Il PPTR della Puglia, un piano per lo sviluppo locale autosostenibile

*Giuseppe Cinà**

abstract
Il paper sintetizza i contenuti del PPTR pugliese presentandone i principali aspetti di originalità: l'approccio patrimonialista al paesaggio come opzione di sviluppo, la produzione sociale del piano come strumento di formazione e implementazione, lo 'scenario strategico' come quadro delle azioni nel piano. La sintesi del PPTR è svolta sul filo di alcuni dei temi/strumenti che si ritengono caratterizzanti il nuovo quadro operativo stabilito dal Codice e dalla CEP: la copianificazione, i progetti strategici, la cogenza normativa, le linee guida.
Da questa lettura il PPTR si definisce come uno strumento tendente a incidere su tutte le trasformazioni legate al paesaggio; che si propone di superare la disciplina fondata sul binomio permesso/divieto, a favore di scelte e progetti spazialmente definiti; che affida la sua efficacia soprattutto sulla capacità degli abitanti e degli operatori di condurre azioni di sviluppo locale e di valorizzazione del territorio.

parole chiave
copianificazione, progetti strategici, disposizioni normative, linee guida

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

The Apulian PPTR, a plan for auto-sustainable local development

abstract
The paper deals with the Apulian PPTR contents presenting its principal aspects of originality. These aspects mainly consist on the patrimonialist approach to the landscape preservation, on the cooperative planning, on the strategic planning, all of them aiming at insure a sustainable development to the territorial patrimony. The presentation of the PPTR follows some of the most relevant themes/tools of the new operational framework established by the Code and the ELC: the cooperative planning, the strategic projects, the regulations efficacy, the guidelines.
As a result the PPTR emerges as a tool directed to weigh on all the transformations tied to the landscape, handing itself as a discipline crossing all the territorial regional policies. Moreover the PPTR intends to overcome the regulatory discipline in favor of projects and plans spatially identified, so entrusting its efficacy above all on the capacity of stakeholders to implement actions of local development.

key-words
participative planning, strategic projects, regulations, guidelines

Il PPTR pugliese, approvato dalla Giunta regionale come una 'Proposta' in attesa di adozione, costituisce una svolta significativa nella vicenda urbanistica pugliese[1]. Esso presenta infatti numerosi aspetti di originalità, a fronte del fatto che la sua formazione si inserisce in un contesto amministrativo caratterizzato da una storica inerzia burocratica nel campo della pianificazione paesistica e non solo[2].
La struttura progettuale del PPTR[3] si articola intorno agli obiettivi e al conseguente quadro di azioni e norme definiti nell'ambito dello 'scenario strategico' di medio lungo periodo. Detto scenario, in buona misura 'è' il piano, in quanto ne inquadra tutta la dimensione operativa. Ma esso non potrebbe aver luogo senza i due momenti che lo precedono e lo 'informano', e cioè la filosofia che ispira il posizionamento culturale-operativo del piano e la 'macchina' attraverso cui detta filosofia viene posta in essere, ossia l'approccio patrimonialista al paesaggio e la produzione sociale del piano.
Abbiamo dunque da un lato un approccio che si propone di mettere in valore in forme durevoli e sostenibili gli elementi del *patrimonio identitario* territoriale, attraverso azioni di tutela, valorizzazione, riqualificazione e riprogettazione dei paesaggi; dall'altro un differenziato sistema di attori privati e pubblici che, in un regime di mutuo apprendimento e secondo diverse forme di partecipazione e responsabilità, attivano disparate azioni di sviluppo locale.
Sulla base di tale approccio i valori patrimoniali del paesaggio vengono identificati e tradotti in obiettivi di trasformazione propri allo scenario strategico, al fine di costruire le precondizioni di un diverso sviluppo socioeconomico, fondato sulla produzione di valore aggiunto territoriale e paesaggistico.

Per descrivere in forma sintetica gli elementi salienti del piano, piuttosto che seguire l'ordine tematico stabilito nella Relazione generale o nelle Norme di attuazione si ritiene utile evidenziare i modi in cui esso affronta alcuni dei temi caratterizzanti il nuovo quadro operativo stabilito dal Codice e dalla CEP. Temi sul cui solco si sta sviluppando, in molti piani recenti, il tentativo di superare la debole efficacia dei piani della generazione Galasso; temi che hanno assunto rilevanza nel dibattito corrente in quanto snodi su cui si gioca l'innovazione concettuale e operativa del nuovo piano: la copianificazione, i progetti strategici, la cogenza delle disposizioni normative, le linee guida.

La copianificazione come produzione sociale del piano

Il PPTR si caratterizza per i fatto di aver radicalmente innovato il dispositivo della copianificazione previsto dal Codice (in termini di rapporti Stato-Regione), ampliandone la portata su due livelli: sul piano istituzionale con l'utilizzo sistematico di tavoli di concertazione tra enti pubblici; sul piano dell'interazione con la società civile, promuovendo azioni e progetti trasversali già in fase di formazione del piano. Esso si pone dunque come un processo che porta alle estreme conseguenze un sistema di formazione delle scelte fondato sulla partecipazione e la condivisione da parte dei soggetti territoriali, così come voluto dalla CEP.
Il processo prende avvio con lo schema di "Intesa interistituzionale tra il MiBAC, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e la Regione Puglia per l'elaborazione congiunta del PPTR" (novembre 2007), che prevede l'elaborazione congiunta del piano con riguardo agli art. 135, 143, 144 e 145 del Codice. La collaborazione con la Soprintendenza regionale si è poi estesa fino ad assumere impostazioni condivise sull'insieme dell'impianto normativo.
A questa intesa (e in accordo al metodo della copianificazione previsto all'art. 2, c. 1, lett. a) della L.r. 20/2001) ha fatto seguito un complesso di azioni di cooperazione stimolate dalla strategia partecipativa del piano, coinvolgenti una vasta gamma di soggetti e di interessi, pubblici e privati, entro un sistema di procedimenti istituzionali o informali, volti alla costruzione di piani, progetti e iniziative di sviluppo locale.
La *produzione sociale del paesaggio* si definisce così come il risultato di strumenti di coordinamento tra soggetti pubblici (intese interistituzionali e protocolli), strumenti di programmazione operativa (patti territoriali locali, accordi di programma, contratto di fiume, ecc.), nonché attraverso una strutturazione stabile degli strumenti di partecipazione, come le *conferenze d'area* (proiettate anche verso la gestione del piano), le *mappe di comunità* e il sito web[4].
Ne consegue una forma di copianificazione non solo verticale ma anche orizzontale, fra settori e assessorati della Regione (Ecologia, Agricoltura, Trasporti e vie di comunicazione, Trasparenza e cittadinanza attiva, Turismo e industria alberghiera, Attività produttive, Beni culturali)[5] e fra questi e una vasta gamma di operatori del terzo settore. L'approfondimento congiunto dei problemi afferenti i settori sopra richiamati ha avuto inoltre positive ricadute sull'attività della *valutazione integrata di piani e programmi* che ha affiancato l'attività di VAS, nonché sulla definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica che dal PPTR rifluiscono nel

Drag (Documento Regionale di Assetto Generale), nei PTC delle Province e nei Pug comunali.
Di particolare rilievo, nell'ambito dell'interazione tra diverse politiche territoriali, è altresì l'obiettivo di intercettare e integrare alcune delle politiche del Programma di sviluppo rurale, attivando alcuni percorsi coerenti con l'obiettivo di territorializzare questo strumento di programmazione spesso non abbastanza ancorato alle specificità territoriali, orientando i fondi comunitari PAC anche verso la valorizzazione del paesaggio.
L'impostazione cooperativa della formazione del piano non comporta tuttavia la rinuncia al potere sovraordinato della Regione rispetto agli altri enti territoriali. Ai fini dell'adeguamento dei piani urbanistici e territoriali vigenti alle previsioni del PPTR è infatti richiesto il 'parere regionale di compatibilità paesaggistica' (art. 93, Nta).

I Progetti strategici come orizzonte operativo

Nel piano in esame i progetti strategici non si pongono come elementi integrativi rispetto alla disciplina generale (come nel caso del PTCP ligure) ma ne sono piuttosto la struttura portante. Fatti salvi i beni tutelati da specifici provvedimenti tutta la disciplina del piano è incardinata sugli obiettivi e i progetti così come definiti nello 'scenario strategico' e nei suoi elaborati, posti a quattro livelli: Obiettivi generali e specifici, Progetti Territoriali a scala regionale, Progetti Integrati di Paesaggio Sperimentali e Linee guida regionali.
Troviamo contenuti strategici all'interno degli obiettivi generali e specifici messi a manifesto dal piano, in quanto espressione non solo dei requisiti di qualità che si vogliono raggiungere, ma anche di concrete misure da adottare. Essi si costituiscono come il programma di un complesso di azioni di diversa scala, con riferimento a diversi partenariati e territori.
Gli obiettivi generali sono dodici[6] e per ognuno di essi vengono descritti: le finalità generali nel contesto dello scenario strategico del piano; gli obiettivi specifici che articolano e sostanziano l'obiettivo generale; le azioni e i progetti attraverso cui il piano intende perseguirli; gli elaborati di riferimento del PPTR che interagiscono con l'elaborazione e la realizzazione dell'obiettivo; i soggetti pubblici e privati che concorrono alla loro realizzazione; le tipologie normative di riferimento alla disciplina del piano.
Connessi a questi obiettivi vi sono i cinque Progetti Territoriali per il paesaggio regionale, che disegnano una visione strategica dello sviluppo territoriale, intercettando anche i principali problemi sollevati dagli obiettivi generali: la Rete Ecologica regionale, il Patto città-campagna, il Sistema infrastrutturale per la mobilità dolce, la Valorizzazione integrata dei paesaggi costieri, i Sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici[7]. Si tratta di progetti densi di propositività, che definiscono le matrici politiche, culturali e tecniche del piano.
A partire da essi si costituisce un terreno di sintesi delle disparate azioni di valorizzazione e tutela, disciplinate entro una cornice territoriale e strategica definita. Con essi la sfera politica e quella tecnica trovano una sintesi anticipata nel progetto. La loro utilità è duplice: forniscono soluzioni a territori/temi peculiari ma al contempo si pongono come terreno di sperimentazione di soluzioni diffuse.
A scala minore, e agenti come assi strategici operativi del piano, si collocano i Progetti Integrati di Paesaggio Sperimentali. Questi progetti sono chiamati ad operare un'applicazione puntuale degli obiettivi generali del piano, contribuendo a meglio definire gli obiettivi stessi, a indicare strumenti di attuazione, a selezionare gli attori territoriali su specifici temi. Non tutti i progetti sperimentali previsti nel Documento Programmatico sono stati attivati, ma lo potranno essere in seguito[8].
Siamo dunque in presenza non già di progetti strategici intesi come luogo di sintesi di azioni pilota, che propongono soluzioni dirette a poche situazioni specifiche, bensì a fronte di un piano le cui articolazioni operative sono tutte intese come strategiche, tutte caratterizzate dal tentativo di offrire soluzioni a situazioni specifiche, siano esse di scala locale o di scala regionale. Il loro approfondimento, legato alla diversa natura delle singole azioni, ne risulta necessariamente asimmetrico, induttivo, ma fortemente ancorato ai contesti locali, nelle loro declinazioni fisiche e sociali. Sulla base di un tale impianto la nozione di disciplina sfuma in quella di azione e trova la sua misura nell'operatività.

DESCRIZIONE (parte a)	
Nome progetto	Conservatorio botanico "I Giardini di Pomona" (Cisternino): interventi di recupero, conservazione e valorizzazione dell'agrobiodiversità e del paesaggio
Tema	I Giardini di Pomona sono un prototipo di villaggio turistico all'insegna della ecosostenibilità integrato nel Conservatorio Botanico della Valle D'Itria. Si tratta di un intervento che coniuga la conservazione della biodiversità domestica e selvatica, l'utilizzo delle energie alternative e il riciclo delle acque e dei rifiuti. Il progetto, facendo seguito alla realizzazione del Conservatorio Botanico contenente centinaia di varietà differenti di fruttifere arboree piantumate, ha l'obiettivo di costruire un prototipo su piccola scala, ripetibile in altri contesti, che coniughi un nuovo modello di turismo rurale ecosostenibile con la conservazione della biodiversità vegetale domestica e selvatica, con la ricerca per la sua valorizzazione in cucina (centro di ricerca gastronomica e culinaria), con l'utilizzo delle energie alternative e il riciclo delle acque e dei rifiuti umidi. Mediante gli interventi previsti dal progetto, si vuol promuovere un modello innovativo di valorizzazione produttiva del territorio agricolo con attività eco-compatibili, sperimentando un modello di turismo e conservazione della natura efficiente e replicabile. Il progetto, in sintesi, prevede la rimessa in valore del paesaggio tradizionale con nuove attività, quali: -Il recupero del sistema di raccolta e conservazione delle acque meteoriche (recupero delle cisterne con metodi tradizionali, riciclo delle acque ad uso irriguo); -Attività didattica (educazione dei giovani ai valori della tradizione agraria); -La promozione di un turismo sostenibile (sistema dell'accoglienza in ambienti storici recuperati, esperienza "autentica" del luogo e delle tradizioni agrarie, ecosostenibilità); -Interventi per l'autosufficienza energetica (fotovoltaico realizzato sui tetti degli edifici, senza impatto visivo); -La tutela del paesaggio agrario (conservazione delle trame agrarie tradizionali, recupero dei manufatti a secco e degli edifici storici esistenti); -La valorizzazione gastronomica delle cultivar tradizionali
Aree territoriali interessate	Comune di Cisternino
Attori interessati	Comune di Cisternino Pomona Onlus Associazione Nazionale per la Valorizzazione dell'Agro-Biodiversità Università di Lecce
Tempi di attuazione	Il progetto è in fase di realizzazione

Immagini rappresentative

Impianto generale e sistema della mobilità

Recupero del sistema delle cisterne

Impianti di conservazione dell'agrobiodiversità

Figura 1 Progetti Integrati di paesaggio Sperimentali. Conservatorio Botanico "I Giardini di Panoma" (Cisternino).

Cogenza delle disposizioni normative, tra divieto e incentivazione

Le disposizioni normative del PPTR si articolano in indirizzi, direttive e prescrizioni[9]. Il campo operativo della disciplina è costituito da un doppio livello di beni, cui corrisponde una duplice ricognizione degli elementi da considerare e una distinta efficacia dei dispositivi normativi. Un livello è quello dei beni già tutelati o da tutelare con specifici provvedimenti del piano. Un secondo livello è quello dei beni diffusi, relazionati o meno ai precedenti, che concorrono a definire la qualità del paesaggio e del territorio. Ne derivano due distinte modalità normative.
La prima è riferita alla puntuale individuazione e protezione dei beni e definisce le condizioni alle quali può essere concessa l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi che li riguardano (Titolo VI delle NTA). In questo caso la disciplina di tutela è organizzata con chiarezza, secondo una sequenza di articoli che forniscono, per ogni componente o tipologia di bene: la sua individuazione così come derivante dalle forme di tutela esistenti (art. 134, c. 1a) e 1b) del Codice); l'individuazione di ulteriori immobili ed aree specificamente individuati (art. 134, c. 1c), rientranti nella stessa tipologia, da sottoporre a tutela; gli indirizzi e le direttive riguardanti nel loro insieme i beni già tutelati per legge e quelli individuati dal piano; infine le prescrizioni, riguardanti le distinte sottocategorie di beni individuate[10]. Dette norme provvedono effettivamente alla 'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio...' (art 143, c. 1h del Codice), non limitandosi a forme di vincolo ricognitive ma dettando 'specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione' aventi diretta efficacia sul regime giuridico dei beni. In particolare in ogni norma prescrittiva sono chiaramente enucleati gli interventi che 'non sono ammissibili' e quelli che 'sono ammissibili ed eventualmente incentivati'.
Va aggiunto che il PPTR provvede altresì a ricomporre entro una propria sequenza tematica, corrispondente alla lettura del territorio condotta con l'Atlante, le molteplici fattispecie di beni individuate all'art. 134 del Codice[11].
La seconda modalità normativa è quella riferita al territorio nel suo insieme, così come inquadrato negli ambiti di paesaggio (Titolo 6 delle Nta) e riguarda l'individuazione degli elementi e dei valori d'interesse paesaggistico, ambientale e territoriale da preservare e valorizzare nei progetti e nei successivi livelli di pianificazione.
Il territorio regionale è articolato in undici ambiti paesaggistici (art. 7, Nta)[12]. A loro volta gli ambiti sono articolati in più *figure territoriali* (corrispondenti alle unità di paesaggio di altri piani paesistici), descritte nella loro struttura morfotipologica e nelle regole costitutive delle relazioni fra fattori antropici e ambientali. Di ognuna delle figure è definita la *tipologia, la rilevanza*, *l'integrità*, lo *stato di conservazione*), nonché gli obiettivi di qualità paesaggistica. Nella loro ricognizione va rilevata la ricchezza delle specificità riscontrate e come tali distintamente normate.
A ciascuno degli ambiti corrisponde la relativa scheda, articolata in tre sezioni: la descrizione strutturale di sintesi, l'interpretazione identitaria e statutaria, e lo scenario strategico, che riporta gli obiettivi di qualità e le normative d'uso come parte integrante delle norme tecniche (art. 135, c. 2, 3, 4, del Codice). In essa traspare il percorso logico della costruzione del piano, dal quadro conoscitivo alla giustificazione delle scelte compiute, alla loro traduzione in regole.
Nella Relazione del piano si dichiara di voler superare la natura regolamentare basata sulle modalità vincolistiche e prescrittive del piano tradizionale e si individuano dispositivi con diversi gradi e forme di cogenza (da *vincoli* perimetrati, a *regole* per la valorizzazione delle invarianti strutturali tradotte in obiettivi di qualità paesaggistica, a *progetti* di valorizzazione o ricostruzione di paesaggi, ecc). Questa posizione emerge con chiarezza nel caso degli ambiti di paesaggio.
In questa parte della disciplina il piano viene superato come atto amministrativo con contenuto normativo, rispetto a cui operare secondo verifiche di conformità, adottando una tastiera normativa più complessa, agente a mezzo di a) regole statutarie per garantire la riproduzione del patrimonio e delle sue invarianti strutturali; b) strumenti di *governance* e di *partecipazione* sociale; c) misure di *territorializzazione* del sistema normativo per ambiti territoriali-paesistici e figure territoriali. Prevalgono dunque le norme di principio, d'indirizzo, esemplificative, con disposizioni che appaiono circostanziate ma che conservano gli inevitabili margini d'indeterminatezza di azioni programmate ma tutte da verificare.
In sintesi la disciplina del piano poggia poco sui dispositivi normativi e molto sulle azioni e gli strumenti entro i quali essa viene contestualmente enunciata e sperimentata.
Sulla base dei caratteri di originalità del piano sopra richiamati risulta difficile valutare l'effettiva cogenza delle norme che riguardano i beni non sottoposti a regime di tutela: una consistente parte

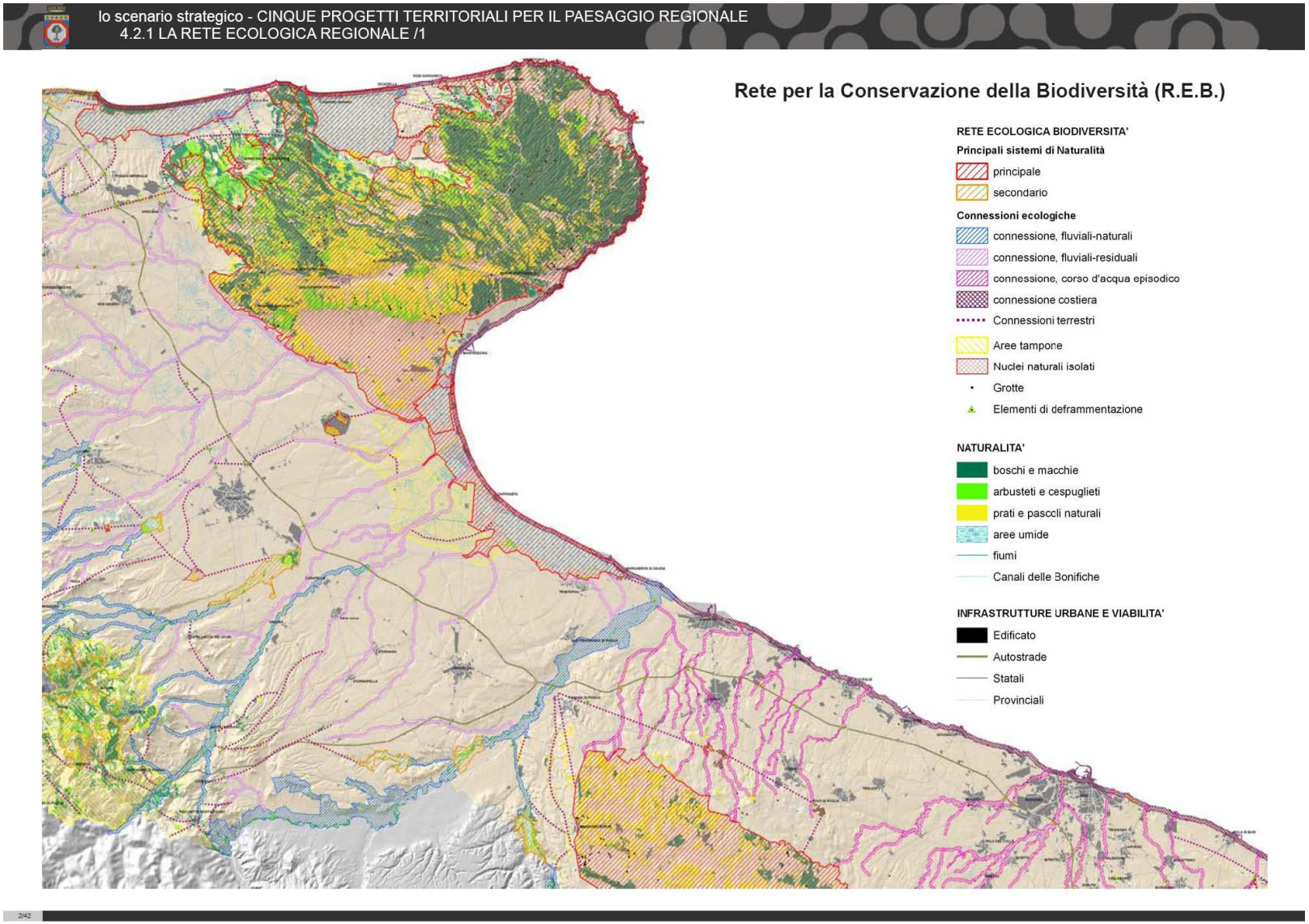

Figura 2 Lo Scenario Strategico. Rete per la Conservazione della Biodiversità (R.E.B.).

dei contenuti regolativi sono infatti delegati alle azioni di produzione sociale del piano. Tuttavia, se è vero che non è dato sapere fino a che punto dette azioni riescano ad essere autoregolative, in pratica alcune di esse, messe in cantiere nel corso della formazione del piano, lo sono già. Lo stesso sito web del piano c'informa delle numerose iniziative, in corso o da avviare, che operano secondo questo metodo autoregolativo. Azioni che sono il prodotto di accordi e procedimenti poggianti sul concorso di istituzioni e soggetti pubblici, nonché su quello di una nutrita serie di operatori privati e associazioni, operanti su definiti programmi.

Un fattore non secondario nella chiarezza dei contenuti normativi è inoltre dato dalla completezza del quadro conoscitivo e dalla sua rappresentazione, così come riportato nell'*Atlante del patrimonio ambientale, territoriale e paesaggistico*. Questi presenta un repertorio cartografico dei paesaggi regionali, accuratamente descritti nella loro identità storica e morfotipologica nonché nella loro rilevanza e integrità.

L'Atlante si articola a tre livelli:descrizioni analitiche (cartografie di base), descrizioni di sintesi (su diversi tematismi) e interpretazioni dei caratteri e dei valori patrimoniali. Nella regione sono identificate 5 regioni geografiche: Gargano, Subappennino, Puglia "classica", Valle d'Itria, Salento. Per ognuna di esse sono svolte delle analisi organizzate su due livelli principali: la regione (scala 1/300000-1/150000) e gli ambiti (scala 1/100000, con possibili approfondimenti alla scala 1/50000), sono descritti attraverso testi, apparati iconografici e fotografici, schemi grafici, tavole, raccolti in tre sezioni.

A latere il piano ha attivato un *Osservatorio,* che si avvale delle segnalazioni di cittadini, associazioni e istituzioni, per costruire un repertorio di *beni del paesaggio***,** *offese del paesaggio, buone pratiche, cattive pratiche,* con ciò componendo una mappa della percezione sociale del paesaggio, in accordo alla CEP.

Le Linee guida

Le linee guida si propongono come una componente cardine degli strumenti operativi del piano, una sorta di ponte tra gli obiettivi e gli strumenti attuativi (art. 143 c. 8 del Codice). Esse sono l'esito della collaborazione degli estensori del piano con settori dell'amministrazione regionale responsabili sui temi di volta in volta trattati; alcune di esse sono già operanti nei progetti sperimentali. Redatte in forma di schede norma, progetti tipo, abachi, regolamenti, ecc. esse contengono sistematiche indicazioni sviluppate per orientare la redazione di strumenti di pianificazione o di singoli interventi che necessitano di un quadro di riferimento unitario di indirizzi e criteri metodologici. Esse riguardano i seguenti temi:

- Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energie rinnovabili;
- Linee guida sulla progettazione e gestione di aree produttive paesisticamente ed ecologicamente attrezzate;
- Linee guida per la qualificazione paesaggistica e ambientale delle infrastrutture;
- Linee guida per il patto città-campagna: riqualificazione paesaggistica delle periferie, degli insediamenti degradati e delle aree agricole periurbane;
- Linee guida per un regolamento edilizio tipo;
- Linee guida per il restauro e il riuso dei manufatti in pietra a secco.

Sono in via di completamento le Linee guida per il recupero, la manutenzione e il riuso dell'edilizia e dei beni rurali.

Il loro contenuto è molto differenziato e va dal classico repertorio di criteri d'intervento, decritti e graficizzati, come nel caso delle 'linee guida ... delle infrastrutture', al documento di inquadramento per il 'Patto città-campagna', contenente linee guida concettuali invece che tecniche. Nel loro insieme questi strumenti costituiscono una ricca offerta di inquadramenti e criteri d'intervento, con contenuti anche progettuali. Pur nei limiti di alcune definizioni non particolarmente approfondite, per la prima volta un piano paesistico si misura con un'azione di supporto tecnico ai progetti, avviando il superamento di una storica carenza nell'ambito del progetto di paesaggio.

Conclusioni

Il Piano come laboratorio di progetti di sviluppo. Nell'impostazione e nei principi il caso pugliese mostra non poche analogie con il quadro valoriale di riferimento della Lr 1/2005 della Toscana, e con la sua declinazione nell'ambito del PIT toscano. Esso offre un ulteriore esempio di come potrebbe essere applicata quella legge, per la parte riguardante il Piano Paesistico, in quanto attiva le *intense propensioni cooperative* tra i soggetti pubblici evocate dal PIT, che hanno fornito tangibili effetti già nel corso della formazione del piano.

Il PPTR si propone come laboratorio di progetti di sviluppo, fondato sul doppio binario della 'progettualità istituzionale', cioè su un'azione capace di attivare gli organismi amministrativi su un piano di competenza creativa invece che passiva, e sul coinvolgimento della cittadinanza attiva, associativa e imprenditoriale. Esso incarna in pieno l'obiettivo di assumere la 'conoscenza regolatrice' e la 'responsabilità diffusa' come strumenti a molteplice utilità, agenti sul doppio binario del progetto di territorio e del progetto di paesaggio. Anche se è difficile, dalla sola lettura dei documenti del piano, valutarne la reale portata, resta un fatto significativo l'avvenuta messa in opera di molteplici laboratori di sviluppo locale.

Correlazione tra piano paesaggistico e piano territoriale. Nell'assumere il paesaggio come esito delle diverse forme di uso del territorio il PPTR pugliese si propone programmaticamente un'azione capace di incidere su tutte le trasformazioni territoriali. Da qui la sua forte correlazione con il DRAG, il suo porsi come disciplina trasversale delle politiche regionali: il governo delle trasformazioni del paesaggio intercetta quello delle trasformazioni del territorio. Non va tuttavia sottovalutato il fatto che la stretta coerenza tra il PPTR e il DRAG non risulta solo da una scelta di natura disciplinare ma anche da una visione e una gestione politica, a livello regionale, che ha offerto tutte le condizioni necessarie a costruire questa piena sintonia.
Il PPTR è infatti fortemente ancorato al posizionamento culturale delle forze politiche oggi al governo e avanza, con quelle, una proposta di cambiamento radicale rispetto al passato. Da questo punto di vista il suo vigoroso lavoro di sfondamento nell'ambito delle istituzioni e della cittadinanza attiva, attraverso i progetti e le

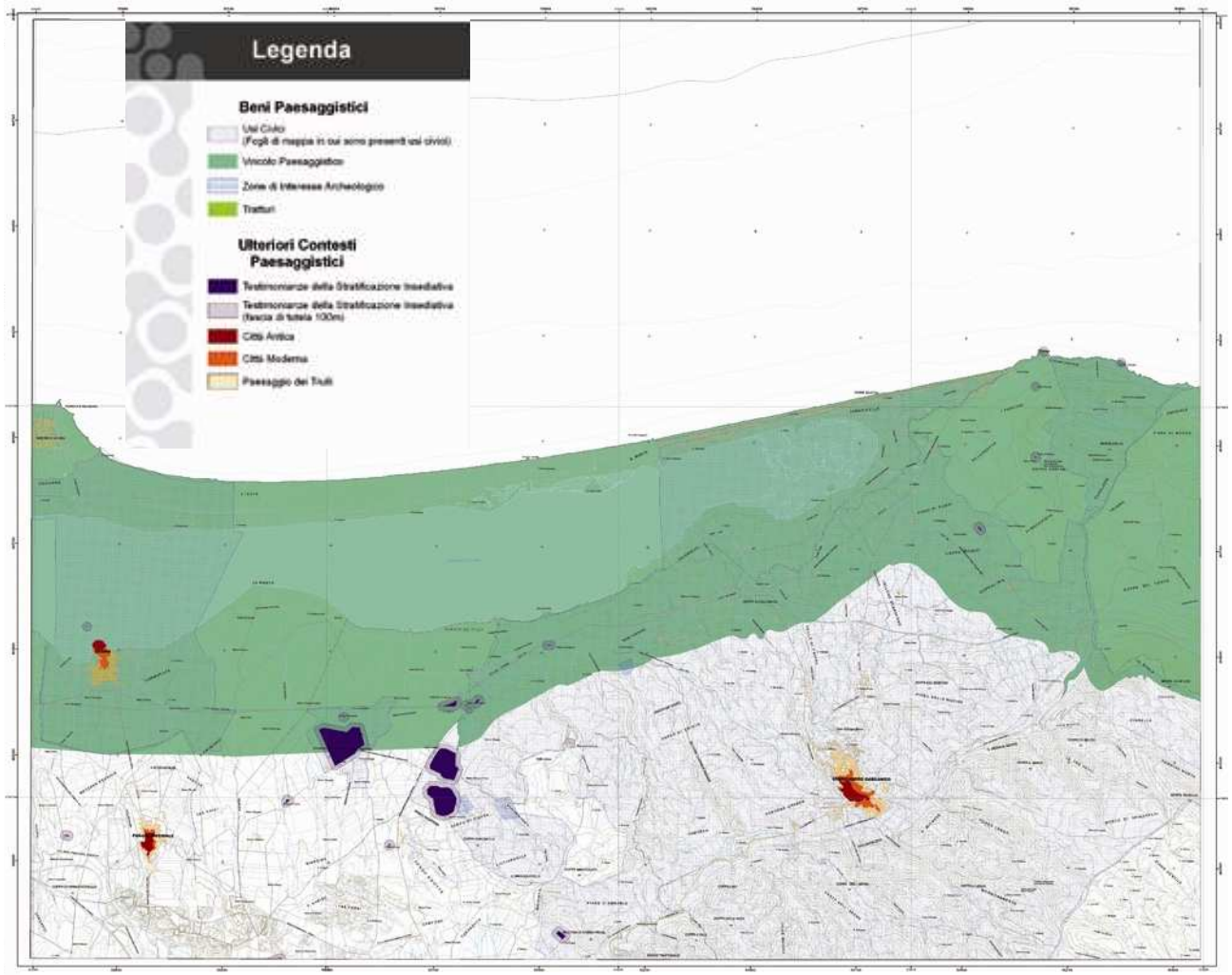

Figura 3. Il sistema delle tutele: componenti culturali e insediative. Tav. 383.

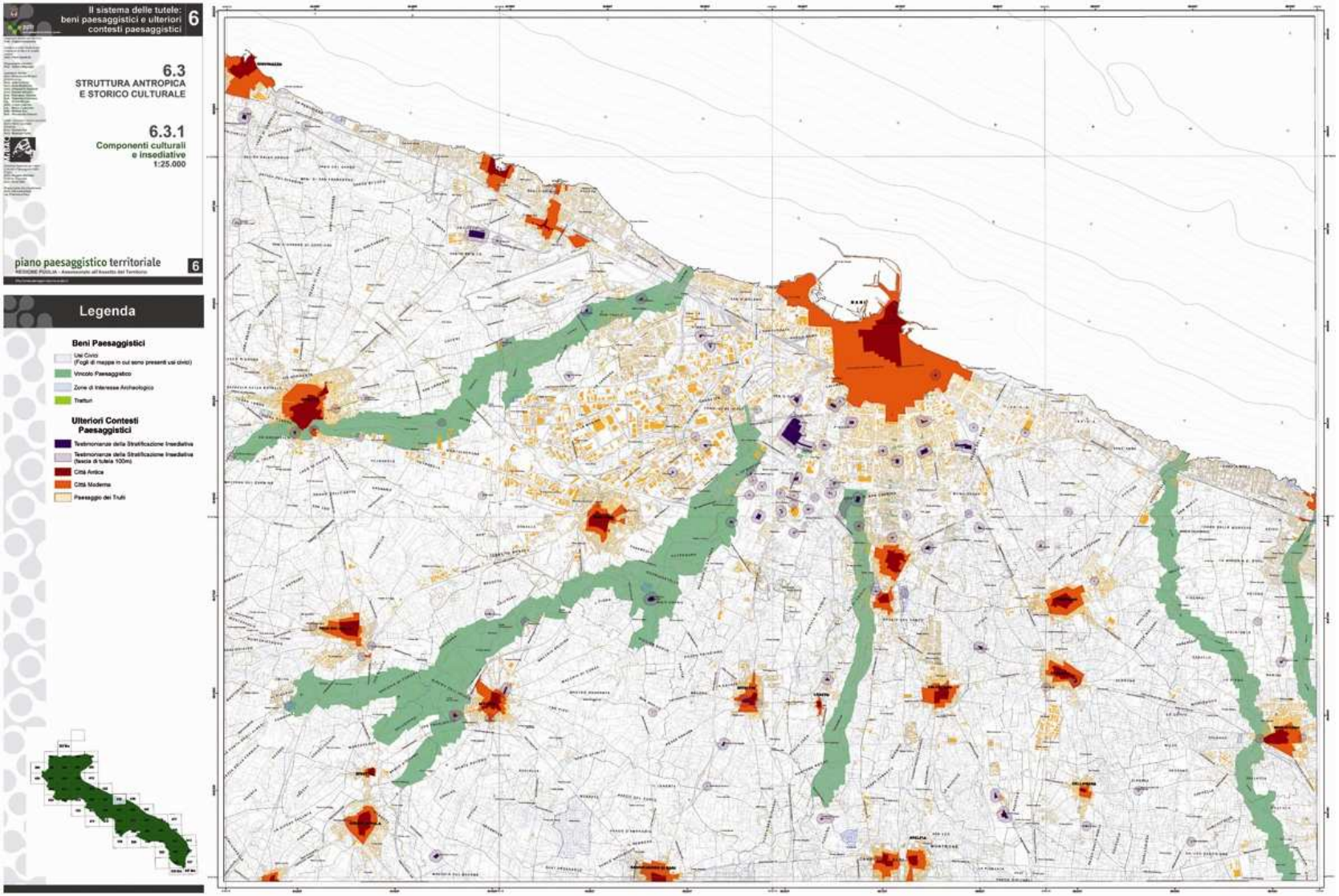

Figura 4. Il sistema delle tutele: componenti culturali e insediative. Tav. 438.

iniziative avviate, sembra destinato ricevere un ulteriore impulso dalla recente conferma del quadro politico al comando della Regione.

Una disciplina per principi e progetti. Il PPTR porta alle estreme conseguenze l'idea di abbandonare il piano fondato sulla leva dei dispositivi di permesso e divieto, definendosi piuttosto come la sede di formazione di scelte e progetti definiti, le cui regole generali sono esplicitate nel piano. Il concetto stesso di vincolo viene posto in discussione e re-interpretato come *spazio di progetto*, anche se il piano non abdica all'uso del vincolo, cui ricorre nel caso dei beni sottoposti a tutela.
Un tale approccio riflette la sempre più diffusa attenzione all'opzione 'progetto' rispetto a quella della norma, come leva per superare i limiti dell'impostazione dei piani paesistici di prima generazione. Occorre tuttavia non considerare sbrigativamente quest'alternativa come la raggiunta soluzione finale. Troppi esempi stanno a dimostrarci che anche i progetti, non solo gli aggirabili vincoli, possono eludere l'obiettivo della tutela così come quello della (effettiva) valorizzazione.
Ma allora come riuscirà il piano a controllare l'implementazione degli strumenti attuativi, che avranno attuazione in tempi e modi diversi, se le regole scritte al suo interno poggiano poco su dispositivi cogenti? Fino a che punto le regole statutarie riusciranno a imporre linee di azione con esse coerenti?
Il piano si pone come uno strumento processuale e in quanto tale capace di riflettersi nelle azioni strategiche da esso innescate. La garanzia della sua tenuta sta allora nella tenuta di tutte le singole azioni poste in essere, dipendente dalle partnership dei soggetti impegnati, dalla collaborazione tra i diversi soggetti pubblici e da cento altri fattori.
Su questa tenuta nulla si può dire. Si possono immaginare i più grigi scenari, intese che saltano, compagini politiche che si avvicendano, un mercato che boccia le più volenterose iniziative. Resta il fatto che un significativo complesso di attori sociali è oggi operante lungo la linea tracciata dal piano, che ha definito l'architettura dei problemi da affrontare (che solo in piccola parte possono essere risolti all'interno del piano) e la definizione di un terreno entro cui seguire un percorso evolutivo.
Il piano alla fine ha prodotto una quadro conoscitivo rilevante, prima inesistente, e ha già attivato molteplici azioni entro una logica di conservazione attiva dei valori del territorio. Ha avviato un possente processo di sviluppo locale finora mai operato, nel senso della cooperazione verticale e orizzontale, istituzionale e non, pubblica e privata. Un processo che è riuscito a coinvolgere tutte le energie e le risorse attivabili in questo momento. Non è poco.

Siti web

Tutti i documenti del piano sono disponibili ai siti:
http://paesaggio.regione.puglia.it/
http://www.regione.puglia.it/drag/

Riferimenti iconografici

Figure 1 - 3: Regione Puglia, PPTR 2009.

Testo acquisito dalla redazione nel mese di Aprile 2010.
© Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.

[1] L'11 Gennaio 2010 la Giunta Regionale ha approvato la 'Proposta di Piano Paesaggistico Territoriale Regionale' (PPTR), da sottoporre alla formale adozione dopo la stipula dell'accordo con il MBAC previsto dal Codice.
[2] In Puglia le basi per un nuovo sistema di governo del territorio sono state stabilite dalla Lr 20/2001 (*Norme generali di governo e uso del territorio*) e dal Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG), approvato con DGR 1328/2007. Il Piano Paesaggistico oggi vigente, che presenta notevoli limiti concettuali e operativi, è il Piano Urbanistico Territoriale Tematico/Paesaggio, elaborato ai sensi della Lr 56/1980 e in attuazione della L. 431/1985, approvato nel 2000 e riferito soltanto ad alcune aree del territorio regionale.
[3] Responsabili di Progetto: Piero Cavalcoli, Dirigente Settore Assetto del Territorio, Regione Puglia; Alberto Magnaghi, coordinatore del PPTR. Comitato scientifico: Alberto Magnaghi, Pietro Cavalcoli, Ruggero Martines, Pio Baldi, *et alii*. Segreteria Tecnica: M. Valeria Mininni (coord.). Del gruppo di lavoro fanno parte numerosi esperti afferenti a: Direzione Regionale Beni Culturali e Paesaggistici della Puglia, Dipartimento UPT, Larist - Unifi, Uniba, Poliba, IUAV, Unisa, Unifo, Polito, Società Tecnopolis Csata.
[4] Nel Titolo II delle NTA sono definiti l'identificazione e il funzionamento di tutti gli strumenti di partecipazione e sussidiarietà previsti (artt. 8-24), in coerenza con l'articolo 2, comma 1, lett. c) e a) della L.r. 20/2001 "Norme generali di governo e uso del territorio".
[5] I piani di settore che interagiscono con i vincoli, le regole e i progetti del piano sono i seguenti: Programma di sviluppo rurale; Piano energetico regionale; Rete

ecologica regionale e le aree protette; Piano dei trasporti e delle infrastrutture; proiezioni territoriali del Documento Strategico Regionale; Regolamento per i piani urbanistici comunali e per i Piani di coordinamento provinciali del DRAG; PAI dell'Autorità di bacino; Piano di Tutela delle acque; DDL Piano del turismo e del commercio; Piano delle coste e la nuova legge sulle coste; leggi sulla qualità dell'architettura e sull'abitare sostenibile; legge sugli ulivi monumentali.

[6] Essi sono così individuati: 1) realizzare l'equilibrio idrogeomorfologico dei bacini idrografici; 2) sviluppare la qualità ambientale del territorio; 3) valorizzare i paesaggi e le figure territoriali di lunga durata; 4) Riqualificare e valorizzare i paesaggi rurali storici; 5) valorizzare il patrimonio identitario culturale-insediativo; 6) riqualificare i paesaggi degradati delle urbanizzazioni contemporanee; 7) valorizzare la struttura estetico-percettiva dei paesaggi della Puglia; 8) progettare la fruizione lenta dei paesaggi; 9) riqualificare, valorizzare e riprogettare i paesaggi costieri della Puglia; 10) definire standard di qualità territoriale e paesaggistica nello sviluppo delle energie rinnovabili; 11) definire standard di qualità territoriale e paesaggistica nell'insediamento, riqualificazione e riuso delle attività produttive e delle infrastrutture; 12) definire standard di qualità edilizia, urbana e territoriale per gli insediamenti residenziali urbani e rurali.

[7] Nell'elaborato 4.2 della Proposta di PPTR sono riportati, per ogni progetto: la descrizione della metodologia di costruzione del progetto; i contenuti; schemi grafici e iconografici; la tavola di progetto.

[8] I progetti integrati di paesaggio fino a ora attivati sono molteplici: Mappe di Comunità ed Ecomusei della Valle del Carapelle; Mappe di Comunità ed ecomusei del Salento; Mappe di Comunità ed Ecomuseo di Valle d'Itria; Le porte del parco fluviale del fiume Ofanto, il Patto per la bioregione e il Contratto di fiume; Progetto di Corridoio Ecologico multifunzionale del fiume Cervaro; Valorizzazione del tratto pugliese del tratturo Pescasseroli-Candela; Recupero di un tratto del tratturo di Motta Montecorvino; Progetto di parco agricolo multifunzionale dei Paduli di San Cassiano; Conservatorio botanico "I Giardini di Pomona"; Regolamento edilizio del comune di Giovinazzo; Progetti di copianificazione del piano del Parco Nazionale dell'Alta Murgia; Progetto per una rete della mobilità lenta a servizio del territorio del Parco Nazionale; Recupero di Torre Guardiani in Jazzo Rosso in agro di Ruvo; Area Produttiva Paesaggisticamente ed Ecologicamente Attrezzabile (APPEA) in area ASI Bari-Modugno; Progetti con la Provincia di Lecce di Riqualificazione delle voragini naturali e riqualificazione paesaggistica delle aree esterne e dei canali ricadenti nel bacino endoreico della valle dell'Asso; Bonifiche ambientali, recupero aree degradate di cave dismesse della provincia di Lecce; Progetto di riqualificazione paesaggistica delle cave in località Spirito Santo e progetto per il Centro ILMA Prevenzione e Riabilitazione Oncologica. L'elaborato 4.3 dello Schema di PPTR contiene le relative schede illustrative.

[9] Gli indirizzi indicano ai soggetti attuatori gli obiettivi generali e specifici del PPTR da conseguire. Le direttive definiscono modi e condizioni idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi generali e specifici del PPTR da parte dei soggetti attuatori. Le prescrizioni sono disposizioni conformative del regime giuridico dei beni oggetto del PPTR, volte a regolare le trasformazioni e gli usi ammissibili. Esse, una volta approvato il piano, contengono norme vincolanti, immediatamente cogenti e prevalenti sulle disposizioni incompatibili di ogni strumento vigente di pianificazione.

[10] Si fornisce come esempio l'elenco degli articoli riguardanti le componenti geomorfologiche: Art. 51, Individuazione delle componenti geomorfologiche e controllo paesaggistico; Art. 52, Definizioni degli ulteriori contesti paesaggistici di cui alle componenti geomorfologiche; Art. 53, Indirizzi per le componenti geomorfologiche; Art. 54, Direttive per le componenti geomorfologiche; Art. 55, Prescrizioni per i "Versanti"; Art. 56, Prescrizioni per le "Lame e gravine"; Art. 57, Prescrizioni per le "Grotte"; Art. 58, Prescrizioni per i "Geositi", gli "Inghiottitoi" e i "Cordoni dunari".

[11] Il PPTR ricompone i beni tutelati e da tutelare entro tre strutture (la Struttura idro-geo-morfologica, la Struttura ecosistemica e ambientale, la Struttura insediativa e storico culturale) a loro volta articolate in diverse componenti, come quella di cui alla nota precedente.

[12] Gli ambiti paesaggistici sono individuati attraverso la valutazione integrata di una pluralità di fattori, che vanno dalla conformazione storica delle regioni geografiche alle forme di percezione dei paesaggi.