attiene ai contenuti e all’efficacia di piano paesistico-ambientale (altra ambiguità semantica!), oltre a quanto previsto dalla legislazione regionale (L.R. 11 maggio 1990, n. 30), provvede a:

- a. individuare le zone di particolare interesse paesistico-ambientale, sulla base delle proposte dei Comuni ovvero, in mancanza di tali proposte, degli indirizzi regionali, i quali definiscono i criteri per l’individuazione delle zone stesse, cui devono attenersi anche i Comuni nella formulazione delle relative proposte;
- b. indicare gli ambiti territoriali in cui risulti opportuna l’istituzione di parchi locali di interesse sovracomunale.

Alle funzioni della Provincia attraverso il PTCP ha fatto seguito la definizione degli aspetti procedurali mediante il Titolo IV (artt. 6 e 7) della L.R. 20/2001 “Norme generali di governo e uso del territorio”. Gli elementi legislativi che più interessano il nostro discorso sono rappresentati dall’art. 6 comma 2: “...il PTCP assume l’efficacia di piano di settore nell’ambito delle materie inerenti la protezione della natura, la tutela dell’ambiente, delle acque, della difesa del suolo, delle bellezze naturali...” e dall’art. 7 comma 9, dove è sancito il rispetto della *copianificazione*, con la quale viene assicurato il coordinamento fra il PTCP e gli altri piani territoriali/regionali/comunali.

Le due LL.RR. 25/2000 e 20/2001 appena menzionate possono contribuire, integrate con la metodologia proposta dall’IEEP, all’individuazione e definizione delle aree AVN nella prospettiva di considerare il paesaggio rurale pugliese come componente essenziale del più ampio paesaggio regionale, dunque un mosaico di *parchi rurali* che si integrano con quelli nazionali e regionali (aree protette). Questa operazione assicurerebbe, inoltre, che tutta la copertura territoriale rientri nel più complesso impegno di *politica strategica del territorio* orientata dalla e alla tutela/valorizzazione del paesaggio.

Qui il termine *strategica* è ricavato dagli indirizzi del DRAG, che così qualifica la pianificazione regionale:

- costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro del territorio;
- orientamento all’azione, cioè la capacità di rendere operative le previsioni di piano, costruendo un ruolo e una personalità per la Regione;
- rapporto dinamico tra parte strutturale e parte programmatica dei piani strategici, cioè la capacità di raccordare gli obiettivi specifici di trasformazione della parte programmatica, che interessano il breve-medio periodo, con gli obiettivi generali della salvaguardia e valorizzazione delle componenti strutturali del territorio, cui si legano le grandi scelte di assetto di medio-lungo periodo.

Innanzitutto il DRAG dovrebbe costituire un documento unitario nel quale le parti (elementi) operanti come *punti di forza* consentirebbero di realizzare lo *sviluppo sostenibile*. Se è questo l’obiettivo prioritario, la possibilità di adottare *azioni integrate* per la tutela dell’ambiente e per la rivalutazione dei valori storici e culturali appare non solo realistica ma addirittura irrinunciabile per la stessa *conservazione attiva* del paesaggio. Ora, l’affermazione secondo cui il DRAG può essere approvato anche per parti organiche fa perdere il carattere unitario della proposta progettuale, con il rischio di procedere alla zonizzazione del territorio secondo gli schemi e le logiche del vecchio PRG che oggi si intendono superare. E in questa stessa interpretazione può essere intesa l’espressione “per parti organiche” quando il riferimento è alle politiche di settore, dimenticando – o sottovalutando – che ogni

azione trova la sua giustificazione nei quadri di riferimento intersettoriali e transcalari.

Se dal punto di vista ecologico è sempre valido il principio secondo cui *natura non facit saltus*, l'interpretazione dei processi naturali così rimodellanti il paesaggio risulterebbe fortemente pregiudicata, vanificando quanto sancito con il D. Lgs. 152/2006 e quanto predisposto per la Valutazione Ambientale Strategica, mentre la predisposizione del sistema informativo territoriale (SIT) registrerebbe vuoti operativi sullo stato e le tendenze evolutive delle risorse territoriali locali, comprese quindi quelle paesaggistiche, da impostare su programmi di medio-lungo periodo. Nel merito, manca qualsiasi riferimento al concetto di *coevoluzione*<sup>17</sup>, pietra di paragone con la quale rendere compatibile il breve-medio periodo con il lungo periodo nelle strategie e nelle pratiche pianificatore, mentre un ulteriore fattore sulla complessità e tenuta del sistema-territorio è dato dal progressivo aumento delle superfici classificate 'aree protette', dai parchi nazionali a quelli regionali, sino ai siti comunitari Natura 2000, per i quali è prevista la Valutazione di Incidenza nel contesto dei piani e progetti. Ad oggi, nei documenti di studio elaborati prevale la fase descrittiva, alla quale segue il riferimento normativo, ma non si riscontra una qualche proposta orientata alla valorizzazione del paesaggio, sia quello espresso dalle componenti naturali sia quello elaborato dagli interventi umani, né ci risulta che sia disponibile una qualche ricerca sull'auspicata *contabilità ambientale*, che consentirebbe di seguire anno per anno l'evoluzione (positiva) dei processi paesaggistici e la valutazione del suo *valore aggiunto*, secondo linee di intervento che, per il caso delle aree agricole AVN, introducono campi di azione specifici ma che pur'essi hanno bisogno di quadri di riferimento organico per la (ri)costruzione, tutela e valorizzazione del paesaggio.

**Francesco Petrillo**

Francesco Petrillo è responsabile del "Laboratorio per le politiche di gestione agroambientale", Depar, nell'Università degli Studi di Bari.

### **Riferimenti bibliografici**

Andersen E. et Al., 1993, *Nature conservation and new directions in the EC Common Agricultural Policy*, Institute for European Environmental Policy (IEEP), Londra.

Ave G. (a cura), 2003, *Sostenibilità ambientale e rigenerazione urbana. I programmi di riqualificazione urbana in Emilia Romagna*, Alinea, Firenze.

Baldock D. et Al., 2003, *Developing a high nature value indicator*, Report for the European Environment Agency, Copenhagen.

CE (Consiglio d'Europa), 1998, *Progetto di Convenzione Europea sul Paesaggio*, Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa, Strasburgo. Cfr.: Legge 9 gennaio 2006, n. 14: Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, in G.U. n. 16 del 20/01/2006, Suppl. Ord. n. 16.

Contin A. (a cura), *Bari. Studi per l'area metropolitana*, Alinea, Firenze.

Donisi C.M., 2005, "Tra geografia e storia, tra lame e masserie i poli regionali dello sviluppo urbano", in Contin A. (a cura), *Bari. Studi per l'area metropolitana*, Alinea, Firenze.

Fabbri P. (a cura), 2003, *Paesaggio, pianificazione, sostenibilità*, Alinea, Firenze.

La Camera F., 2005, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Editori Riuniti, Roma.

Lanzani A., 2003, *I paesaggi italiani*, Melteni ed., Roma.

McHarg I.L., 1967, *Design with nature (Wiley Series in Sustainable Design)*, The Conservation Foundation of Washington D.C..

Petrillo F., 2006, "Il parco come impresa", in *Economia e Ambiente* n. 4-5.

Petrillo F., 2008, "indirizzi di *visioning* per la riqualificazione di emergenze naturalistiche in ambito metropolitano", in *Studi economici e sociali*, fasc. I-II.

Raffestin C., 2005, *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio. Elementi per una teoria del paesaggio*, Alinea, Firenze.

Scandurra E., 1995, *L'ambiente dell'uomo. Verso il progetto della città sostenibile*, Etaslibri, Milano.

Secchi B., 2000, *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari.

## Note

\* Ricerca rientrante nell'ambito delle attività del 'Laboratorio per le politiche di gestione agroambientale' dell'Università di Bari.

<sup>1</sup> Il controllo delle 'schede' che sintetizzano la storia di ogni manufatto assoggettato a vin-

colo dalla Soprintendenza per i Beni Ambientali, Architettonici, Artistici, potrebbe fornire primi utili elementi conoscitivi per la predisposizione di una banca dati e, ancor più importante, per l'affidamento a enti e organismi locali, operanti nel campo della valorizzazione delle risorse locali, del patrimonio naturale e culturale presente e caratterizzante determinati habitat naturali *consociati* a particolari paesaggi culturali. Si andrebbero, in tal modo, a ricostruire fasi di un processo identitario troppo spesso dimenticate se non del tutto scomparse.

<sup>2</sup> Per una visione e documentazione sulle problematiche dello sviluppo sostenibile vedi La Camera F., 2005, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Editori Riuniti, Roma.

<sup>3</sup> L'adozione del modello DPSIR è stata proposta nel primo contributo conoscitivo e metodologico per *La valutazione ambientale strategica per lo sviluppo sostenibile in Puglia*, a cura di L. Limongelli, V. F. Uricchio, G. Zurlini, Regione Puglia – Assessorato Ecologia, 2006. Quanto ai rapporti fra governo del territorio e sviluppo sostenibile, dalla ricca bibliografia ci sia consentito di segnalare: A. Peano, 2006, *Il paesaggio nel futuro del mondo rurale. Esperienze e riflessioni sul territorio torinese*, Alinea ed., Firenze; P. Pileri, 2002, *Interpretare l'ambiente. Gli indicatori di sostenibilità per il governo del territorio*, Alinea ed., Firenze; P. Fabbri (a cura), *Paesaggio, pianificazione, sostenibilità*, Alinea ed., Firenze.

<sup>4</sup> Il citato art. 25, c.2 così recita: “Il piano del parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione. Esso ha valore di piano paesistico e di piano urbanistico e *sostituisce* i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello”.

<sup>5</sup> Approccio che, più coerentemente, emerge dal nuovo programma di interventi per la tutela, la gestione e la valorizzazione del paesaggio, in relazione all'Accordo di Programma Quadro “Beni e attività culturali”. Delibera CIPE n. 20/04: “Elaborazione del nuovo piano paesaggistico” adeguato al D.L. n. 42/2004 “Codice dei beni culturali e del paesaggio” e attività di supporto. Cfr.: Deliberazione della G. R. 27/03/2007, n. 357, pubbl. in BURP n. 62 del 27/04/2007. Programmaticamente, il PUTT/P viene a essere sostituito dal PUTT/P-BCA.

<sup>6</sup> Caratteri dei sistemi viventi che non variano e garantiscono la “conservazione” del sistema a perturbazioni esterne.

<sup>7</sup> Il riferimento è alla Deliberazione G.R. del 27 marzo 2007, n.375: “Adozione dello schema del Documento regionale di assetto generale (DRAG) – Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei piani urbanistici generali (PUG) – Legge regionale 27 luglio 2001, n. 20, art. 4, comma 3, lett. b) e art. 5, comma 10 bis”.

<sup>8</sup> I documenti in questione presi in esame riguardano:

- 1-Deliberazione della Giunta Regionale n.1748 del 15/12/2000: *P.U.T.T. Piano Urbanistico Territoriale Tematico per il Paesaggio – Approvazione definitiva*;
- 2-Regione Puglia, Assess. Urbanistica e Assetto del Territorio, *Piano urbanistico Territoriale Tematico “Paesaggio”*, Norme tecniche di Attuazione (testo modificato in accoglimento di osservazione), s.d. (anno 1998);

- 3-D.L. n. 156 del 26/03/2006: *Disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 22/01/2004, n. 42, in relazione ai beni culturali*, pubblicato nella GURI n. 97 del 27/04/2006, Suppl. Ord. n. 102 (rettifica GURI n. 119 del 24/05/2006);
- 4-D.L. n. 157 del 24/03/2006: *Disposizioni correttive e integrative al decreto legislativo 22/01/2004, n. 42, in relazione al paesaggio*, pubblicato nella GURI n. 97 del 27/04/2006, Suppl. Ord. n. 102;
- 5-D.L. *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, ai sensi dell'art. 10 della L. n. 137 del 06/07/ 2002;
- 6-Deliberazione della Giunta Regionale n. 357 del 27/03/2007: Programma di interventi per la tutela, la gestione e la valorizzazione del paesaggio – Accordo di Programma Quadro “Beni ed attività culturali” – Delibera CIPE n. 20/04: Elaborazione del nuovo piano paesaggistico adeguato al D. L. n. 42/2004 “Codice dei beni culturali e del paesaggio” e attività di supporto;
- 7-L. n. 378 del 24/12/2003: Disposizioni per la tutela e valorizzazione dell'architettura rurale, in GURI n. 13 del 17/01/2004

<sup>9</sup> Nel primo dei documenti elencati nella nota precedente è riportato un discutibile passaggio sia dal punto di vista della corretta applicazione delle normative sia da quello delle procedure per la redazione del PUTT/P: “...al fine di evitare equivoci interpretativi, la opportunità che negli artt. 4.01 (opere di rilevante trasformazione), 4.02 (studi di impatto paesaggistico) e 4.03 (verifica di compatibilità paesaggistica)...i due aspetti – ambientale e paesaggistico – siano modificati e ricondotti alla esclusiva competenza paesaggistica” (pag. 2).

<sup>10</sup> La citazione è ripresa dalla pag. 6791 del BURP n. 62, del 27/04/2007, dove è pubblicato il surriferito DRAG.

<sup>11</sup> La L.R. 27/luglio 2001, n. 20, *Norme generali di governo e uso del territorio*, ai sensi dell'art. 4, comma 3, lett. b), dispone che il DRAG formuli “gli indirizzi, i criteri e gli orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, nonché i criteri per la formulazione e la localizzazione dei Piani urbanistici esecutivi (PUE)...”, in stretta connessione e attuazione del Piano Urbanistico Generale (PUG) introdotto con la stessa L.R.. 20/2001.

<sup>12</sup> La nuova forma di *governance* territoriale emerge dalla consapevolezza della necessità di riportare al centro dell'azione pubblica una visione esplicita dell'interesse collettivo. Interesse da definire in modo concreto e razionale, attraverso il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i soggetti del territorio. Pertanto, la valorizzazione del paesaggio deve mobilitare tale consapevolezza, esemplarmente marcata dalla contestuale ‘costruzione’ di un progetto identitario.

<sup>13</sup> Oltre a citare la L. 137/2002, che delega al Governo il riassetto di tutte le materie dei beni culturali e paesaggistici, integrazioni e modificazioni sono apportate con i due DLgs nn.62 e 63 del 2008 e con la L.129/2008.

<sup>14</sup> La Convenzione Europea del Paesaggio, sottoscritta a Firenze nel 2000 e recepita con la L. n.14/2006, così definisce il paesaggio: “una determinata parte del territorio così come percepita dalle popolazioni il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”, estendendo l'attenzione all'intero territorio, a prescin-

dere dal suo valore estetico e attribuendogli anche una dimensione dinamica proiettata al cambiamento.

<sup>15</sup> In sede di programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013, la Regione Puglia ha individuato nelle aree agricole AVN “un grande potenziale di rigenerazione ecologica, ma che manifestano segni di degrado con progressiva perdita di habitat e per tali motivi ritenuti responsabili per la conservazione della biodiversità”.

<sup>16</sup> Cfr. BURP n. 34 del 29/02/2008 pag. 5017-5019.

<sup>17</sup> Il concetto di co-evoluzione, noto agli addetti ai lavori, introduce la problematica del contemperamento tra i processi naturali, che evolvono in una prospettiva di lungo periodo, e i processi antropici, che si organizzano e trovano attuazione nelle prospettive di breve e medio periodo.