

NOTA SUL PAESAGGIO E IL TERRITORIO

PER UN DOSSIER SULLA NORMATIVA URBANISTICA VIGENTE E LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE IN MATERIA TERRITORIALE E PAESAGGISTICA NELLA REGIONE LIGURIA

Ai fini di un primo dossier in materia urbanistica sarebbe il caso di distinguere tra normativa in materia di paesaggio e normativa in materia di territorio, due campi che la legge urbanistica regionale n. 36/1997, riformata con la L.R. n. 11/2 aprile 2015, distingue in base alle leggi quadro nazionali, essendo diversi i riferimenti legislativi: per il paesaggio raccolti e sistematizzati nel Codice dei Beni culturali e del Paesaggio (2004), per il territorio, in mancanza di una recente riforma urbanistica e di una legge sul consumo di suolo, in leggi che risalgono anche al periodo fascista. È infatti “con la legge sulle bellezze naturali del 1939 e quella urbanistica del 1942 che nel nostro paese si istituì la distinzione fra il regime delle tutele e quello delle trasformazioni urbanistiche, una separazione che, nel bene e nel male, opera da settanta anni e caratterizza tuttora l’assetto dei poteri pubblici in materia di organizzazione del territorio”. Più nel male che nel bene a giudicare dal nostro osservatorio, anche se, con Vezio De Lucia, bisogna riconoscere che “nel dopoguerra la disciplina urbanistica si è a mano a mano arricchita di contenuti fino a comprendere la salvaguardia dell’integrità fisica e dell’identità culturale e, talvolta, la strumentazione urbanistica è stata più efficace di quella specialistica ex lege 1497/1939” (bellezze naturali). Ma il bilancio critico è ancora tutto da fare.

In ogni caso il decreto presidenziale (616/1977) che regola il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni definisce all’art. 81 la materia urbanistica come “la disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente” (definizione di Massimo Severo Giannini). Come si vede, il paesaggio è del tutto escluso.

Le Regioni in base alla assegnazione di competenze più sul governo del territorio che del paesaggio – in questo campo anche dopo la legge Galasso la divisione con il livello centrale è rimasta appesa alla distinzione, fonte di molte controversie, tra tutela (allo Stato) e valorizzazione (alle Regioni) – hanno più volte deliberato in materia e si sono date più leggi urbanistiche. La Regione Liguria, come detto, se ne è date due (l’ultima alla fine della Giunta Burlando), la Regione Toscana tre.

Fino alla approvazione del Codice dei BBCC e del Paesaggio (2004) i percorsi della pianificazione territoriale e di quella paesaggistica erano separati e si esprimevano in due strumenti distinti il Piano territoriale regionale (PTR) – a livello intermedio il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCp) e a livello locale il Piano urbanistico comunale (PUC) – e il Piano territoriale di coordinamento paesistico (PTCP) al quale i singoli comuni dovevano adeguare la disciplina paesistica inserita nei PUC.

Con il Codice il PTR deve essere unificato con il PTCP e deve essere il prodotto di una copianificazione tra Regione e Ministero Beni Culturali (Mibact) ovvero con la Sovrintendenza regionale... che nel frattempo è stata abolita dal Mibact con la riforma in corso che mira a unificare le strutture esistenti in un’unica Soprintendenza di Archeologia, Belle Arti e Paesaggio. Questa riforma arriva in un momento molto delicato, quando la Regione ha praticamente completato l’iter del nuovo PTR ma la sua valenza paesaggistica non è finora stata riconosciuta dal Mibact a causa dell’assenza di copianificazione.

La nuova struttura decentrata del Mibact, nella nuova congiuntura regionale, riuscirà a svolgere questo compito meglio della struttura precedente? Difficile dirlo, ma è indubbio che la riforma ha più di un punto preoccupante (come risulta dall’appello della Società dei territorialisti, SdT, a cui si fa riferimento in questo dossier). D’altra parte, i primi provvedimenti della nuova giunta Toti, in particolare il Piano casa, e l’evidente dispregio della ragione paesaggistica che dimostrano – si pensi a quanto possa risultare sfigurato un edificio dai volumi concessi dal piano casa – non aiutano. Questo nuovo fronte di devastazione del paesaggio attraverso tanti piccoli interventi richiederebbe infatti una Sovrintendenza più forte ed efficiente della precedente.

Neppure la situazione nazionale aiuta, come dimostra l’appello della SdT che giustamente sottolinea “il carattere estremamente marginale, nel nostro paese, delle politiche per il paesaggio, nonostante l’Italia abbia

promosso e sottoscritto la Convenzione europea del paesaggio e sia dotata di un Codice dei beni culturali e del paesaggio, strumenti che insieme, negli ultimi dieci anni, hanno prodotto notevoli impegni e innovazioni nella elaborazione dei piani paesaggistici regionali". Ma questo non è accaduto in Liguria, ma piuttosto in regioni come la Puglia, la Toscana e il Piemonte (quest'ultimo con più difficoltà nella approvazione finale).

L'appello della SdT segnala anche "il finora scarso impegno del Mibact nella promozione di una rete di Osservatori (regionali e locali) del paesaggio diffusa su tutto il territorio, come richiesto dalla Convenzione europea e essenziale al buon funzionamento dell'Osservatorio nazionale". Anche su questo fronte la Regione Liguria è totalmente assente a differenza delle regioni più prossime e anche lontane. Valutata da questo punto di vista, la Liguria si caratterizza per essere fra le Regioni che mostrano la più scarsa attenzione istituzionale in materia di paesaggio.

Il paesaggio, più del territorio che presenta aspetti più legati ai lavori pubblici e alle grandi opere, potrebbe avere un ruolo centrale e unificatore delle politiche territoriali per il suo carattere olistico o sistemico e multidimensionale. Ma questa funzione allo stato attuale e ai diversi livelli è impedita dalla situazione molto "liquida" relativa alla sovrapposizione di competenze e norme, alla riforma costituzionale in attesa di referendum e, in caso di approvazione, alle sue conseguenze nei rapporti tra livello nazionale, regionale, provinciale o metropolitano e comunale.

Dal punto di vista del paesaggio la maggiore criticità consiste nel fatto che "le Soprintendenze esprimono pareri relativi alle sole trasformazioni che insistono nelle aree assoggettate a vincolo paesaggistico (pareri che peraltro, in molti casi, non hanno evitato trasformazioni negative dei paesaggi), e che le Regioni, cui è affidata la redazione e l'attuazione dei piani paesaggistici, si apprestano a perdere, con la riforma del titolo V della Costituzione che attende il solo referendum confermativo, la competenza in materia di governo del territorio".

D'altra parte la funzione olistica o sistemica del paesaggio, tale cioè da informare l'intera politica territoriale di una regione come la nostra dove il paesaggio è la maggiore risorsa culturale ed anche economica, è, allo stato attuale, più potenziale che attuale. Infatti, anche laddove i pareri delle Soprintendenze sono riferiti "non tanto a singoli immobili vincolati, bensì ad aree formalmente riconosciute (spesso in modo frammentario e casuale) come beni paesaggistici, l'approccio largamente prevalente è quello riconducibile alla trattazione di singoli beni di valore più o meno rilevante", indipendentemente dal contesto unitario paesistico-territoriale che, nello spirito della Convenzione europea e del Codice, è necessario tenere in conto per una efficace azione di tutela. A questi limiti si aggiunge anche il fatto che la formazione disciplinare dei sovrintendenti, finora settoriale (archeologica o storico-artistica o architettonica), non costituisce certamente la garanzia di un approccio integrato che metta al centro il paesaggio e ne riequilibri e potenzi la cognizione rispetto alle singole categorie di beni.

Da questo quadro emerge una conseguenza: in attesa della sanzione referendaria la politica regionale in fatto di ambiente/territorio/paesaggio (considerati unitariamente, come ci insegna Settis per il quale non c'è paesaggio senza territorio, territorio senza ambiente e ambiente senza paesaggio ovvero natura senza storia e cultura), perde un contrappeso tanto più importante quanto più questa Regione dimostra, come comincia a vedersi, maggiore capacità di erosione della qualità paesistica, ambientale e territoriale della amministrazione precedente (già notevole allora).

Malgrado questa situazione, sollecitare la stesura e approvazione del Piano territoriale con valenza paesistica può, almeno in parte, costituire una alternativa a un potere regionale che, come molti segni già indicano, tende a coprire anche il livello amministrativo e gestionale esercitato dalle province e dai comuni. La conflittualità già evidente oggi tra Regione e Città Metropolitana è destinata a svilupparsi ulteriormente su un terreno che alla Regione affida solo funzioni di indirizzo. Anche la vicenda della ristrutturazione dei Parchi regionali (e nazionali), nei quali la Regione rivendica un compito gestionale a danno soprattutto dei comuni, si spiega con questa logica che appare in piena evidenza nell'ultima Legge urbanistica regionale, come di seguito indicato.

Il paradosso della situazione ligure sta nel fatto che la Regione non realizza gli strumenti (i Piani) che gli consentirebbero di esercitare le legittime competenze strategiche (PTR e PTCP) ma invade con leggi e

leggine il campo amministrativo e gestionale che non gli compete e su questo terreno entra in competizione con la Città metropolitana.

In questo modo di procedere c'è una logica a cui la Regione si è ispirata anche nella precedente legislatura e che si riflette nella nuova legge urbanistica che in effetti rimescola principi e riorganizza ruoli che la precedente legge aveva tenuti distinti e fermi, nel quadro di un "sistema di rapporti tra la Regione e le Amministrazioni locali, improntato ai principi della pari dignità, della leale collaborazione e del reciproco concorso tra gli Enti" e nel quadro di una divisione di ruoli che mantiene alla Regione soltanto "le scelte di pianificazione strategica volte all'organizzazione generale del territorio nelle sue componenti paesistico-ambientale, insediativa e infrastrutturale", al livello provinciale, oltre al ruolo pianificatorio assegnato all'Ente dall'art. 15 della L. 142/1990 (adozione e autonoma approvazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale) una "preminente funzione di coordinamento nei confronti della pianificazione di livello comunale". Infine, a quest'ultimo livello, la legge precedente operava "il rafforzamento del ruolo autonomistico dei Comuni, fondato sulla convinzione che tale sede sia la più idonea per l'effettuazione delle scelte inerenti la gestione del territorio sul quale vive ed opera la comunità: è infatti il Consiglio comunale che adotta ed approva il Piano Urbanistico Comunale, attraverso una preliminare fase elaborativa in cui vengono acquisiti non solo i pareri della Regione e della Provincia, ma anche il contributo dell'intera collettività, in tutte le sue espressioni istituzionali, sociali, professionali e culturali (oltre al già conosciuto meccanismo delle osservazioni, viene innovativamente prevista la convocazione di apposite udienze pubbliche)".

Furono soprattutto questi ultimi punti che fecero della legge 36/1997 una legge effettivamente innovativa nel panorama italiano, sullo stesso piano della legge della Regione Toscana. Lo dimostra la letteratura urbanistica che mise in evidenza l'importanza di strumenti come la *Descrizione fondativa* (ovvero la "fase elaborativa" e fondativa del PUC in cui si esprime il contributo della collettività locale) per la Liguria, e lo *Statuto dei luoghi* per la Toscana. Queste notevoli innovazioni, che segnavano un notevole salto di qualità rispetto al PRG, già contrastate nell'applicazione da parte degli autori dei piani e poco rispettate dalla Regione stessa, vengono smantellate dalla legge n. 11/2015 con la scusa di semplificare e razionalizzare le procedure di formazione dei Piani (territoriali e urbanistici) e di evitare duplicazioni di adempimenti e sovrapposizioni di ruoli. Nel primo come nel secondo caso si semplifica omologando i livelli più bassi, il PUC, ai livelli più alti (metropolitano e regionale) dando in sostanza alla Città metropolitana e alla Regione un ruolo di dominus che limita l'autonomia dei comuni.

Questa nuova procedura si attua con tre strumenti:

- la sostanziale e definitiva abolizione della *Descrizione fondativa*, in quanto si invitano i comuni a rifarsi ai quadri interpretativi della città metropolitana o della Regione e con ciò si esclude il momento più creativo e partecipativo della collettività locale (quando la comunità discute e approfondisce la propria identità e il proprio futuro);
- l'imposizione di progetti che, per quanto di scala urbanistica (e quindi di competenza comunale), essendo definiti e assunti dal PTR sono imposti ai comuni. A questi rimangono limitate possibilità di trasformazione del territorio anche in conseguenza della condizione di subalternità rispetto ai rilievi vincolanti della Regione sotto il profilo della VAS (anche per i comuni maggiori come si è verificato nel corso della approvazione del PUC di Genova);
- in altri termini, mentre si riconosce alla Città metropolitana il diritto a far valere con un nuovo piano le proprie peculiarità in rapporto alla preesistente provincia e a ogni provincia lo stesso diritto a elaborare un piano diverso da quello della provincia vicina, lo stesso diritto alla diversità irriducibile non viene praticamente riconosciuto ai comuni (per es. al comune di Santo Stefano d'Aveto rispetto al comune di Sori o anche rispetto a quello di Uscio), fino al punto di porre come "uno degli obiettivi fondamentali della Legge urbanistica con riferimento alla Città metropolitana" quello di arrivare a "un unico piano, redatto d'intesa con tutti i Comuni dell'area" evitando "la produzione – tra l'altro con costi notevolmente inferiori – di 67+1 piani territoriali/urbanistici" assicurando con questa manovra il massimo della omogeneità e quindi di perdita delle identità e coscienze locali.

Entro questo quadro si comprende l'imposizione e il più o meno forzato inserimento nei PUC di dispositivi che oggi possono riguardare il Piano casa e domani la disciplina del territorio di presidio ambientale che, come è stato in parte anticipato dal Puc di Genova, potrebbe significare l'apertura generalizzata a un insediamento sparso a fini residenziali e turistici che penalizzerebbe le possibilità di una reale rigenerazione

dei nuclei esistenti e soprattutto di una ricolonizzazione agricola del territorio assolutamente necessaria per tenere in piedi la montagna e la collina e cioè a fini effettivi di presidio ambientale.

In questo quadro ci rimane per ora solo la possibilità di richiamare le esperienze virtuose di Piani paesaggistici redatti secondo il Codice – da quello della Puglia a quello della Toscana – dove il contesto territoriale rispettoso delle infinite varietà locali e relative coscienze di luogo, ha avuto rilevanza centrale, non solo nel definire le regole di trasformazione del territorio regionale secondo obiettivi di qualità paesaggistica, ma anche nell'indirizzare in modo innovativo e integrato il quadro interpretativo e normativo dei beni vincolati. Inoltre, mettendo al centro il patrimonio paesaggistico nella sua accezione di contesto integrato e riferito ai “mondi di vita delle popolazioni” (Convenzione europea del paesaggio), appare evidente che il concetto di valorizzazione del patrimonio non può essere ridotto alla sua componente mercantile, essendo riferito all'elevamento della qualità della vita sul territorio delle popolazioni.

Piani territoriali-paesaggistici forti nei principi e ben radicati nella coscienza regionale e locale sono necessari tenendo conto che nel caso di grandi opere di competenza statale, gli aspetti paesaggistici non sono affatto considerati nella formazione delle decisioni, ma soltanto nelle conferenze dei servizi finali, quando il Mibact può dire soltanto sì o no, ed esclusivamente in base alla presenza o meno di vincoli già esistenti.

Infine va ricordato che, nella ricerca di indici più significativi del PIL, il paesaggio è diventato un indice di benessere della popolazione riconosciuto anche dall'ISTAT e che su questo terreno, peraltro poco conosciuto dall'opinione pubblica, sarebbe l'ora di attivare la “azione popolare” (nel senso riproposto da Salvatore Settis, *Azione popolare, Cittadini per il bene comune*, Einaudi, 2012).