

Amministrazioni locali : la gestione del paesaggio e la tutela ambientale



Arch. Antonio Piefermi - giugno 2005

Premessa

La mutata sensibilità verso le molte valenze espresse dalla dimensione paesistica del territorio ha assunto carattere istituzionale con la *Convenzione europea del Paesaggio*, siglata dai membri del Consiglio d'Europa a Firenze nell'ottobre 2000 e richiamata dal D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici».

La nostra Regione, in particolare, a partire dall'approvazione della Legge Regionale n. 18 del 9 giugno 1997, ha introdotto anche a livello normativo una nuova concezione della tutela, secondo cui quest'ultima non è più da identificarsi in maniera esclusiva con l'imposizione di vincoli, ma anche, preliminarmente, con la capillare conoscenza del paesaggio che essa ha per oggetto, inteso come forma del modo di abitare dell'uomo, come sistema di relazioni nel quale i soggetti modificano continuamente, a scala prevalentemente locale, il rapporto con lo spazio. Con essa ha introdotto il principio di sussidiarietà tra le istituzioni¹ subdelegando ai Comuni la maggior parte dei margini di intervento riconosciuti allo Stato dalla Legge 1497/39 e dalla Legge 431/1985, ora confermate nel Decreto Legislativo n. 490/1999 Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali e da queste in prima battuta esplicitamente delegato alle Regioni ai sensi dell'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (e successive modifiche ed integrazioni).

Tale processo si sta completando con il Piano Territoriale Paesistico Regionale approvato il 6 marzo 2001 e con la redazione dei Piani Tecnici di Coordinamento Provinciali con valenza paesistica, delineando un quadro di gestione del territorio che man mano riconduce alle competenze delle istituzioni più decentrate — e quindi, nel caso specifico, dei Comuni — una serie non trascurabile di nuove ed innovative funzioni, ineliminabile contropartita di ogni sforzo di redistribuzione su scala locale delle funzioni originariamente proprie dell'organismo centrale. Non ultima, se non per ordine di emanazione, la Legge Regionale che ridisegna la materia urbanistica chiamando ancora una volta Comuni e Province a definire le modalità di trasformazione dei territori di propria competenza in una logica di sussidiarietà. Il testo approvato dal Consiglio Regionale in data 15 febbraio 2005 conferma i contenuti paesistici del PPR e uniforma le indicazioni procedurali già avviate in tema di pianificazione territoriale. Introduce inoltre criteri innovativi nell'individuazione delle aree edificabili e non, che presuppongono la stessa rinnovata logica progettuale necessaria alla redazione di un piano del paesaggio.

Ai sensi della nuova Legge in vece del P.R.G. viene introdotto il P.T.G. Piano di Governo del Territorio che è costituito da tre documenti principali: il documento di piano, il piano dei servizi e il piano delle regole.

In relazione alla rinnovata logica introdotta dalla normativa sopra elencata e ai criteri progettuali più avanti descritti, preme qui sottolineare come una delle basi fondamentali richieste per la redazione di tali documenti sia dato dal “quadro conoscitivo del territorio comunale, come risultante dalle trasformazioni avvenute, individuando i grandi sistemi territoriali, il sistema della mobilità, le aree a rischio o vulnerabili, le aree di interesse archeologico e i beni di interesse paesaggistico o storico monumentale e le relative aree di rispetto, i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario, gli aspetti socio-economici, culturali, rurali e di ecosistema, la struttura del paesaggio agrario e l'assetto tipologico del tessuto urbano e ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo”².

La sensazione, quindi, è che anche a livello normativo e non solo nell'ambito degli studi scientifici sulla materia, sia introdotta la logica che vuole che un Piano Regolatore — ora P.G.T. piano di governo del territorio — sia innanzitutto un Piano del Paesaggio.

¹ La legge 18/97 (art. 1, punto 2.) vuole essere espressione oltre che del principio di sussidiarietà tra le istituzioni anche dei principi di economicità, trasparenza e semplificazione auspicati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

² Capo II PIANIFICAZIONE COMUNALE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO Art. 8 (Documento di Piano)

Conscia del travaglio che comporta il passaggio nella tutela del paesaggio lombardo “dal centralismo regionale al federalismo municipale”³, l’Amministrazione regionale, sino dalla formulazione della Legge 18/89, ha provveduto dal canto suo a stimolare il sorgere di appositi corsi — da essa promossi o riconosciuti —, al fine di dare almeno parziale risposta alla prevedibile richiesta di figure professionali “in possesso di comprovata esperienza”, destinate a partecipare con la qualifica di “esperti in materia di tutela paesistico-ambientale” alle Commissioni edilizie comunali, così come esplicitamente previsto dall’art. 5 della L.R. 18/97.⁴ La stessa Amministrazione regionale ha inoltre predisposto la redazione definitiva dei “criteri” destinati ai Comuni in vista dell’esercizio da parte di questi ultimi delle funzioni divenute ora loro proprie — criteri contenenti indirizzi di carattere metodologico, indirizzi procedurali e giuridici ed indirizzi operativi con schede degli elementi costitutivi del paesaggio, utili sia per affrontare i molti aspetti amministrativi connessi, sia per individuare le forme di applicazione dei principi di tutela anche al caso di opere nuove che si inseriscono in ambiente tutelato —, nonché il completamento del Sistema Informativo dei Beni Ambientali, ideale sintesi organica, sistematica e facilmente consultabile, delle informazioni di natura paesistica di rilevante interesse territoriale in un archivio costantemente aggiornato in grado di permettere un esercizio della tutela supportato dai più avanzati sistemi di gestione.

All’interno delle realtà universitarie lombarde poi, il tema del paesaggio, da oggetto di studio e ricerca da parte di alcuni esperti, è divenuto oggetto di corsi di studio specialistici e master post-laurea rispondendo alla richiesta di formazione specialistica e aggiornamento professionale dell’architetto del paesaggio, che comprende sia il progettista di nuove parti di territorio aperto, che il riqualificatore di quelle degradate, che l’operatore per la tutela e la conservazione di paesaggi di alto valore qualitativo o ordinari.

Alcune tra le nuove incombenze per gli Enti comunali

La redazione della Carta comunale dei vincoli

Secondo lo spirito della Legge regionale 18/97, una puntuale conoscenza della realtà tutelata precede — giustificandola — qualsiasi facoltà autorizzativa o sanzionatoria. E’ per questo motivo che da parte dell’Amministrazione regionale si dispone senza equivoci che “l’identificazione degli ambiti assoggettati al regime di tutela della legge della legge 29 giugno 1939, n. 1497” sia la prima operazione che si richiede per poter esercitare legittimamente l’attività autorizzativa ai sensi dell’art. 7 della stessa citata legge”.⁵ Questa norma nasce dalla volontà di rendere immediatamente evidenti per il cittadino la presenza di vincoli di carattere ambientale, troppo spesso celati da tavole tematiche incomplete o non aggiornate.

Il Rapporto annuale sullo stato del paesaggio

A coronamento della attività di tutela, oltre che per il fine pratico di monitorare lo stato del paesaggio e gli effetti dell’applicazione della subdelega, gli Enti subdelegati sono tenuti altresì a

³ La definizione ha accompagnato al suo nascere la Legge Regionale 18/97 su suggerimento dello stesso Assessorato regionale, che ha così voluto sottolineare il carattere innovativo che la norma ci si auspica possa avere.

⁴ In particolare “nel provvedimento di nomina degli esperti deve essere specificatamente motivata la scelta sotto il profilo della professionalità in materia di tutela paesistico-ambientale posseduta dagli esperti in base agli studi effettuati, attestati nel *curriculum* ovvero acquisita a seguito di partecipazione a corsi di formazione, promossi o riconosciuti dalla Regione”. Regione Lombardia, *Criteri per l’esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela ambientale*, (redazione provvisoria) maggio 1997

⁵ Regione Lombardia, *Criteri per l’esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela ambientale*, (redazione provvisoria) maggio 1997

redigere “nelle forme e con le modalità che ritengano più opportune”⁶ e a portare a conoscenza della cittadinanza un “Rapporto annuale sullo stato del paesaggio” nel quale si richiede esplicitamente che vengano indicati:

- “i provvedimenti emessi o negati;
- i pareri che hanno concorso alla formazione dei vari provvedimenti;
- la motivazione delle scelte operate in relazione agli interventi autorizzati o negati;
- le valutazioni degli effetti che le trasformazioni hanno determinato sui valori paesistici tutelati”.⁷

L'esame dell'impatto paesistico dei progetti

Le Norme di Attuazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale prevedono l'esame dell'impatto paesistico dei progetti introducendo dei criteri ed una procedura da attuare in una fase sperimentale. La materia ha suscitato molte discussioni in merito e ha comunque attivato all'interno degli uffici tecnici comunali nuove procedure per la valutazione dei progetti in ambito di tutela ambientale. Da qui la necessità, già attivata da parte di alcune Amministrazioni, di richiedere agli esperti ambientali nominati una più assidua collaborazione di consulenza per il proprio Ufficio Tecnico, che si estenda oltre l'impegno della partecipazione alle riunioni di Commissione Edilizia, instaurando un rapporto professionale che permetta un approccio adeguato della materia ed un corretto ed esauriente espletamento delle pratiche.

L'ottenimento della valenza paesistica del Piano vigente, comporterebbe la possibilità di adottare le linee guida per l'esame paesistico dei progetti (EEP) approvate con D.G.R. 8/11/2002 n.7/11045. Queste, seppure discutibili se ridotte a una semplice tabella numerica, possono risultare un corretto metodo di approccio se correttamente interpretate, calate nella realtà locale ed eventualmente integrate con gli approfondimenti conoscitivi di cui agli strumenti analitici precedentemente citati.

L'adeguamento paesistico della pianificazione comunale

Con l'art. 17 delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale Paesistico regionale viene esplicitamente richiesto ai Comuni l'adeguamento paesistico dei propri Piani Regolatori. Al di là dell'ottemperare ad un'incombenza legislativa, si tratta del passo più importante da parte degli Enti Locali per fornirsi di uno strumento di analisi e gestione che permetta di superare tutte le incongruenze e le incertezze che oggi, sistematicamente, si presentano all'atto della valutazione dei processi di trasformazione presentati dagli operatori; si tratti di progetti a grande e media scala — Piani di Attuazione, Ristrutturazioni — di piccoli interventi — Ordinaria e Straordinaria Manutenzione che incidano sull'aspetto dei manufatti — di adeguamenti tecnologici e la realizzazione di accessori e infrastrutture — antenne e ripetitori, linee elettriche, pannelli solari, box e autorimesse, insegne,.... A fronte di tali progetti i Regolamenti Edilizi e le Norme Tecniche denotano una sempre maggiore inadeguatezza, generando profondo imbarazzo per l'Amministrazione coscienziosa che, dovendo valutarli, si pone l'obiettivo di favorire lo sviluppo e l'iniziativa di ciascun operatore tutelando al contempo il patrimonio della collettività in tutte le sue forme, in sintesi, uno sviluppo sostenibile.

Per conseguire l'obiettivo di un Piano del Paesaggio che sia concreto, attuabile, garante del patrimonio appartenente alla comunità locale e gestibile nel tempo, occorre modificare il tipo di approccio fino ad ora spesso attuato da molti pianificatori, ancora legati alla logica della zonizzazione e della ripartizione degli standard che, in ambito paesistico, si tradurrebbe al massimo in una elencazione di elementi costitutivi di tipo naturalistico e antropico ridotti a entità di tipo

⁶ Ibidem

⁷ Ibidem

quantitativo. Occorre avvicinarsi al territorio partendo da una profonda conoscenza dell'identità dei luoghi e dei processi di trasformazione che questi hanno subito, recuperando il loro significato e la loro valenza nell'ambito della cultura locale. Occorre confrontare questa conoscenza con gli elementi che costituiscono il paesaggio e rendere riconoscibili quei sistemi che risultano essere oggi i componenti fondanti la percezione del paesaggio per la stessa comunità a cui questo appartiene e ne è fruitrice. Solo in questo modo i contenuti che vengono rappresentati su una carta tematica assumono una valenza qualitativa e, pertanto, possono essere assunte scelte di carattere progettuale e normativo coerenti.

Fatte tali debite premesse, che lasciano intendere quanto i contenuti culturali che sottendono a un processo di pianificazione abbiano valore prevalente rispetto alle procedure imposte dalla legislazione che, di questi, è frutto e sbocco attuativo, alla luce delle incongruenze emerse nel processo di gestione della valutazione paesistico-ambientale e del mutato quadro normativo introdotto dalla L.R. 12/2005, le Amministrazioni devono ora decidere quale strada è possibile e più opportuna per definire un proprio adeguamento paesistico.

La nuova legge lombarda per il governo del territorio ha introdotto un regime di transizione che può differenziarsi tra Comuni con più o meno di 15.000 abitanti, ma ha sostanzialmente confermato quanto già delineato per la tutela paesistica dalla precedente normativa⁸. Ora i Comuni possono, anzitutto in relazione allo stato di avanzamento della propria normativa urbanistica, prevedere se avviare da subito la stesura del nuovo PGT o se attivare un percorso di adeguamento a "piccoli passi".

Per quanto riguarda la questione paesistica va anzitutto chiarito che non esiste un Piano Paesistico Comunale ma una Valenza Paesistica del Piano, adeguamento nel caso del PRG in vigore, valenza nel caso di un nuovo Piano redatto successivamente al PTP o nel caso dei futuri PGT⁹.

E' evidente che l'avvio di un Piano di Governo del Territorio porterebbe le Amministrazioni a un quadro di analisi e gestione del proprio patrimonio paesistico che si suppone adeguato ai presupposti su cui le norme sovra comunali si fondano. E' altrettanto facile pensare che tale processo, oltre a richiedere tempi non certo brevi, va incontro a tutte le incognite e sono già molte, che i nuovi criteri di pianificazione introdotti comportano. In particolare per gli Enti che non possono contare ancora su documenti approfonditi di analisi delle valenze paesistiche del proprio territorio, si innesca un duplice rischio: o avere un lungo periodo transitorio durante il quale tutte le questioni sul tavolo restano irrisolte, o avere un nuovo strumento urbanistico superficiale (probabilmente determinato da un susseguirsi di rinvii ai Piani Attuativi) e pertanto inadeguato a rispondere ai reali problemi prima evidenziati che ciascuna realtà è chiamata a risolvere.

Poiché la L.R. 12/2005 consente in regime transitorio di introdurre alcune varianti¹⁰, l'Amministrazione può scegliere di avviare anzitutto la redazione delle Carte Tematiche di analisi

⁸ Nella L.R. 12/2005 gli indirizzi riguardanti la pianificazione paesistica sembrerebbero sostanzialmente ridotti ai soli artt. 76 e 77. In realtà essi rinviano alla valenza paesistica del PTR di cui all'art.19. In esso sono elencati i contenuti che, per gli aspetti paesistici, riprendono interamente il Piano territoriale paesistico regionale del 6/3/2001 che, ai sensi dell'art.102, conserva validità ed efficacia.

⁹ In un articolo apparso sul sito Bosetti&Gatti si definisce giustamente come un "fantasma" e un "bluff" il Piano Paesistico comunale, termine sintetico introdotto dalla normativa a sostituzione del concetto di valenza paesistica dei piani. Peccato che lo stesso scritto, successivamente, si concentri nel demolire i rischi di disperdere forze e risorse per inutili incartamenti e, più volte contraddicendosi, ignora il valore intrinseco e i risvolti estremamente concreti dei contenuti paesistici che i piani comunali dovrebbero avere. Ad esempio se questi fossero già operativi avrebbe senso e sarebbe molto più semplice applicare le linee guida per l'EEP.

¹⁰ L'art.25.1 prevede che possano essere effettuate varianti al piano per i casi di cui all'art. 2, comma 2 della legge regionale 23 giugno 1997, n. 23. Quest'ultima è stata abrogata dalla stessa L.R. 12, ma, su esplicita conferma della regione stessa, detti contenuti sono in essa interamente recepiti. In particolare la variante di adeguamento paesistico, è stato ribadito dai funzionari regionali, essere considerata variante ai sensi della L.R. 23 in quanto

indispensabili alla progettazione in ambito paesistico e base di un futuro PGT; tale analisi potrà sfociare in una semplice individuazione e differenziazione degli ambiti di valenza paesistica legata alla redazione di regole che definiscano i criteri di trasformazione da applicare ai singoli progetti. Queste azioni si possono effettuare in ambito di variante al Piano in vigore e di revisione del Regolamento Edilizio con il duplice vantaggio di introdurre da subito norme adeguate per indirizzare la presentazione di progetti coerenti con gli aspetti paesistici e per poterli altrettanto coerentemente valutare, di predisporre contemporaneamente i documenti fondanti la futura pianificazione in quanto strumenti di analisi degli aspetti storici, paesistici e ambientali del territorio.

Alcune indicazioni operative

1) La redazione dei Piani con valenza Paesistica

A partire da un innovativo metodo di conoscenza del territorio fondato sulla ricerca storiografica e sull'elaborazione congiunta dei dati storici e ambientali e applicando tali metodi a diverse realtà territoriali è possibile formulare efficaci strumenti di pianificazione elaborati con i più aggiornati strumenti gestionali allineati con gli standard contenuti nei S.I.T. (Sistemi Informativi Territoriali). Tale operato ha la presunzione di ottenere uno strumento progettuale fondato su solide premesse analitiche, di semplice gestione attuativa e di notevole elasticità applicativa in quanto basato sulla possibilità di una continua implementazione dei dati e dei contenuti normativi, garantendone la coerenza nel tempo con le continue trasformazioni che man mano si presentano.

2) La definizione delle metodologie operative di applicazione dei “criteri” regionali

Parallelamente all'elaborazione dei contenuti paesistici del Piano deve essere messo a punto da parte dei Comuni un quadro normativo tale da garantire da un lato trasparenza e validità universale nella interpretazione degli indirizzi di tutela e dall'altra coerenza nel tempo tra questi e i puntuali interventi di progetto che andranno via via presentandosi da parte dei cittadini. E' quindi parimenti indispensabile la formulazione di supporti specifici e contestuali dedicati agli esperti comunali in materia di tutela paesistico-ambientale che sono chiamati ad esprimersi esplicitamente in sede di giudizio dei progetti presentati in Commissione edilizia e ricadenti in aree soggette a tutela. Viene loro infatti richiesto di giudicare sia in merito al rapporto progetto-contesto ambientale (con implicazioni urbanistiche oltre che progettuali) sia in merito a quello progetto-contesto storico-artistico.¹¹ Un primo passo in tal senso, utile anche alla futura redazione di un piano, è la stesura di una carta tematica che definisca il diverso grado di sensibilità paesistica dei luoghi così come suggerito dallo stesso d.g.r.

3) Predisposizione di aggiornati strumenti di conoscenza e di interrogazione della banca dati territoriale

L'Amministrazione dovrà dotarsi di strumenti di gestione della localizzazione dei dati — sia di natura ambientale che storico-artistica — su base cartografica digitale, allineati con quelli che sono gli standard dettati dal S.I.B.A. (Sistema Informativo dei Beni Ambientali). Tali conoscenze risultano oggi necessarie per conseguire metodologie e soluzioni sempre più indirizzate ad una capillare consultabilità in tempo reale da parte della cittadinanza della complessa stratificazione di dati relativi alle diverse realtà territoriali.

riconducibile a tutti i casi elencati al comma 2 citato purché non incida sull'incremento del peso insediativo o della capacità edificatoria oltre la percentuale del 10% ammessa.

¹¹ Regione Lombardia, *Criteri per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela ambientale*.

In particolare, è possibile arrivare a un software in grado di gestire le numerose informazioni raccolte nell'opera di schedatura di terreni e immobili. Tale strumento, oltre a costituire un valido supporto per gli Uffici Tecnici Comunali e per i Progettisti in fase di applicazione delle norme dettate, può costituire un facile mezzo di controllo e di servizio ai cittadini nell'ambito delle ottemperanze che fanno capo ai diversi Uffici preposti in ambito edilizio e tributario (certificati di destinazione urbanistica, controllo dati catastali ai fini tributari, controllo dei dati dimensionali al fine del calcolo imposte per smaltimento rifiuti, controllo delle trasformazioni edilizie e di eventuali abusi, gestione degli impianti tecnologici e delle infrastrutture, pratiche di allacciamento ai sottoservizi).