

# GEOMETRI PER LA TUTELA DEL PAESAGGIO

**Vittorio Meddi**

*Il Seminario del Collegio sul "Piano Territoriale Paesistico Regionale unico" ha preso in esame questo strumento e la sua fondamentale importanza per l'entrata a regime del nuovo Codice dell'Ambiente e per il corretto approccio professionale negli interventi sul territorio.*

**È** fuor di dubbio che la Convenzione Europea del Paesaggio, sottoscritta a Firenze nell'ottobre 2000, rappresenta un cardine per l'evoluzione culturale a livello comunitario: tale documento infatti rafforza la valenza del paesaggio, con l'introduzione di nuovi elementi di analisi e di valutazione e fornisce un forte impulso alla necessità di coniugare sviluppo e caratteristiche del territorio. L'Italia che nelle dinamiche europee viene spesso richiamata, in materia di paesaggio può mostrare con orgoglio una attenzione e sensibilità risalenti al giugno dell'anno 1939 con la emanazione della legge n. 1497 recante norme sulla "protezione delle bellezze naturali" consistenti in:

**La Convenzione Europea del Paesaggio fornisce un forte impulso alla necessità di coniugare sviluppo e caratteristiche del territorio.**

- 1) cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
  - 2) ville, giardini e parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose di interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;
  - 3) complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
  - 4) bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.
- Dello stesso periodo e dello stesso livello di incisività, è la legge n. 1089 "di tutela delle cose di interesse artistico e storico".

Sul palco nel corso dei lavori del Seminario: da sinistra nella foto Marco D'Alesio, Marco Nardini, il relatore arch. Daniele Iacovone e Vittorio Meddi





Due provvedimenti di grande sensibilità e cultura, che hanno come unico obiettivo la tutela del paesaggio e delle cose artistiche e storiche quali parti integranti e di valorizzazione del paesaggio stesso, in una fase temporale in cui non erano neppure immaginabili gli scenari ambientali che, uno sviluppo indiscriminato oggi ha portato a configurare.

La legge 1497/39 per conseguire tale obiettivo introduce due strumenti: con l'art. 5 la facoltà di disporre un *piano territoriale paesistico* delle vaste località di cui ai numeri 3 e 4 del precedente elenco; con l'art. 7 la necessità di richiedere l'autorizzazione alla competente soprintendenza per la esecuzione di opere che hanno incidenza sul territorio.

Il regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939 n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, approvato con R.D. 3 giugno 1940 n. 1357, quasi nulla apporta in termini di contenuti e di modalità applicative e si limita ad elencare i parametri dei piani territoriali paesistici:

- 1) zone di rispetto;
- 2) rapporto tra aree libere e aree fabbricabili in ciascuna

delle diverse zone della località;

3) norme per i diversi tipi di costruire;

4) distribuzione ed il vario allineamento dei fabbricati;

5) istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora. Mentre per ciò che concerne l'autorizzazione definisce le caratteristiche dei progetti da presentarsi alla soprintendenza che possono limitarsi a rappresentare, mediante fotografie e disegni, l'aspetto esteriore dell'immobile così come si trova e a indicare i dati e le linee essenziali delle opere che si vogliono intraprendere in modo che sia possibile apprezzare in che cosa precisamente consista la modificazione che quell'esteriore aspetto dell'immobile debba subire per effetto dei lavori progettati.

Il concetto paesaggio viene inquadrato in una visione estremamente circoscritta e statica avente una precipua visione edilizia; la conferma deriva dalle modalità di presentazione dei progetti legati essenzialmente all'immobile senza alcun riferimento al contesto cui si inserisce. Pertanto in mancanza di specifiche indicazioni, la tutela del paesaggio viene lasciata al buon senso degli ope-

**La necessità di evitare il crescente degrado del patrimonio ambientale richiama l'attenzione di tutti sui valori del Paesaggio.**

ratori, promotori dei progetti, e di coloro che sono chiamati a pronunciarsi sugli stessi.

Dopo oltre 40 anni di attività, il bilancio che emerge nel Paese è negativo, porta ad affermare che il paesaggio è sinonimo di *vincolo, di procedimento da esperire, di burocrazia di aggravio, di discrezionalità valutativa*.

La consapevolezza dell'assoluta necessità di evitare il crescente degrado del patrimonio ambientale, che emerge nell'ambito del dibattito che precede il Decreto del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali del 21/09/1984 con il quale viene dichiarato il notevole interesse pubblico dei cosiddetti *beni diffusi*, richiama l'attenzione e la responsabilità di tutti sui valori del *Paesaggio*.

La normativa introdotta dal suddetto D.M. che, prima assumerà le vesti del Decreto

**Vengono introdotte norme che segnano un passo importante ai fini della salvaguardia del territorio.**

Legge n. 312 del 27 giugno 1985 e, successivamente, diverrà Legge in data 8 agosto 1985 n. 431, segna nel nostro Paese un passo importante ai fini della salvaguardia del territorio.

Segna l'inizio di un processo che tende alla modifica del metodo e del merito:

**a) la pianificazione paesistica da facoltativa diventa obbligatoria;**

**b) viene estesa la valenza del bene da sottoporre a tutela, superando la concezione originaria, da "bellezza naturale" a "bene ambientale".**

La Circolare del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali del 31 agosto 1985 n. 8 "applicazione della legge 8 agosto 1985 n. 431" esplicita il nuovo concetto, affermando che nella determinazione delle peculiari caratteristiche paesistiche ed ambientali delle località abbiano rilevanza le testimonianze della presenza dell'uomo sul territorio, pervenendo al principio che conservazione non è sinonimo di cristallizzazione. In buona sostanza le basi della Convenzione Europea del Paesaggio che si possono sintetizzare nella "gestione che, in una prospettiva

*va dinamica, assuma come obiettivi prioritari l'orientamento e l'armonizzazione delle trasformazioni indotte dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali verso forme capaci di produrre nuovi valori, nuove qualità, nuove opportunità".* (La relazione paesaggistica finalità e contenuti. Giancarlo Poli verso una nuova gestione del paesaggio – Gangemi Editore spa).

La buona intuizione della legge 8 agosto 1985 n. 431, non è stata trasformata in azioni utili finalizzate alla formazione di una nuova e più intensa cultura, tesa a rimuovere la visione *Paesaggio* in funzione di *Vincolo*. Se ciò da un lato può essere attribuito alla cattiva predisposizione dei soggetti promotori dei progetti, è altrettanto vero che una grossa parte di responsabilità è dovuta al cattivo procedimento adottato per la formazione dei Piani Territoriali Paesistici da parte delle Regioni, alle quali con il DPR 24 luglio 1977 n. 616 sono state delegate le funzioni.

Infatti la redazione dei piani non è stata vista come una grande occasione, ma solo come un adempimento per evitare l'azione di surroga da par-



te del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali di cui al comma 2 art. 1 bis della legge 8 agosto 1985 n. 431.

Nella nostra Regione abbiamo registrato tempi di formazione notevoli, mancato coinvolgimento delle amministrazioni e dei cittadini, cartografie in scala e di livello distante dal territorio, approvazione irri-attuale (zoppa), queste sono alcune delle anomalie che hanno contribuito a rafforzare la visione negativa del Valore Paesaggio.

Concentrandoci sulla nostra

**Si afferma che  
conservazione non  
è sinonimo di  
cristallizzazione.**

**Passando dalla valutazione di conformità a quella di compatibilità dell'intervento si inserisce come documento fondamentale la *Relazione Paesaggistica*.**

Regione, tale convinzione è divenuta evidente e diffusa a tal punto che, contestualmente alla approvazione dei piani paesaggistici, avvenuta con la legge Regionale n. 24 del 6 luglio 1998, viene disposto che si proceda all'approvazione del PTPR quale unico piano territoriale paesistico regionale ai sensi dell'art. 21.

Le motivazioni sopra sintetizzate, le ritroviamo in modo chiaro nel documento redatto nel mese di dicembre 2006 dall'Area Pianificazione Paesistica e Territoriale dell'Assessorato Urbanistica nella determinazione dei *CRITERI DI VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI DEI COMUNI*:

1) rendere omogenei ed univoci i Piani vigenti su tutto il territorio regionale evitando disparità di comportamento nell'azione amministrativa; evidenziando che allo stato attuale sono in vigore nella Regione ben 29 Piani Territoriali Paesistici tra loro diversi per norme e cartografia creando una oggettiva difficoltà ad Amministratori e cittadini.



2) trasferire su una cartografia omogenea ed aggiornata, la Carta Tecnica Regionale in scala 1: 10.000, i piani stessi e tutte le informazioni sul regime vincolistico.

Anche in questo caso, pur avendo acquisito la necessità di procedere alla redazione del PTPR nel 1998, e nonostante la L.R. 24/98 fissasse al 31/12/1999 il termine per l'approvazione, sono trascorsi oltre otto anni senza che ciò sia avvenuto; la intempestività vanifica i buoni propositi assunti con la citata L.R., soprattutto si rimanda permanentemente l'avvio della fase di nuova gestione del paesaggio che si fonda sulla evoluzione normativa specifica caratterizzata dalla *Convenzione Europea del paesaggio e dal Decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 – Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*.

La portata delle norme si può qualificare come Riforma della Pianificazione Paesistica, con la quale si estende il concetto di paesaggio, mediante l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni, penetrando all'interno dello stesso allo scopo di graduare i valori per ambiti omogenei, rispetto ai quali

vengono determinate le misure di intervento, di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione.

Le dinamiche di trasformazione del territorio vengono relazionate non solo al proprio lotto di pertinenza ma all'intero ambito omogeneo superando per la materia Paesaggio il criterio degli indici, coefficienti o tabelle standardizzate di valutazione, passando dalla valutazione di **conformità** a quella di **compatibilità** dell'intervento.

In tale ottica si inserisce come documento fondamentale di analisi e valutazione la *Relazione Paesaggistica* approvata con

**La *Relazione Paesaggistica* è uno strumento efficace ed innovativo che richiama i progettisti ad attenersi ai criteri di redazione fissati dal Dpcm.**

**Sul tema “La Regione Lazio verso il PTPR unico” il Collegio ha organizzato un Seminario per i geometri.**



Dpcm 12 dicembre 2005, in adempimento all'art. 146 comma 4 del D.lgs 22 gennaio 2004 n. 42 che stabilisce entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore, di individuare la documentazione necessaria alla verifica di compatibilità paesaggistica degli interventi proposti.

Con decreto del Ministro in data 26/11/2004 è stato istituito il gruppo di lavoro finalizzato alla redazione del Dpcm costituito, ai sensi del comma 4 art. 146 dai rappresentanti del Ministero e delle Regioni.

Il documento tecnico ha lo scopo di introdurre elementi oggettivi sottesi alla riduzione dei margini di *discrezionalità* sia nella fase di proposta, quanto nella verifica di compatibilità delle trasformazioni paesaggistiche proposte rispetto a provvedimenti di vincolo, attribuendo al proponente la responsabilità di una fase preliminare di analisi e verifica.

Strumento efficace ed innovativo, in particolare per la nostra Regione, in quanto in altre, come rileva il gruppo di lavoro del Ministero, erano già stati emanati indirizzi ed indicazioni a cui i professionisti, sia pubblici che privati, dovevano

riferirsi per la progettazione degli interventi sul territorio.

Con il Dpcm veniva stabilito che l'obbligatorietà di allegare ai progetti la relazione paesaggistica decorreva dal 31 luglio 2006 e, nonostante nel Decreto siano stati individuati, insieme alle finalità, i criteri di redazione e i contenuti della relazione, permangono zone d'ombra che rendono la compilazione della stessa incerta ed ancora una volta lasciata alla libera interpretazione individuale.

Difficoltà che in buona parte derivano dalla necessità di correlare il nuovo documento ad una pianificazione precedente il D.lgs 22/01/2004 n. 42, con evidenti disomogeneità, che certamente potranno essere superate con l'entrata in vigore del PTPR unico, motivo per cui si auspica possa avvenire in tempi brevi nell'interesse di tutti e soprattutto della tutela del paesaggio.

Si sottolinea la validità dello strumento, che tende alla risoluzione delle problematiche connesse alla valutazione dei progetti, riducendo i margini della discrezionalità, richiamando i progettisti **ingegneri, architetti e geometri** ad

attenersi ai criteri di redazione fissati dal Dpcm.

Il Consiglio Provinciale dei Geometri di Roma, consapevole della responsabilità che la categoria assolve nella delicata disciplina della tutela del paesaggio, inteso nell'attuale accezione, quale patrimonio culturale e risorsa di sviluppo sostenibile, nella funzione di progettisti come ribadito dal Dpcm, in adempimento alle direttive del Consiglio Nazionale in tema di formazione continua del geometra, alla luce delle innovazioni normative, ha avviato una fase di approfondimento e di confronto con gli iscritti allo scopo di dare risposte univoche e certe alla utenza, in una materia che nel tempo ha assunto sempre più valori sociali.

Il primo seminario è stato condotto dall'arch. Daniele Iacovone, Dirigente dell'area pianificazione paesistica e territoriale della Regione Lazio, sul tema “La Regione Lazio verso il PTPR unico – Livelli minimi di tutela – Relazione paesaggistica”.

Strumenti tecnici che in base ai contenuti assegnati con il D.lgs 22/01/2004 n. 42 assumono importanza fonamen-



tale per la tutela del paesaggio e per consentire l'entrata a regime del nuovo Codice dell'Ambiente.

I PTP attuali, sono privi degli innovativi requisiti di formazione introdotti dall'art. 143 del D.lgs 42/04 s.m.i., non permettono l'avvio di fasi importanti ed innovative quali:

1. *obbligo di adeguamento degli strumenti urbanistici alla pianificazione paesistica;*
2. *autorizzazione paesistica nell'ambito del provvedimento urbanistico nelle aree tutelate ai sensi dell'art. 142 e non oggetto di provvedimenti emanati ai*

*sensi degli articoli 138/140/141 e 157;*

3. *individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi non richiede il rilascio dell'autorizzazione;*

4. *snellimento del provvedimento autorizzatorio, rendendo il parere del soprintendente obbligatorio, ma non vincolante;*

5. *istituzione delle commissioni locali per il paesaggio;*

6. *completa valorizzazione nell'ambito del provvedimento di autorizzazione, della relazione paesaggistica.*

Considerato che circa il 65% del territorio regionale è sottoposto a tutela, l'importanza del PTP che avrà cogenza su gran parte del territorio è di facile intuizione, peraltro nella nuova veste avrà effetti significativi per lo sviluppo dell'intera Regione, motivo per cui lo strumento non può limitarsi alla semplice fotografia del territorio.

Al riguardo è di segno positivo il riferimento ad una cartografia attualizzata, assumendo come base lo stato di fatto del territorio risalente al 2000, con enormi benefici anche per la lettura, dovuti alla scala di

rappresentazione che scende dal 25.000 dell'IGM al 10.000 del CTR.

La metodologia di redazione, beneficia di circa 20 anni di rodaggio compiuto dai vigenti PTP, nell'ambito dei quali sono emerse carenze e limiti. Infine le modalità di redazione tengono conto dei criteri introdotti dal nuovo codice.

Nell'ottica di una pianificazione maggiormente aderente alle caratteristiche del territorio, deve ricondursi l'intenso lavoro svolto dal Dipartimento Territorio - Direzione Regionale Territorio e Urbanistica Area Pianificazione Paesistica e Territoriale che si sintetizza nei seguenti documenti:

- *Ricognizione delle aree di scarso pregio paesistico classificate dai PTP al livello minimo di tutela. Deliberazione della Giunta Regionale 26 settembre 2006 n. 601;*

- *Criteri di valutazione dei contributi dei comuni, osservazioni preliminari riguardanti le "proposte di modifica delle classificazioni per zona dei vincoli paesaggistici";*

- *Verifica su tutto il territorio Regionale del sistema dei vincoli;*

- *Redazione della carta d'uso*

## I geometri auspicano un rapido avvio del procedimento di approvazione del PTPR.

del suolo e perimetrazione delle aree urbanizzate;

- Dialogo con le amministrazioni locali attraverso le 3000 osservazioni preliminari avanzate, formulate con riferimento ai PTP vigenti, ma soprattutto, con effetto di orientamento per il PTPR;

- Provvedimenti di modifica della Legge Regionale 6 luglio 1998 n. 24 interessanti oltre 100 punti.

Un lavoro ottimo che ha condotto ad una situazione di dibattito del tutto diversa rispetto alla fase di redazione dei primi PTP, condizione che rende ottimisti per il futuro, nel quale la pianificazione condivisa, deve assumere prevalenza, nell'obiettivo di ridurre al minimo i margini di discrezionalità di tutti i soggetti interessati ai procedimenti di autorizzazione.

Un piano più vicino al territorio in termini di qualità, sia per i contenuti che per rappresentazione, insieme alla obbligatorietà di un percorso di analisi e valutazione preliminare alla richiesta di autorizzazione, contribuiscono in modo efficace alla formazione della cultura democratica di

tutela del paesaggio quale momento avanzato di responsabilità complessiva, senza la quale appare impossibile rimuovere quel binomio definito dall'arch. Daniele Iacovone

### PAESAGGIO/ VINCOLO

Riguardo la relazione paesaggistica, fermo restando il giudizio positivo, come tutti i procedimenti innovativi, necessita, oltre che di strumenti di base idonei, di verifiche sul campo in relazione alla complessità della materia ed alla peculiarità di ogni singolo procedimento.

È condivisibile l'osservazione dell'Arch. Biagio Moricchi della Regione Umbra, Responsabile Sezione Attività Tutela e Valorizzazione, componente del gruppo di lavoro istituito dal Ministro per la redazione del Dpcm, secondo il quale la relazione paesaggistica "nella sua forma completa appare 'eccessiva' per gli interventi di minore impegno territoriale o già previsti da strumenti attuativi già paesaggisticamente approvati".

La relazione paesaggistica semplificata può essere estesa anche agli altri interventi di minore effetto ed in certi spe-

cifici contesti paesaggistici (nuova costruzione nell'ambito di un P. di L. già approvato ai fini paesaggistici, aree urbane di compatibilità tra P.T.P. e P.R.G.).

I geometri, quotidianamente sul territorio, auspicano che l'ingente lavoro di ricerca ed analisi svolto, non si dissolva a causa dei tempi di avvio del procedimento di approvazione del PTPR come in passato, vizio che vanifica buoni propositi ed impegno.

Nel seminario del 16 aprile c.a. abbiamo raccolto segnali di ottimismo e, nella consapevolezza che la tutela del paesaggio è la via essenziale per lo sviluppo della società, saremmo i primi ad esultare se i segnali assumessero certezza.

