

## PRESENTAZIONE

### LA SCOMMESSA DEL PIANO PAESAGGISTICO TERRITORIALE REGIONALE DELLA PUGLIA

*Francesca Pace*

Il lavoro compiuto a San Severo intorno al tema del paesaggio nasce e si sviluppa a partire dal nuovo Piano Paesaggistico Regionale (PPTR) di cui la Regione si è dotata nel 2015.

Come sempre accade in tema di tutela ambientale o del paesaggio il percorso, di redazione prima e di approvazione poi, di questo Piano è stato abbastanza lungo e articolato, anche perché si è dovuti partire da un quadro di conoscenze complessivamente obsoleto e da prassi consolidate.

Il nuovo Piano paesaggistico regionale ha segnato una svolta importante in materia di tutela paesaggistica, non solo perché adeguato al Codice dei Beni Culturali (DLgs 42/2004 e smi) e copianificato con il Ministero dei Beni Culturali come appunto la stessa legge prevede, o perché il sistema delle conoscenze è stato completamente aggiornato e reso disponibile *online* a cittadini e utenti, contribuendo a determinare e diffondere una maggiore certezza delle informazioni e dei dati<sup>1</sup>, ma perché ne ha mutato completamente la filosofia.

Gli obiettivi erano ambiziosi, tant'è che nella Relazione generale del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) avviato nel 2007 dalla Regione e redatto da un ampio gruppo di lavoro interdisciplinare, composto sia da esterni che interni alla struttura regionale, coordinato da Alberto Magnaghi, si legge “*Un piano è innanzitutto un evento culturale, poiché le trasformazioni che esso è in grado di indurre non si misurano solo con la sua coerenza*”

---

<sup>1</sup> I beni paesaggistici tutelati dal Codice e gli ulteriori contesti paesaggistici individuati dal Piano sono stati perimetrati e sottoposti a specifiche disposizioni normative articolate in: - *Indirizzi*, che indicano ai soggetti attuatori gli obiettivi generali e specifici da conseguire; - *Direttive*, che devono essere recepite nell'adeguamento dei piani settoriali e locali; - *Prescrizioni*, che regolano usi ammissibili e trasformazioni consentite nelle aree interessate da beni paesaggistici; - *Misure di salvaguardia e utilizzazione*, volte ad assicurare la rispondenza di piani, progetti e interventi agli obiettivi di qualità e alle normative d'uso negli ulteriori contesti paesaggistici.

*tecnico-normativa (...), ma anche con la capacità di trasformazione delle culture degli attori che quotidianamente producono il territorio e il paesaggio”.*

In realtà si è trattato di un percorso scandito da numerosi e complessi atti amministrativi, ma che si è soprattutto sviluppato come un processo di apprendimento collettivo che ha coinvolto per alcuni anni non solo le amministrazioni e i tecnici responsabili della elaborazione del Piano ma anche una molteplicità di attori sociali, economici e culturali, pubblici e privati, individuali e collettivi, che hanno sostenuto, alimentato, discusso conoscenze, obiettivi, visioni, strategie, progetti finalizzati ad elevare la qualità e fruibilità dei paesaggi di Puglia.

La stessa denominazione di *Piano Paesaggistico “Territoriale”* sottende l’interpretazione del paesaggio quale bene patrimoniale sul quale fondare le prospettive di un diverso sviluppo del Territorio regionale; in questa prospettiva il territorio, nel suo intreccio di risorse materiali e immateriali, che comprende anche la sfera sociale e culturale e le capacità dei soggetti di attivarsi e autorganizzarsi, si colloca al centro delle politiche di sviluppo. Il territorio non è soltanto il suolo, ma il patrimonio (fisico, sociale e culturale) costruito nel lungo periodo, un valore collettivo che troppo spesso è stato distrutto in nome di un indefinito e illusorio sviluppo economico di breve periodo.

I caratteri rilevanti del Piano, anche in riferimento alla precedente pianificazione paesaggistica vigente nella regione (Piano Urbanistico Territoriale Tematico/Paesaggio<sup>2</sup> in attuazione della legge 431/1985) sono rintracciabili certamente in un apparato conoscitivo corposo e aggiornato, nella discontinuità rispetto a una concezione della pianificazione del paesaggio quale mero adempimento, in una attenta e puntuale ricognizione dei beni paesaggistici così come indicata dal Codice dei Beni Culturali e nella definizione di una propria disciplina di tutela, ma soprattutto, quale elemento innovativo, nella presenza di scenari, progetti e azioni di valorizzazione e riqualificazione paesistico-ambientale dell’intero territorio regionale. Alcuni di questi sono stati progettati o realizzati anche anticipando la fase attuativa che, solitamente, segue l’approvazione di un piano (si pensa ai ai protocolli di intesa sottoscritti con i comuni per la riqualificazione delle aree costiere, ai programmi di rigenerazione urbana e territoriale in coerenza con il patto-città campagna per il contrasto al consumo di suolo).

---

<sup>2</sup> Avviato nel 1988 ma giunto ad approvazione soltanto nel 2001.

In coerenza con la Convenzione europea del paesaggio (Firenze 2002) che definisce il paesaggio “come ambiente di vita delle popolazioni”, il Piano riconosce un valore all’intero territorio, attribuendogli una connotazione fortemente identitaria e statutaria, e individua e valorizza tutti i paesaggi della Puglia. In particolare l’Atlante del Patrimonio fornisce la descrizione, interpretazione e rappresentazione identitaria dei paesaggi della Puglia, relativamente all’intero territorio regionale e a ciascuno degli *undici ambiti paesaggistici* nei quali esso è articolato.

Il Piano si spinge poi a predisporre uno “scenario strategico” che comprende l’insieme delle strategie volte a migliorare la qualità del paesaggio regionale, contrastare i processi di degrado, favorire la fruizione socioeconomica degli elementi patrimoniali identitari. Esso si articola in *obiettivi generali e specifici*, che assumono valore di riferimento per i *Progetti territoriali per il paesaggio regionale*, i *Progetti integrati di paesaggio sperimentali*, le *Linee guida*.

Lo Scenario strategico è approfondito per ciascuno degli undici ambiti paesaggistici mediante la definizione delle invarianti strutturali, degli obiettivi di qualità, di progetti e azioni che il PPTR propone di attivare, su iniziativa di soggetti pubblici o privati. I progetti territoriali, che costituiranno poi lo scenario di riferimento in cui si inseriscono i progetti attuativi nella esperienza di San Severo, sono cinque: - *la Rete Ecologica Regionale*, per rafforzare le relazioni con le politiche di conservazione della natura e tutela della biodiversità; - *il sistema infrastrutturale per la mobilità dolce* (coordinato con il Piano regionale dei trasporti), per rendere fruibili, sia per gli abitanti che per il turismo escursionistico, enogastronomico, culturale ed ambientale, i paesaggi regionali, attraverso una rete integrata di mobilità ciclopedonale, ferroviaria e marittima che recupera strade panoramiche, sentieri, ferrovie minori, stazioni, attracchi portuali, creando punti di raccordo con le grandi infrastrutture di viabilità e trasporto; - *il patto città-campagna* (coordinato con le misure di politica agro-forestale e di riqualificazione urbana), per rafforzare le funzioni pregiate delle aree rurali e riqualificare i margini urbani, e così arrestare il lungo ciclo dell’espansione urbana e i relativi inaccettabili livelli di consumo di suolo, mediante il recupero dei paesaggi degradati delle periferie, la ricostruzione dei margini urbani, la realizzazione di cinture verdi periurbane, di parchi agricoli multifunzionali e di forestazione urbana intorno alle piattaforme produttive delle città costiere ad alto rischio ambientale (Taranto, Brindisi, Manfredonia) come azione di compensazione ambientale (Parchi CO2); - *la valorizzazione e riqualificazione*

*integrata dei paesaggi costieri* specie nei waterfront urbani, le dune, le zone umide, le urbanizzazioni periferiche, i collegamenti infrastrutturali con gli entroterra costieri, la navigabilità dolce; - i *sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici* censiti dalla Carta dei beni culturali, per integrare questi ultimi nelle invarianti strutturali delle figure territoriali e paesistiche e negli altri progetti territoriali per il paesaggio regionale.

Un forte impulso è stato dato alla *partecipazione* dei cittadini già nella fase di costruzione del Piano; i processi partecipativi sono utili infatti a dar voce alla percezione sociale del paesaggio e dei suoi valori da parte delle comunità insediate e contribuiscono a costruire una cultura della trasformazione del territorio in cui gli attori siano consapevoli degli effetti delle loro azioni sulla qualità del paesaggio.

Anche per queste ragioni, l'elaborazione del Piano paesaggistico, è stata intesa dalla Regione come grande opportunità culturale, finalizzata a elevare la consapevolezza del grande valore dei paesaggi della Puglia quale indispensabile condizione per la loro tutela e valorizzazione e quale presupposto per uno sviluppo del territorio profondamente diverso dai processi di crescita del dopoguerra, segnati dall'industrializzazione per poli e da una urbanizzazione priva di regole.

Nel corso dell'elaborazione del Piano, è stata dedicata particolare attenzione al coinvolgimento e all'attivazione delle comunità locali per la “costruzione sociale del piano”, propedeutica ad una “costruzione sociale del paesaggio” più consapevole, attenta, rispettosa dei valori della storia e dell'ambiente. In diversi comuni della Puglia è stata svolta una attività di ascolto, di studio e di dialogo con le comunità locali con la formazione di diversi Ecomusei; la loro esperienza è stata utile per la redazione di una legge regionale in materia, appunto la LR 15/2011 “Istituzione degli ecomusei della Puglia” che ha regolamentato e disciplinato gli Ecomusei regionali, oggi riconosciuti in numero di 16 di interesse regionale.

Sempre in questa ottica la Regione ha avviato, già nella fase ultima, tra adozione e approvazione del Piano, diverse azioni volte a costruire una vera e propria *governance* di attuazione, promuovendo sperimentazioni con i Comuni ma anche seminari e corsi di formazione rivolti a tecnici e professionisti, al fine di accompagnare il Piano nella sua prima fase di entrata in vigore, spiegandone e chiarendone i contenuti applicativi.

La scommessa odierna del Piano è infatti la sua attuazione, la verifica sul campo che il rinnovamento culturale avviato sia persistente e abbia trovato un vero radicamento

sociale. La sperimentazione si è aperta su diversi temi di confronto, tra cui certamente rilevante quello degli adeguamenti degli strumenti urbanistici al PPTR e della formazione dei nuovi Piani Urbanistici Generali. Non meno interessante per la sensibilità e, in certo modo l'innovazione delle tematiche trattate, anche il percorso per l'attuazione del Progetto Territoriale "valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri" che interessa cinque fra i sedici "paesaggi ad alta valenza naturalistica" individuati dal Piano in quanto serbevoli di notevole valore naturalistico e paesaggistico, con l'obiettivo di elaborare progetti esemplari e dimostrativi di nuove modalità di intervento nelle aree costiere a partire da obiettivi specifici individuati per ciascun ambito costiero. Lo stesso dicasi per il Progetto sperimentale del "Patto città campagna" in cui uno Studio di fattibilità ha definito i contenuti, gli indirizzi e le modalità di valorizzazione del Parco agricolo Multifunzione Torri e casali del nord barese.

Riguardo agli adeguamenti dei Piani Urbanistici Comunali al PPTR la Regione nel 2015 ha avviato una fase volta a sostenere tale attività, con l'intento di dare loro una valenza di vero e proprio "campo di sperimentazione". Sono stati individuati alcuni Comuni (sei in tutto) che avevano approvato il PUG in un periodo di transizione tra il vecchio piano paesaggistico (PUTT) ed il PPTR, (ovvero in vigenza del primo e con il secondo soltanto adottato), e chiedendo il loro interesse alla partecipazione a tale percorso di sperimentazione, su temi selezionati dai Comuni stessi.

I Comuni che hanno avviato tale attività in questa prima fase sono Melpignano (Le), Melissano (Le), Fragagnano (Ta), Canosa di Puglia (Bat) e, appunto, San Severo (Fg); tutti hanno individuato uno o più progetti territoriali fra i cinque individuati dal PPTR, da studiare e approfondire alla scala locale, ai fini del successivo adeguamento.

Sin dall'inizio è risultata interessante la pluralità degli approcci, senz'altro legata alle specificità dei contesti territoriali e alla loro identità, ma anche ad un diverso coinvolgimento delle comunità locali, dalle scuole alle università, ai professionisti, fino ai detentori di attività economiche e imprenditoriali, in un processo che, in alcuni di casi, si configura come un apprendimento continuo delle comunità locali e una riappropriazione del territorio e dei suoi valori.

In questo caso l'obiettivo era quello di sperimentare insieme ai Comuni le modalità di adeguamento dei Piani al PPTR, ben consapevoli del fatto che non solo di perimetri, di beni o di ulteriori contesti si dovesse trattare, ma di un vero e proprio progetto di paesaggio





da costruire insieme ai cittadini e alle istituzioni, per dare attuazione e sostanziare, a livello locale, quel progetto di territorio che il Piano paesaggistico ha delineato a partire dai “cinque progetti territoriali per il paesaggio regionale”.

Ebbene a San Severo è accaduto qualcosa che è andato ben al di là delle aspettative, sia per il coinvolgimento di ampie parti della comunità che per la articolazione, quantità e qualità delle iniziative; si è creata una vera e propria “governance” che sta conducendo il PUG verso l’adeguamento ma, infine, questo è apparso quasi come meno rilevante, come esito naturale e scontato del processo attivato, volto alla costruzione di quella “coscienza di luogo” cui il PPTR più volte fa cenno, come indispensabile per la tutela e fruizione del paesaggio.

È stato avviato un processo partecipativo volto a innescare patti con i cittadini, con i giovani, con il mondo imprenditoriale, per la cura e la valorizzazione del patrimonio in una accezione di paesaggio come bene comune.

Sono state individuati temi di riflessione e di dibattito che stanno producendo, nell’immediato, l’adeguamento del PUG al PPTR, ma rappresentano anche un grande patrimonio di idee e di progettualità per la programmazione futura del Comune, oltre a contribuire, più ambiziosamente, nel lungo periodo, alla costruzione di quella “Carta del Mosaico di San Severo” che rappresenta un patto solidale fra abitanti, amministratori, forze economiche ed imprenditoriali della città, per il suo sviluppo e la tutela della sua identità e dei suoi valori.

*L'immagine nella pagina precedente è tratta dalla tavola “I Paesaggi della Puglia” del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale.*