

Il caso del PTCP ligure, tra disciplina territoriale e progetti

Giuseppe Cinà*

abstract

Questa nota tratta l'attuale fase di ridefinizione del PTCP ligure, che vede l'elaborazione di una Variante limitata alla fascia costiera e inquadra i contenuti del nuovo modello di piano previsto dal Codice. I contenuti della Variante vengono riassunti in relazione al loro duplice obiettivo: tutelare le ultime aree costiere ancora non urbanizzate con dispositivi normativi più restrittivi; definire alcuni progetti strategici capaci di corrispondere sia alle ragioni del paesaggio che a quelle dello sviluppo territoriale, con modalità volte a saldare molteplici interessi, istituzioni, operatori e strumenti gestionali verso obiettivi comuni. La compiuta ridefinizione del piano resta tuttavia in itinere e sconta le difficoltà proprie della transizione in corso a scala nazionale.

parole chiave

normativa, progetti strategici, aree costiere, entroterra

* *Professore Associato in Urbanistica presso il Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico ed Università di Torino.*

The Ligurian PTCP case, between regulations and projects

abstract

The paper deals with the present reassessment of the Ligurian PTCP, starting with a partial reshaping confined to the coastal areas and framing the contents of the new plan established by the Code. The contents of the partial reshaping are explained in relation to their double goal: to protect the last coastal areas still not urbanized with more restrictive normative devices; to define some strategic projects corresponding to the reasons of both the landscape and the local development, able to amalgamate multiple interests, institutions, stakeholders and management tools. Still, the completion of PTCP reassessment remains underway and bears the difficulties typical of the present transition at national scale.

key-words

regulations, strategic projects, coastal areas, backcountry

La tutela e la pianificazione del paesaggio prima del Codice

In Liguria il vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico (PTCP), il solo ad essere stato adottato entro il 1986 come richiesto dalla L. 431/85, poi approvato nel 1990, norma tutto il territorio regionale sotto il profilo paesistico, anche dove non sussistono vincoli ex L. 1497/39. La sua disciplina, disegnata su base cartografica 1:25.000, è definita con riferimento agli assetti insediativo (art. 9 Nta), geomorfologico (art. 14) e vegetazionale (art. 20) e si articola a due livelli: territoriale e locale. Per la normativa urbanistico-edilizia inerente l'assetto insediativo si prevede altresì un terzo livello 'puntuale', a una scala di maggiore dettaglio, da definire in sede di formazione dei Piani urbanistici comunali (PUC).

La disciplina per il livello territoriale identifica 100 ambiti territoriali. Le relative schede di descrizione e indirizzo sono volte a definire organismi territoriali caratterizzati dal punto di vista morfologico e delle relazioni tra le forme d'insediamento ma non si costituiscono come quadro di riferimento pertinente la specificità dei paesaggi: resteranno infatti una descrizione senza ricadute operative.

La disciplina per il livello locale (elaborata al 10.000) è articolata nei tre assetti insediativo, geomorfologico e vegetazionale. Nel primo caso norma gli interventi edilizi o ad essi assimilabili; nel secondo gli interventi per le opere idrauliche e marittime, per le cave e le discariche, e quelli comunque rilevanti per gli assetti morfologico e idraulico; nel terzo norma gli interventi in ambito agro-forestale.

Possiamo dire che la disciplina per l'assetto geomorfologico è rimasta scarsamente influente.

D'altra parte quella per l'assetto vegetazionale è stata ancorata a un obiettivo di progressiva naturalizzazione del territorio rurale, già allora colpito da gravi fenomeni di abbandono, abdicando al tentativo di contribuire al mantenimento di una maggiore diversità dei paesaggi e del presidio umano sul territorio.

Di fatto il piano si è preoccupato sostanzialmente di controllare l'assetto insediativo, in parte riuscendoci e in parte no. È la disciplina sull'assetto insediativo ad essere rimasta quella dirimente sulle trasformazioni del territorio, peraltro contenente solo norme di indirizzo, atte a inquadrare le previsioni dei piani di livello provinciale e soprattutto dei PUC. La sua funzione di descrizione e indirizzo si evince chiaramente dalle sigle delle norme riguardanti, appunto, l'ambito urbanistico territoriale.

Tali norme infatti classificano tutto il territorio regionale secondo una sigla doppia: la prima definisce lo stato attuale dell'assetto insediativo (area non insediata, insediamento sparso, insediamento diffuso, tessuto urbano, ecc.), la seconda definisce il regime normativo imposto (conservazione, mantenimento, modificazione, trasformazione, ecc.)¹.

La disciplina per il livello puntuale è rinviata interamente in sede di formazione dei piani comunali, chiamati a definirla con proprie analisi, inquadramenti normativi e scelte progettuali. Per facilitare tale compito nel 1994 è stato elaborato uno specifico quadro di '...indirizzi esplicativi e applicativi della normativa del PTCP...' e nel 1999 un documento congiunto della Regione Liguria e della Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici, riportante 'Indirizzi e criteri per l'interpretazione delle norme del PTCP'. Ma tali inquadramenti sono risultati del tutto insufficienti.

Da un esame della disciplina del livello puntuale operato su numerosi piani comunali² si evince come il paesaggio sia considerato spesso come cornice entro cui 'ambientare' il costruito onde diminuirne l'impatto fisico, attraverso dispositivi progettuali ridotti all'osso: la definizione esterna degli edifici (tetti, aperture, intonaci, pavimentazioni, recinzioni ecc.), e la sistemazione delle aree libere ad essi adiacenti, ne sono le modalità più ricorrenti. Ne conseguono misure che prescrivono materiali, forme e tecniche paesaggisticamente compatibili, che si qualificano più come pratiche di recupero edilizio che come misure di valorizzazione del paesaggio. La disciplina paesistica è spesso spalmata nei vari documenti del PUC, col risultato che le misure d'intervento previste non riescono a ricomporsi in un quadro normativo e progettuale che si faccia carico della valenza territoriale del paesaggio.

Nei pochi casi in cui il livello analitico risulta approfondito, anche in risposta all'obbligo di elaborare la 'descrizione fondativa' prevista dalla Lur 36/97, esso manifesta spesso discrepanze con quello propositivo, che non lo riflette. Il quadro analitico assume così una funzione meramente rituale³.

Pratiche così riduttive sono da ricondurre a vari fattori, non ultima l'assenza di linee d'indirizzo sufficientemente condivise e autorevoli, da sviluppare ex ante, in seno allo stesso PTCP, o ex post nell'azione di accompagnamento e indirizzo spettante alle componenti tecniche regionali e provinciali.

A fronte di questi insuperati nodi l'idea che la disciplina del paesaggio debba uscire dalle secche dei dispositivi normativi e trovare espressione anche in altri dispositivi di indirizzo e progettuali,

come abachi, repertori, schede, manuali, continua a non trovare seguito.

La difficoltà di convertire i vincoli ricognitivi posti dalla legge Galasso in vincoli conformativi dell'uso dei suoli ha fatto sì che la disciplina restasse in buona parte attestata intorno ai dispositivi di vincolo e spesso limitata a generici criteri d'intervento.

In occasione del Meeting sul paesaggio del 2008⁴ la Regione Liguria ha presentato un bilancio degli esiti del PTCP, fondato in primo luogo sull'analisi delle varianti ad esso apportate. Sulla base di questo bilancio si afferma che il PTCP ha comunque contrastato e rallentato le diverse spinte insediative, con i vincoli e anche assoggettandosi a più o meno puntuali modificazioni; i suoi contenuti, nonostante la disciplina fortemente centrata sulla dimensione insediativa e le sue difficoltà applicative, hanno resistito alla prova del tempo. Con le inevitabili necessità di approfondimento e modifica esso è dunque ancora considerato il documento da cui ripartire per ridisegnare la politica per la tutela e la valorizzazione del paesaggio ligure.

In generale, e in positivo, si può dire che il piano da un lato ha consentito di preservare cospicui elementi paesistici sottoponendoli al regime della conservazione (CE), dall'altro ha giocato un ruolo di moderatore nel limitare fenomeni di eccessiva urbanizzazione grazie al fatto di aver definito in un modo netto il confine tra territorio urbanizzabile e non urbanizzabile (ANI-CE/ ANI-MA); numerosi rilevanti esempi di questa azione sono stati documentati nella mostra presentata in seno al *Meeting*⁵.

Al contempo il piano non è riuscito a contrastare il fenomeno di espansione della residenza sparsa (sottoposte al regime IS-MA: insediamento sparso-

mantenimento) nelle aree di fascia collinare, tra oliveti, serre ed aree ex agricole. In questo senso le trasformazioni del paesaggio agrario sono sfuggite di mano e con esse una parte significativa del bel paesaggio ligure.

Ne sono un esempio le stesse aree IS-MA e delle relative sistemazioni accessorie degli spazi esterni. O ancora le aree a regime TRZ (di trasformazione), per le quali la norma prevede la riqualificazione in quanto degradate (siti industriali dimessi ecc.), ma in realtà utilizzate per trasformazioni con forti carichi residenziali. Inoltre il piano non è riuscito a trovare compimento alla scala dei piani comunali. Nelle trasformazioni a piccola scala esso è rimasto quasi inefficace. Il dispositivo del livello puntuale, demandato al piano urbanistico comunale (PUC), è divenuto il suo tallone d'Achille.

In conclusione il vigente PTCP ha saputo incidere sul contenimento e la distribuzione delle quantità, ma non altrettanto sulla qualità dei risultati; si è molto preoccupato della disciplina per il contenimento delle trasformazioni ma non si è misurato su un progetto del paesaggio. In quanto concepito per controllare azioni proposte da altri soggetti, ha giocato 'in difesa', non ponendo in essere una strategia di valorizzazione di un riconoscibile insieme di paesaggi. Una posizione, questa, per molti versi comprensibile se si pensa alle forti pressioni insediative cui occorreva prioritariamente far fronte all'epoca della sua formazione.

Per completezza occorre ricordare che una visione più strategica era stata in parte inserita al Capo II delle Norme del piano (Indicazioni di tipo propositivo, art. 30), con l'indicazione di interventi di riqualificazione paesaggistica funzionalmente motivati (accessibilità al mare, itinerari storico etnografici, percorsi di fruizione paesaggistica

ecc.), ma essa è rimasta ineffettuale poiché lasciata in sostanza alla libera iniziativa dei Comuni.

Il realtà le poche significative esperienze di valorizzazione diretta del paesaggio, a mezzo di azioni strategiche e progetti, si sono sviluppate al di fuori del PTCP e all'interno di politiche territoriali diversificate, rispondenti a particolari condizioni e a capacità locali di sviluppo e autodeterminazione, come si dirà più avanti.

La redazione di un nuovo PTCP in applicazione del Codice

All'inizio di questo decennio l'esigenza di aggiornare il PTCP aveva trovato come piano di riferimento la formazione del PTR regionale. Nel 2004 la bozza per il PTR proposto per l'adozione era stata definita anche con valenza paesistica, incorporando i contenuti del vecchio PTCP modificati con nuovi indirizzi e norme. Ma l'adozione del PTR è rimasta sospesa e l'aggiornamento del PTCP si è imposto come un adempimento da definire autonomamente ai sensi del D.lgs. 42/2004.

La Regione Liguria ha dunque avviato gli studi per il suo aggiornamento. In un primo momento si è assunto l'obiettivo di redigere una nuova completa versione del PTCP, in adeguamento al nuovo Codice. Poi le difficoltà incontrate nel rispondere ai requisiti che il nuovo testo di legge richiede, hanno portato a scegliere una modalità più graduale: dapprima la redazione di una 'Variante di salvaguardia della fascia costiera', da apportare al vigente PTCP, che è stata adottata il 24 luglio 2009 e quindi sottoposta al procedimento delle osservazioni; poi il completo aggiornamento dello

stesso ai sensi del Codice, da redigere d'intesa con il MBAC, la cui approvazione è prevista entro la fine della legislatura regionale.

Gli obiettivi principali della variante sono così esplicitati:

- a. ridurre la pressione insediativa lungo la fascia costiera, salvaguardando in particolare l'efficienza del Sistema del Verde Regionale (con l'individuazione di corridoi verdi con valenza paesistico-ambientale) e l'identità paesistica delle maggiori emergenze (Capi e linea di Costa);
- b. aumentare la tutela del patrimonio storico attraverso: la valorizzazione paesistica della via Aurelia e del Parco Costiero del Ponente; l'individuazione di 13 nuovi Parchi Urbani e l'ampliamento di alcuni parchi già esistenti; l'individuazione di nuove emergenze di interesse paesaggistico.

Lo studio è stato preceduto da un'attenta analisi dell'efficacia dell'applicazione quasi ventennale del piano, cominciando con il censimento informatizzato dalle modifiche ad esso introdotte attraverso le numerose varianti nel frattempo intervenute. I risultati mostrano che i cambiamenti apportati alle diverse categorie normative interessano una superficie di 100 kmq (su 5400 di sup. regionale), e riguardano sia le aree sottoposte a maggiore tutela sia quelle ammesse alla trasformabilità⁶; la lettura fattane in sede regionale è che esse non siano tali da metterne in discussione l'impianto. Pertanto si è deciso di mantenere detto impianto e di individuare quelle parti del piano per le quali studiare adeguati miglioramenti. In particolare la disciplina della variante parte dalla verifica della validità delle

AZIONE	EFFETTO ATTESO	COMPONENTE AMBIENTALE INTERESSATA	IMPATTO
Rafforzamento della tutela sui capi In particolare la variante introduce una maggiore tutela su 12 capi, aumento delle zone sottoposte a regime di conservazione	Riduzione della possibilità di trasformazione delle aree	Biosfera Aree SIC	Positivo Le modifiche introdotte riducono le possibilità di intervento sulle aree già classificate SIC
		Patrimonio naturale Paesaggio	Positivo Le modifiche introdotte riducono le possibilità di trasformazione sui capi intesi come elementi emergenti del paesaggio regionale.
Creazione di corridoi paesistico-ambientali attraverso l'individuazione di zone sottoposte al nuovo regime ISMA CPA art 49 ter) per 30,64 kmq e di nuove zone sottoposte a regime ANI.MA (24,12kmq)	- Riduzione delle possibilità di trasformazione - Mantenimento della continuità della trama del verde - Salvaguardia delle testimonianze storiche dell'assetto agricolo	Biosfera Suolo	Positivo riduzione del consumo di suolo minore pressione su aree suscettibili di dissesto
		Paesaggio	Positivo salvaguardia dei caratteri identitari (in particolare trama agricola) salvaguardia dei punti visivamente più esposti: crinali, sovrappassi autostradali, cfr art. 49 bis
Individuazione delle aree IS-MA sature introduzione dell'art. 49 bis nelle N.d.A. del Piano	Inibizione di ulteriori incrementi dell'edificazione sulle aree interessate	Caratteristiche insediative Paesaggio	Positivo La variante tende a impedire l'ulteriore addensamento delle aree identificate, pur consentendo tutte quelle operazioni di miglioramento del tessuto esistente che si renderanno necessarie alla migliore configurazione paesistica delle stesse
Individuazione di 13 nuovi parchi urbani (PU) oltre all'ampliamento di alcuni parchi già esistenti tra cui il parco delle mura di Genova	Incremento di nuove aree verdi e maggiore tutela di quelle esistenti	Caratteristiche insediative Suolo Paesaggio	Positivo Aumento della riconoscibilità delle valenze paesistico ambientali da parte della popolazione Potenziale miglioramento dello stato delle risorse incluse nelle aree a Parco
Salvaguardia del sistema della via Aurelia (circa 350 km di viabilità) nuovo articolo 69 bis	Maggiore controllo delle trasformazioni del tracciato storico della Via Aurelia e dei suoi arredi	Caratteristiche insediative Patrimonio storico culturale Paesaggio	Positivo Sia di contenimento delle trasformazioni che di recupero di tratti dismessi a seguito di interventi di trasformazione. La norma prevede infatti che il progetto di nuovi tratti sia esteso a segmenti paesisticamente significativi e accompagnato dal progetto di recupero dei tratti dismessi.
Individuazione del Parco costiero del Ponente 66,72 km di tracciato 0,31 kmq di aree stazioni	- Incremento dei percorsi ciclabili anche in funzione della mobilità sostenibile - Innovazione turistica - Miglioramento della qualità dell'aria - Diminuzione del traffico veicolare (come già verificabile nel tratto Ospedaletti- S.Lorenzo)	Atmosfera Paesaggio	Positivo La norma si propone l'utilizzo del tracciato dismesso della ferrovia a fini di sua nuova fruizione in senso paesistico ambientale. In subordine la nuova pista ciclabile potrà contribuire a diversificare le modalità di trasporto, come peraltro già sta avvenendo nei tratti già aperti, con ciò contribuendo, anche se in termini in oggi difficilmente quantificabili, al miglioramento della qualità dell'aria.

Figura 1. Sintesi delle modifiche della Variante al PTCP.

indicazioni del PTCP sul livello locale dell'assetto insediativo nelle aree costiere, che interessano 56 comuni, comprendenti oltre il 70% della popolazione regionale, con una superficie di 1550 kmq, soggette alle maggiori dinamiche insediative, nonché alcuni comuni costieri di seconda fascia.

Da questa verifica sono dedotti una serie di aggiustamenti della disciplina volti a recuperare aree non completamente impegnate dalle trasformazioni, con norme più restrittive: si perviene così a una modifica della zonizzazione del vigente PTCP per circa 100 kmq (più o meno

Trasposizione del sistema del verde sul PTC



Figura 2. Sistema del verde e PTCP.

uguale a quanto modificatosi negli ultimi 20 anni) con relativa introduzione di due nuove categorie: IS MA Saturo, IS MA CPA (corridoi paesistico-ambientali)⁷. I CPA, tracciati in direzione monte-mare, sono pensati per rafforzare la tutela dei Capi, cioè i punti finali dei rami territoriali individuati nello studio della rete ecologica⁸.

Oltre che sul versante normativo la Variante si struttura altresì in due ulteriori azioni: l'introduzione del "Sistema della Via Aurelia" e del "Parco Costiero del Ponente" come oggetti di una specifica disciplina e di strategie di intervento di più complessa definizione. Per la definizione di queste modifiche normative è stato attivato un confronto con i comuni interessati

per arrivare a una loro per quanto possibile preventiva condivisione, anche perché poi i PUC (Piani urbanistici comunali), esistenti o in formazione, vi si dovranno adeguare.

Nelle more dell'approvazione della Variante, per il successivo 'aggiornamento' del piano ai sensi del Codice, restano in agenda alcuni approfondimenti di non secondario rilievo. In sintesi essi si prospettano in questi termini:

- l'aggiornamento a scala regionale delle indicazioni di livello territoriale;
- la definizione di una specifica disciplina per 'ambiti omogenei' di paesaggio, per la quale gli uffici regionali sembrano orientati a riferirsi agli stessi 100 ambiti identificati dall'attuale PTCP; un'operazione tutta in salita, considerati i contenuti pregnanti attribuiti dal Codice agli 'ambiti omogenei'⁹, ma che potrebbe trovare utili riferimenti nella formulazione degli stessi studiata nel 2003 nell'ambito della formazione del PTR;
- l'aggiornamento del livello 'locale' di tutto il territorio, rimodulando, dove necessario, la graduazione dei regimi di tutela;
- l'individuazione di misure atte a sostenere il mantenimento delle aree agricole, verificando tra l'altro l'efficacia della norma per il 'Territorio di presidio ambientale' previsto per i PUC (art. 36, Lr 36/1997);
- la revisione e l'aggiornamento dei vincoli relativi ai beni paesaggistici (art. 138 del Codice)¹⁰;
- la definizione di indirizzi di dettaglio per l'elaborazione del livello puntuale nei comuni, da attuare attraverso 'guide agli interventi', manuali di buone pratiche, ecc. adeguati alla specificità dei contesti di riferimento;

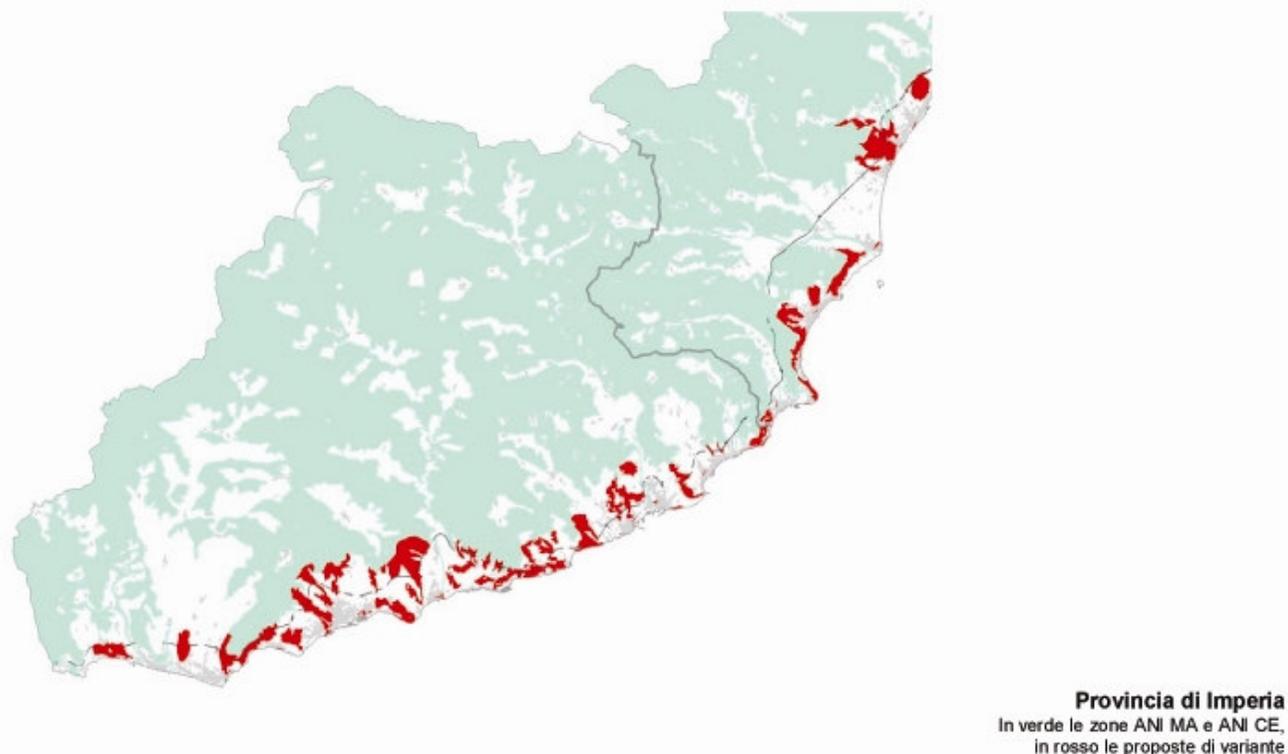


Figura 3. Imperia, proposte di variante.

- la definizione della disciplina per le aree demaniali marittime le nuove prescrizioni d'uso per alcune aree sottoposte a vincolo (come l'area archeologica di Luni).

Come si vede per arrivare a un effettivo 'aggiornamento' del PTCP devono essere ancora risolti molti aspetti fondamentali, fino alla definizione di delicati aspetti amministrativi, come quello dell'istituzione delle 'Commissioni Locali per il Paesaggio' competenti in materia di

autorizzazione paesaggistica, non ancora affrontata¹¹.

Paesaggio, ambiente e progetti di territorio

Il quadro d'azione così delineato, benché fondato sulla riutilizzazione della parte migliore dell'impianto del vecchio PTCP, non resta tuttavia ingabbiato nella sua originaria impostazione ma si

arricchisce di nuovi riferimenti e indirizzi di lavoro, di rilievo ambientale, culturale e territoriale. Questi hanno già dato luogo ad esiti concreti: tra essi assumono rilievo lo studio per la rete ecologica regionale¹², quello per la rete culturale territoriale (ancora in corso), i 'progetti' di territorio che hanno trovato riferimento anche nella disciplina del PTCP (il Progetto Aurelia e il Parco costiero del Ponente). L'approfondimento del piano paesistico sul piano della rete ecologica poggia su uno studio che assume il sistema delle vulnerabilità come filo conduttore sia per l'inquadramento conoscitivo del sistema ambientale sia per l'inquadramento di interventi di tutela, avvalendosi di principi e metodi che vanno dall'ecologia alla pianificazione del paesaggio. Esso permette di sostenere alcune misure di protezione paesaggistica avvalendosi anche delle motivazioni ambientali.

La caratterizzazione del piano paesistico sul piano della rete culturale ha invece come asse l'individuazione e la valorizzazione di specifici itinerari innestati sul patrimonio storico-culturale esistente, definiti sia con riferimento agli elementi di valore storico già tutelati dal piano vigente (manufatti, centri, percorsi e giardini storici, testimonianze di culture materiale, ecc.), sia con riferimento al quadro dei vincoli in corso di completamento con la Direzione Regionale per i Beni culturali e paesaggistici della Liguria. Ne sono un esempio gli itinerari da Castellaro a Briga, da Finale alle Langhe, da Nervi alla Val Trebbia, da Levanto al valico di Cento Croci.

Di particolare rilevanza e per molti versi innovativi sono i già citati 'progetti di sistema' del Parco costiero del Ponente e del Progetto Aurelia, al cui interno la qualità paesaggistica è la risultante sia dell'impianto normativo 'passivo' del PTCP che di un sua interpretazione in chiave propositiva.

Il Parco costiero Ponente, in particolare, si costituisce come una particolare forma di progetto strategico che fa interagire il progetto di paesaggio con diversi strumenti della trasformazione territoriale.

Esso prevede il riuso delle aree della linea ferroviaria Ospedaletti-Finale (spostata a monte) per un complesso di interventi d'interesse paesaggistico, ambientale e turistico.

Il progetto prende avvio con l'acquisto delle aree dismesse da Rfi (Rete ferroviaria italiana) da parte della Regione Liguria e con il finanziamento del 'Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio del ponente ligure', promosso nel 1999 dalla Regione Liguria, per il tratto di costa da Ospedaletti a San Lorenzo al Mare. Le opere pubbliche, assi portanti dell'intero programma, comprendono:

- il riuso delle aree dismesse finalizzato alla realizzazione di una pista ciclabile di 24 chilometri;
- la sistemazione di una linea di trasporto pubblico locale ecocompatibile;
- la sistemazione della passeggiata belvedere e di migliori accessi al mare;
- il progetto di riqualificazione della costa e di gestione delle dinamiche costiere (con la realizzazione di quattro nuove spiagge);
- la riqualificazione, nei centri urbani attraversati, delle aree prospicienti la passeggiata a mare, riutilizzando quelle dismesse per un miglioramento della mobilità locale.

Il prodotto di questo insieme di interventi è altresì la ricomposizione dell'unità funzionale e paesaggistica della fascia costiera, centrata sulla sistemazione delle aree libere (a quest'ultima è destinato il 50% del budget del progetto).

Si tratta della più vasta infrastruttura turistica e paesaggistica della regione, il cui progetto è stato approvato come 'specificazione d'ambito del PTC della costa'. Un apposito 'accordo di pianificazione' ha permesso di approvare con un'unica variante le necessarie modifiche al PTC nonché di apportare alcune varianti agli strumenti urbanistici vigenti nei comuni interessati dagli interventi e di inquadrarne organicamente contenuti e aspetti quantitativi.

La partnership dei diversi soggetti a vario titolo impegnati comprende: Regione, Rfi (Rete ferroviaria italiana), Soprintendenza, Anas, Area 24 spa (società costituita per il 43% da Regione Liguria, per il 43% dal Comune di Sanremo e per il 14% dalla Banca Carige), responsabile della progettazione di massima dei 24 km di tracciato e di quella esecutiva del primo tratto di 18 km, oggi realizzato.

La prossima dismissione interesserà i comuni da San Lorenzo al Mare fino ad Andora (si prevede entro il 2013), con un eventuale proseguimento fino a Finale Ligure, rendendo disponibile un tracciato complessivo di 70 chilometri.

Il Progetto Aurelia, diretto alla valorizzazione paesistica culturale dell'antica strada consolare, presenta un approccio metodologico e propositivo certamente innovativo nel quadro dei progetti regionali promossi dalla Regione Liguria¹³.

Il progetto si propone di rivedere i vincoli funzionali che oggi costringono l'Aurelia entro le ordinarie norme stradali, cercando di valorizzarne la singolarità e la centralità che le vanno riconosciute sotto il profilo identitario.

Obiettivo complesso: la sua identità deriva dalle sue origini storiche (via consolare che univa Roma a Ventimiglia, *Route Impériale de Première Classe* in epoca napoleonica, strada reale, strada statale n. 1) ma è tutta da riconquistare in seno alla

società contemporanea. Il progetto, approvato dalla Giunta regionale (Del. n. 484 dell'11 maggio 2007) e dal documento *Aurelia & il progetto* ad essa allegato, si articola a tre livelli: amministrativo, territoriale, culturale.

Il progetto amministrativo ha avuto come primo esito il *Protocollo d'intesa tra Regione Liguria, Ministero per i Beni e le attività culturali e Direzione regionale per i Beni culturali e paesaggistici della Liguria per la tutela e la valorizzazione paesistica del tracciato storico della ex ss1 Aurelia nel tratto ligure*, siglato il 30 luglio 2007. Ne è derivato l'individuazione di un vincolo specifico sulla strada all'interno della revisione del Ptcp e la ridefinizione, in corso, dei vincoli ministeriali già oggi vigenti su diversi tratti del percorso¹⁴.

Il progetto culturale è rivolto a promuovere la conoscenza della strada e della sua storia, attraverso varie iniziative d'interesse storico artistico anche molto diverse tra di loro: tra queste un concorso letterario nazionale e lo studio di elementi che favoriscano la percezione e la comprensione della strada come tracciato unitario.

Il progetto territoriale è articolato in quattro filoni: 1) 'Aurelia & l'architettura', che guarda alla strada come teatro dei linguaggi architettonici di ormai quasi due secoli di storia, ma anche come possibile vetrina di nuove espressioni architettoniche e artistiche; 2) 'Aurelia & il paesaggio', che riguarda il progetto di recupero di un tratto stradale dismesso e di riqualificazione del paesaggio attraverso il rilancio delle produzioni agricole e il recupero del patrimonio edilizio esistente, in località Le Grazie presso Chiavari; 3) 'Aurelia & i giardini', consistente in una serie di interventi di valorizzazione funzionale e paesaggistica presso i Giardini Hanbury, l'area archeologica del Nervi, il

palmeto Winter presso Bordighera, il viale Mazzini di Sarzana; 4) 'Le antiche strade', rivolto al recupero di quanto è ancora riconoscibile degli antichi tracciati che hanno preceduto l'Aurelia attuale.

Tutti questi progetti si pongono come paradigma di un nuovo modo di costruire e conservare il paesaggio, urbano ed extraurbano, dove la disciplina del PTCP, di per sé generalizzante, è surrogata da un complesso sistema di scelte progettate per corrispondere sia alle ragioni del paesaggio che a quelle dello sviluppo territoriale, con modalità volte a saldare molteplici interessi, istituzioni, operatori e strumenti gestionali verso obiettivi comuni.

Accanto ai due grandi progetti sopra richiamati, il Parco costiero del Ponente e il Progetto Aurelia, altri casi 'bandiera', di minore scala ma altrettanto interessanti, connotano il quadro dei progetti regionali significativi per gli esiti paesaggistici ma derivanti da altre politiche settoriali. Citiamo tra questi l'importante svolta ambientalista delle politiche urbane e territoriali del comune di Varese Ligure¹⁵ e le diversificate azioni di rilevanza paesistica condotte nel Parco delle Cinque Terre e in quello del Beigua.

Conclusioni

In Liguria permangono consistenti pressioni insediative sulla costa e sulle colline di seconda fascia. Pertanto con la Variante del PTCP si è ritenuto di procedere dapprima con l'aggiornamento della disciplina delle zone costiere, ove hanno avuto luogo i più significativi cambiamenti rispetto al piano vigente, apportando puntuali modifiche alla disciplina del livello locale

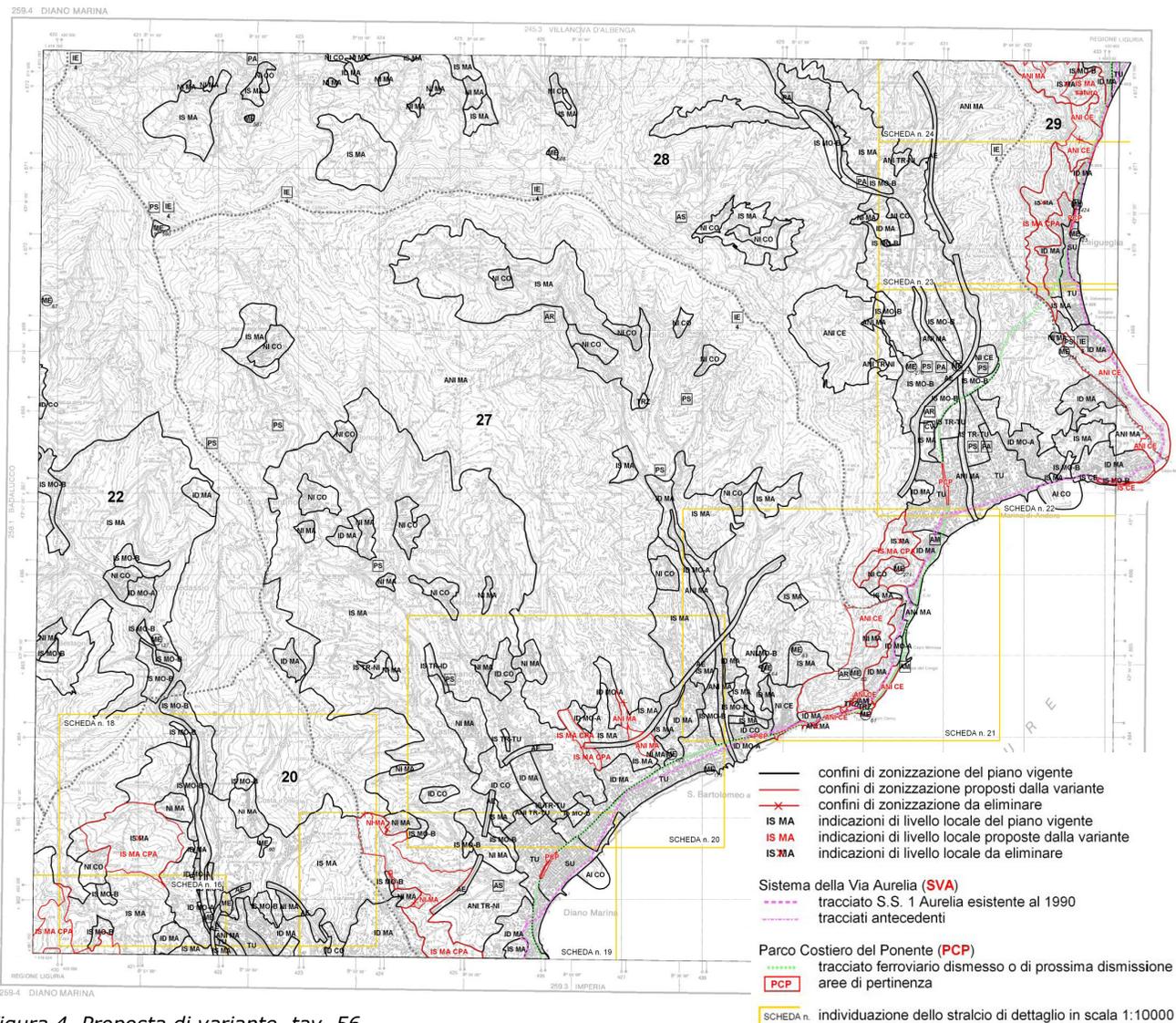


Figura 4. Proposta di variante, tav. 56.

per preservare le aree ancora paesaggisticamente rilevanti. Per il resto del territorio, da disciplinare con un completo 'aggiornamento' del PTCP, non si profilano modificazioni sostanziali.

Il problema che si vuole affrontare non è più (se non in piccola parte) quello di arginare una forte domanda di nuove urbanizzazioni, quanto piuttosto quello di affiancare e promuovere interventi di riqualificazione dei paesaggi che continuano a degradarsi.

La revisione in corso mantiene dunque un carattere fortemente centrato sulla leva della disciplina dell'assetto insediativo basata sull'imposizione del vincolo e sulla formulazione di indirizzi. Una tale posizione appare corretta e insieme insufficiente, non proporzionata alla domanda di tutela e riqualificazione del paesaggio che sembra emergere dalle dinamiche in corso.

Com'è noto la particolare orografia della regione ha fatto sì che l'incontenibile urbanizzazione della costa fosse compensata dal mantenimento dell'assetto insediativo dell'entroterra. Ma accanto a questo occorre osservare che il paesaggio delle aree interne è fortemente connotato da fenomeni di abbandono, di rinaturalizzazione e talora di desertificazione. La dimensione del fenomeno è impressionante. Basti pensare che la popolazione complessiva dei comuni costieri è di 1.385.487 abitanti, mentre quella della Liguria interna è di 290.434 abitanti,

L'abbandono produce un progressivo decadimento dell'uso del suolo e delle colture agricole e innesca diffusi fenomeni di degrado geomorfologico. L'avanzata del bosco e dell'arbusteto determina inoltre un impoverimento progressivo del mosaico dei paesaggi e della biodiversità. Il bosco interessa oggi una superficie superiore al 75% del territorio e presenta in genere una qualità

medio-bassa. Persino l'uliveto, elemento peculiare del paesaggio ligure, presenta rilevanti fenomeni di degrado e abbandono.

A fronte di questa realtà si registra un clima d'incertezza nel mettere in moto azioni a carattere strategico, intercettando interessi a vari livelli, producendo sviluppo con la risorsa paesaggio. La ricchezza del 'discorso sul paesaggio' che si è sviluppato negli ultimi anni, con la Regione in prima fila, stenta a filtrare alle scale inferiori degli enti territoriali. La grande questione delle aree interne e delle residue aree agricole rimane presente nel dibattito ma marginale negli effetti operativi. I 'progetti' di sviluppo paesaggisticamente connotati restano quelli individuati sulla costa. La ricerca di nuove tensioni operative non riesce ad intercettare sufficienti sinergie per i progetti di paesaggio *bottom up*.

Per il nuovo PTCP si rincorre con affanno la definizione di una disciplina di livello puntuale e l'elaborazione di strumenti d'indirizzo tecnico, di guide, di atlanti e osservatori, capaci di inquadrare o affiancare l'operatività alla scala comunale: obiettivi che sono in agenda da anni e non trovano soluzione. Il passaggio dalla dimensione vincolistica a una strategica, sostenibile, interattiva, interagente in modo più diretto con le altre politiche territoriali, così come si va affermando a scala nazionale, resta all'ordine del giorno ma incompiuto.

Se da un lato l'azione delle componenti tecnico-amministrative è oggi limitata da condizioni politiche meno favorevoli che nel passato (il risultato dell'enorme sforzo progettuale che diede luogo al piano del 1986-90 va relazionata anche a un'azione politica fortemente impegnata a suo favore), dall'altro il contributo a una vivacizzazione dell'approccio politico al problema attraverso la

mobilitazione dal basso delle diverse componenti sociali stenta a prendere corpo. Una condizione, quella ligure, che riflette in pieno la travagliata transizione in atto in Italia.

Grazie anche ai nuovi indirizzi introdotti dalla CEP oggi è in atto un superamento, a scala nazionale, dell'autonomia della pianificazione paesaggistica da quella territoriale, basato su un ampliamento fisico e concettuale del paesaggio, che porta la sua tutela e valorizzazione verso una relazione molto più stringente con le politiche territoriali. Con esso è in atto altresì un affiancamento dell'approccio strettamente conservativo, patrimonialista, con un approccio strategico, basato sulla identificazione di azioni di sviluppo condivise e fisicamente connotate. In questo quadro le esperienze di piano più interessanti oggi in corso sembrano quelle che si sono definite (o che si stanno definendo) cercando un piano di equilibrio tra questi due approcci¹⁶.

La strada intrapresa all'inizio di questo decennio nella Regione Liguria, con l'aggiornamento del PTCP entro il nuovo PIT, aveva introdotto un approccio a doppia valenza come quello appena descritto: mantenere l'approccio patrimonialista del vecchio piano ma in una cornice più strategica, entro un'agenda di sviluppo formalmente definita, capace di inquadrare le azioni più rilevanti e le modalità di nascita di altre (come il Parco costiero del ponente e il Progetto Aurelia).

Questa spinta innovativa non va lasciata scemare. Tutti hanno capito che con la vecchia disciplina si è ottenuto tutto quello che si poteva. Per i nuovi problemi emergenti occorre un supplemento di strumenti e di progettualità, ben presenti nel dibattito corrente, ma che stentano tuttavia a prendere forma.

Box – Regione Liguria

Superficie	5.421 kmq
Superficie dei comuni costieri	1.550 kmq
Superficie dei comuni delle aree interne	3.871 kmq
Popolazione	1.609.822
Popolazione residente nei comuni costieri	1.265.104 (oltre il 70% della pop. totale)
Popolazione residente nelle aree interne	295.644
Densità territoriale comuni costieri	1.081 ab/kmq
Densità territoriale comuni aree interne	70 ab/kmq
Densità territoriale regionale	294 ab/kmq
Lunghezza della costa	340,4 km

Tabella 5. Riferimenti territoriali e demografici.

	Montagna	Collina	Pianura	Totale
Numero comuni	110	125	-	235
% Comuni	46.8	53.2	-	100
% Sup. territoriale	65.1	34.9	-	100

Tabella 6. Distribuzione territoriale dei comuni.

Genova	Imperia	La Spezia	Savona	Totale
67	67	32	69	235

Tabella 7. Distribuzione dei comuni per provincia.

	Numero	Percentuale
Fino a 1.000		
Comuni	96	41%
Residenti	49.761	3%
1.001 – 5.000		
Comuni	87	37%
Residenti	199.005	12%
5.001 – 15.000		
Comuni	41	17%
Residenti	350.456	22%
Più di 15.000		
Comuni	11	5%
Residenti	1.015.842	63%
Totale		
Comuni	235	100%
Residenti	1.615.064	100%

Tabella 8. Comuni e popolazione residente per classe di ampiezza demografica al 31.12.2008.

	Percentuale Anno 2000	Variazioni 1990-2000 (ha)
Superfici artificiali	4,9	+80
Superfici agricole	16,1	-664
Zone umide	0	0
Corpi idrici	0,2	0
Territori boscati e ambienti semi-naturali	78,8	+583

Tabella 9. Uso del suolo a scala regionale.

Principali riferimenti legislativi regionali in materia di paesaggio, aree protette, ambiente

- LR n. 15 del 18/3/1980 e sm: Subdelega ai comuni delle funzioni amministrative in materia di bellezze naturali e norme in merito al Monte di Portofino
- Del. Consiglio regionale n. 6 del 26/2/1990: Approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento Pesistico
- LR n. 6 del 2/5/1991 e sm: Norme per l'aggiornamento e l'applicazione del piano territoriale di coordinamento paesistico
- LR n. 20 del 21/8/1991 e sm: Riordino delle competenze per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di bellezze naturali
- LR n. 9 del 28/1/93: Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989 n. 183
- LR n. 12 del 22/2/1995: Riordino delle aree protette
- LR n. 36 del 4/9/1997: Legge urbanistica regionale
- LR n. 38 del 30/12/98: Disciplina della valutazione di impatto ambientale
- LR n. 4 del 22/1/1999: Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico
- LR n. 11 del 6/4/1999: Riordino degli organi tecnici collegiali operanti in materia di territorio
- LR n. 13 del 28/4/1999: Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti

- Protocollo d'Intesa tra il MBAC, Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Liguria e Regione Liguria, 30 luglio 2007: specificazioni e semplificazioni dei criteri di redazione dei contenuti della relazione paesaggistica per le diverse tipologie d'intervento rapportate alle peculiarità del territorio ligure (pubbl. su Burl, parte II, 19/9/2007)
- LR 6/6/2008 n.16: Disciplina dell'attività edilizia e s.m.i.
- Circolare reg. PG/2008/84165 del 20/6/2008: modifiche al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio apportate dal Decreto Legislativo 26.3.2008 n. 63. Prime indicazioni applicative
- LR n.28 del 10/7/2009: Tutela e valorizzazione della biodiversità

Siti web

Regione Liguria – Ambiente e territorio:

<http://www.regione.liguria.it/Area.asp?idArea=4>

Regione Liguria – Il paesaggio:

[http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4_10_167_\\$4_10_167_\\$Il_paesaggio\\$0\\$](http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4_10_167_$4_10_167_$Il_paesaggio0)

Regione Liguria – Urbanistica:

[http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4_10_173_\\$4_10_173_\\$Urbanistica\\$0\\$](http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4_10_173_$4_10_173_$Urbanistica0)

Regione Liguria – Tutela del paesaggio:

[http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4_10_173_233\\$4_10_173_2334_\\$Urbanistica\\$4_10_173_2334_-1\\$intro.htm\\$](http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4_10_173_233$4_10_173_2334_$Urbanistica$4_10_173_2334_-1$intro.htm$)

Regione Liguria – Parchi naturali:

[http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4_10_4_\\$4_10_4_\\$Parchi_naturali\\$0\\$](http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4_10_4_$4_10_4_$Parchi_naturali0)

Riferimenti iconografici

Figure 1-4: Regione Liguria.

Testo acquisito dalla redazione nel mese di Aprile 2010.

© Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.

¹ Ad esempio: IS-CE = insediamento sparso/in regime di conservazione; IS-MA = insediamento sparso/in regime di mantenimento; IS-MO = insediamento sparso/in regime di modificabilità. Oppure ANI-CE = aree non insediate/in regime di conservazione; ANI-MA = area non insediata/in regime di mantenimento; TU = territorio urbano, ecc.

² G. Cinà, (2006), 'La tutela del paesaggio negli strumenti urbanistici liguri', in A. Ghersi (a cura di), *Politiche europee per il paesaggio*, Gangemi, pp. 134-150.

³ La Descrizione Fondativa (artt. 18 e 25, L. 36/97) avrebbe potuto essere un valido strumento d'indirizzo nell'approfondimento della disciplina per il paesaggio, in quanto rivolta a descrivere l'identità fisica e storica delle formazioni socio-territoriali, indirizzando verso la sostenibilità delle loro trasformazioni. Tuttavia amministrazioni e progettisti hanno manifestato limitate disponibilità e capacità nel dispiegare il lavoro richiesto dalla DF, tendendo a ripiegare verso una interpretazione più tradizionale del piano. Peraltro l'istruttoria dei PUC, condotta distintamente presso le ripartizioni urbanistica della Provincia e della Regione, presenta dei limiti di fatto non superabili. È infatti solo sul preliminare del piano che esse possono opporre delle valutazioni di merito, richiedendo al Comune la modifica o la verifica di determinate scelte del PUC. Il Comune può recepire queste indicazioni nella misura e nei modi che ritiene condivisibili, poiché il regime della sussidiarietà permette

che esso assuma una responsabilità diretta sul merito delle scelte assunte.

⁴ Regione Liguria, DPT, *Il paesaggio tra sciùscià e sciorbî. Materiali per capire e governare il conflitto*. Genova, 2008.

⁵ Alcuni interventi di contenimento delle previsioni dei PUC (di Borghetto S. Spirito, Finale Ligure, Leivi, Framura, ecc.), sono riportati in: Regione Liguria, DPT, Settore Urbanistica, *Meeting sul paesaggio. Alcuni casi*, Genova, 2008.

⁶ In particolare negli ultimi otto anni le trasformazioni operate, in termini di nuove costruzioni o rinnovo urbano, hanno interessato 5,33 kmq, pari all'1% del territorio regionale. I modi del cambiamento sono stati relativi alla realizzazione di passeggiate sul fronte mare, nuovi parchi urbani, edifici industriali e commerciali, campi da golf, porti turistici, edifici specialistici, locali accessori e residenza. Cfr. Regione Liguria, DPT, *Il paesaggio tra sciùscià e sciorbî*.op.cit.

⁷ Nella fascia costiera le aree a regime ANI-MA (la categoria più estesa a scala regionale) coincidono con le aree ex agricole, di fatto aree a espansione rada. Esse vanno talora ripermite: vi sono infatti presenti settori ancora non insediati e altri in cui c'è molta densità (dunque non più edificato sparso ma diffuso). Le aree IS-MA (che interessano circa il 25% del territorio regionale), coincidono con quelle del versante a mare dell'autostrada, eccetto le aree urbanizzate TU. Anche queste vanno talora ripermite: nei settori non insediati diventano ANI-MA; nelle aree molto trasformate diventano IS-MA saturo; nelle aree poco edificate presso l'autostrada diventano IS-MA CPA (corridoi paesistici ambientali).

⁸ In considerazione della sua natura complementare alla pianificazione regionale, nella stesura della Variante si è tenuto conto – oltre che dello studio 'Il sistema del verde' (vedi nota 13), dei seguenti piani: Piano Sviluppo Rurale 2007 – 2013; Piano della Costa; Piani di bacino regionali e interregionali; Piani territoriali dei Parchi.

⁹ L'art. 143 del Codice ai commi 1 e 2 recita: 1. In base alle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al

livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, il piano ripartisce il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati. 2. In funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico riconosciuti, il piano attribuisce a ciascun ambito corrispondenti obiettivi di qualità paesaggistica.

¹⁰ Per quanto ci risulta in Liguria né la Regione né la Direzione regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici hanno ancora avviato procedimenti in tal senso, nonostante la presenza di aree di rilevante valore paesaggistico, esposte al rischio di interventi distruttivi. Resta inoltre da formalizzare il previsto accordo Stato-Regione.

¹¹ Il D. Lgs. n. 157/2006 all'art. 18, sostituendo l'articolo 148 del Codice, stabilisce che entro il 31/12/2006 le Regioni promuovano l'istituzione di *Commissioni Locali per il Paesaggio* aventi il compito di esprimere parere obbligatorio in merito al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e aventi competenza su ambiti sovracomunali, in modo da realizzare il necessario coordinamento paesaggistico.

¹² Regione Liguria, *Il sistema del verde*, Quaderni del Dipartimento di Pianificazione Territoriale, 2007. Responsabili del progetto: Giuseppe Ruzzeddu e M. Gioia Gibelli.

¹³ Regione Liguria DPT, *Aurelia & le altre*, a cura del Centro documentazione e proposte sulla trasformazioni territoriali, Diabasis, Reggio Emilia, 2006.

¹⁴ In particolare la disciplina in corso di definizione prevede l'elaborazione, d'intesa con l'ANAS, di linee guida per gli interventi sui tracciati (moderni e antichi) dell'Aurelia e promuove progetti di valorizzazione paesistica su singoli tratti o aree volti al conseguimento di obiettivi di tutela e valorizzazione.

¹⁵ Varese Ligure, *Dichiarazione Ambientale 2008 - 2011*, Regolamento CE 761/2001 EMAS.

¹⁶ Ne è un esempio il PIT della Toscana, che comprende la disciplina del piano paesistico assumendo come approcci sia quello patrimonialista, imperniato sullo

statuto dei luoghi, sia quello programmatico e territorialista, imperniato sulla *agenda strategica*.