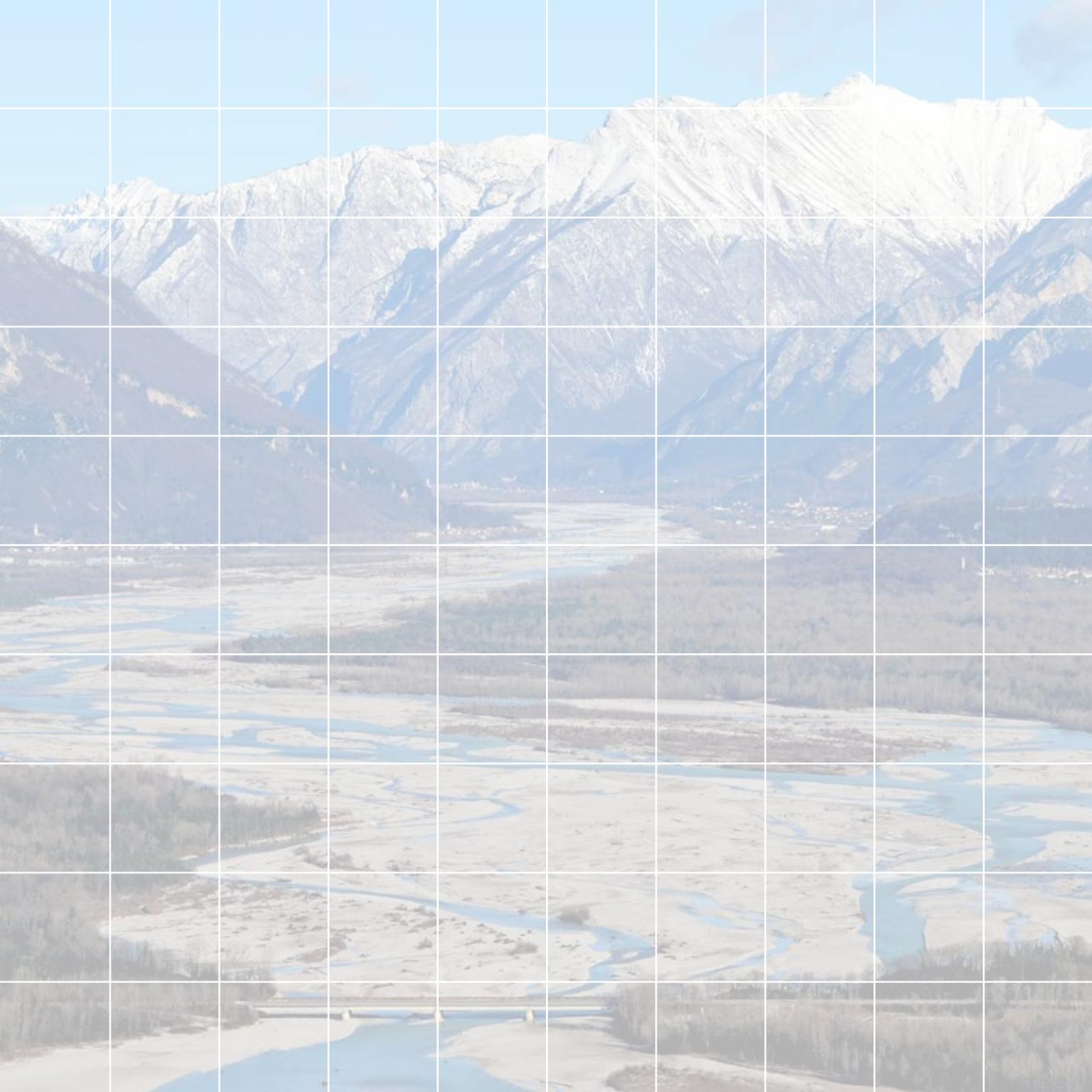


# I QUADERNI DEL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

## 01. La struttura del Piano e la VAS







**I QUADERNI DEL  
PIANO PAESAGGISTICO  
REGIONALE DEL  
FRIULI VENEZIA GIULIA**



**UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI UDINE**

Assessorato alle infrastrutture, mobilità,  
pianificazione territoriale, lavori pubblici,  
edilizia

**Assessore Mariagrazia Santoro**

*Coordinamento editoriale:*

Segreteria dell'Assessorato alle  
infrastrutture, mobilità, pianificazione  
territoriale, lavori pubblici, edilizia

Silvia Savi

[assessoreterritorio@regione.fvg.it](mailto:assessoreterritorio@regione.fvg.it)

Servizio tutela del paesaggio e  
biodiversità

Michela Lanfritt

[paesaggio@regione.fvg.it](mailto:paesaggio@regione.fvg.it)

*Responsabili del PPR e coordinatori  
della collana editoriale:*

Chiara Bertolini

Mauro Pascolini

*Progetto grafico:*

Ufficio stampa e comunicazione

*Stampa:*

La Tipografica srl. Basaldella di  
Campofornido



# QUADERNO 1 LA STRUTTURA DEL PIANO E LA VAS





# Saluto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

I Friuli Venezia Giulia si appresta ad adottare il Piano Paesaggistico Regionale, uno strumento atteso dal 2004, quando il Codice dei beni culturali e del paesaggio ne ha prescritto l'obbligatorietà, e che questa Giunta ha inserito tra gli obiettivi primari di governo.

Aldilà degli adempimenti normativi, infatti, è uno strumento strategico per imprimere una visione di ampio respiro allo sviluppo del territorio nei prossimi decenni.

Il Friuli Venezia Giulia gode di un paesaggio riconoscibile che costituisce un valore identitario salvaguardato da caotiche operazioni di utilizzo del territorio, più e meglio che in altre zone d'Italia.

Il valore più tangibile è la varietà e diversità dei tanti "paesaggi" offerti dalla nostra regione, che compongono elementi di biodiversità unici e costituiscono un valore da preservare, anche quale risorsa economica e turistica.

La conoscenza e la valorizzazione degli elementi costitutivi del paesaggio, anche nell'incidenza delle dinamiche antropiche, è la premessa ad una politica indirizzata al

governo del territorio che guarda al futuro, nella consapevolezza che si devono bilanciare interessi solo apparentemente conflittuali, quali sviluppo e conservazione.

Una politica che la Regione ha ben chiara, dal momento che il Piano Paesaggistico Regionale è solo uno dei tasselli di cui si compone l'azione di governo fin qui intrapresa in questo settore, che ha comportato scelte coraggiose e talvolta di rottura con il passato. Da queste scelte sono derivati anche approcci nuovi, in termini procedurali e normativi, ai temi della Pianificazione del territorio e dello sviluppo dell'edilizia urbana, per dare strumenti innovativi capaci di favorire la ripresa di un mercato ancora provato dalla crisi.

Il Friuli Venezia Giulia sta sperimentando, con successo, nuove forme di incentivazione al recupero e al riuso dei beni immobili nei centri abitati, nuove politiche di sostegno in risposta al bisogno di casa, un riordino delle competenze di pianificazione a livello comunale e sovracomunale nel più ampio quadro della riforma degli Enti Locali, un programma generale di difesa del territorio e di pianificazione ordinaria e costante della sua manutenzione.

Azioni che rispondono ad una logica comune di "sviluppo sostenibile" che, anche in forza di un costante confronto con le comunità locali, non si piega a rimanere sterile enunciazione ma si veste di contenuti, che poi hanno concrete ricadute negli indirizzi di scelta delle amministrazioni locali in tema di gestione del territorio.

Ringrazio il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, l'Università e i tanti soggetti che a vario titolo hanno preso e prenderanno ancora parte attiva al compimento del complesso percorso procedurale che ci porterà all'adozione del Piano Paesaggistico Regionale. Ed esprimo il sincero e fiducioso auspicio che questa pubblicazione - la prima di un percorso editoriale che accompagnerà la redazione del Piano - testimoni e renda largamente fruibili gli esiti del grande impegno da tutti profuso.

**DEBORA SERRACCHIANI**

*Presidente della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*

# Saluto dell'Assessore regionale alla pianificazione territoriale

**C**on la presentazione della proposta di disegno di legge che ha apportato le modifiche alla legge 23 febbraio 2007, n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio) il 2 agosto 2013 è stata posta la prima pietra al percorso di redazione del Piano Paesaggistico Regionale, lo strumento che, in accordo con le linee programmatiche dell'esecutivo regionale, garantirà la governance per lo sviluppo sostenibile del territorio. Da subito la norma che definisce l'iter di adozione e di approvazione del Piano Paesaggistico Regionale, ha previsto, in particolare, la stipula dell'accordo fra le diverse istituzioni interessate (Regione, Ministero per i Beni e le Attività culturali, Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare) in sintonia con la normativa nazionale, ma anche una forte concertazione con gli enti locali. Il percorso scelto si caratterizza infatti per fissare un accordo preliminare di co-pianificazione con il Ministero per i Beni e le Attività culturali e prevede ampie forme di partecipazione e di consultazione, oltre ad introdurre la possibilità di procedere ad una pianificazione "a tappe", per specifici ambiti territoriali e per categorie di beni paesaggistici.

La redazione del Piano Paesaggistico comporta inevitabilmente un approccio multidisciplinare ed uno stretto coordinamento tra competenze diffuse su più livelli amministrativi che ne rendono più complesso, ma al contempo più articolato ed esaustivo, il procedimento di elaborazione e validazione.

Per questo il lavoro si avvale della preziosa collaborazione scientifica e dell'apporto strategico degli Atenei, così come della essenziale ricognizione e raccolta dei tanti contributi locali, sia nella forma di strumenti pianificatori sia nella forma di ricerche, studi ed elaborati tecnici stratificatisi negli anni su tutto il territorio regionale.

Il Piano Paesaggistico Regionale è un atto non solo di importanza tecnica, il cui traguardo è atteso da tempo dagli addetti ai lavori, ma anche di fondamentale portata politica, poiché assegna finalmente alla Regione pieno governo del territorio definendo gli obiettivi del suo sviluppo sostenibile.

In questa visione politica il Piano è uno strumento di cui la Regione ha assoluta necessità per rendere certa l'applicazio-

ne della norma statale e per accelerare le procedure senza aggiungere vincoli ma, piuttosto, rendendo chiara la loro vestizione sul territorio.

Va ricordata, in questa sede, la cornice dettata dalla Convenzione europea del Paesaggio siglata a Firenze nel 2000, che definisce il paesaggio "una determinata parte di territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

In questa prima pubblicazione, che apre la collana editoriale voluta per accompagnare l'elaborazione del Piano, ritengo si possano trovare, a beneficio di un pubblico di tecnici e non, tutti gli elementi per comprendere la portata di questo strumento in coerenza con il valore assegnato al paesaggio tra i più alti valori della Comunità europea.

## **MARIAGRAZIA SANTORO**

*Assessore alle infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale, lavori pubblici, edilizia*

# Saluto dell'Università di Udine

**T**ra i compiti che l'Università è chiamata a svolgere oltre alla ricerca e alla didattica, particolare rilevanza assume quella che viene chiamata "terza missione", cioè il trasferimento delle conoscenze e competenze al territorio. Per l'Università del Friuli questo specifico compito assume particolare significato essendo l'Ateneo udinese nato sulla spinta di una formidabile iniziativa popolare all'indomani del tragico terremoto del 1976 che aveva messo in ginocchio buona parte del territorio regionale. Da questo il profondo e proficuo legame che l'Università ha sempre avuto, in primis, con il suo territorio di riferimento, il Friuli, e poi con l'intera regione fino ad ampliarsi al livello nazionale ed internazionale.

In questo contesto va inserita la collaborazione con la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia - Direzione centrale infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale, lavori pubblici, università- Servizio tutela del paesaggio e biodiversità, nell'ambito della redazione del Piano Paesaggistico Regionale, strumento fondamentale per una corretta gestione di un bene, quale il paesaggio, che ha assunto negli ultimi tempi la caratteristica di essere un patrimonio condiviso delle popolazioni locali ed un valore irrinunciabile per l'intera comunità regionale e non solo.

L'Università quindi ha visto questa collaborazione come una occasione importante per mettere a disposizione, attraverso opportune convenzioni, le conoscenze, i saperi e le risorse umane presenti in ateneo nel campo della pianificazione paesaggistica e nelle sue diverse articolazioni per un supporto metodologico e di ricerca al Gruppo di lavoro messo in essere dal Servizio tutela del paesaggio e biodiversità della Regione ai fini della redazione del Piano Paesaggistico.

L'iniziativa assume poi particolare significato perché mette in essere all'interno dell'ateneo positive collaborazioni tra i diversi dipartimenti mettendo insieme così una multidisciplinarietà che è la caratteristica fondante alla base del progetto e dell'essenza stessa di paesaggio, componente multidimensionale del territorio e delle comunità che lo abitano. Inoltre con le risorse messe a disposizione dall'Amministrazione Regionale è stato possibile attivare delle borse di ricerca per giovani ricercatori che così hanno la possibilità di confrontarsi in concreto con il mondo della ricerca e della pianificazione nell'ambito del governo del territorio.

Un grazie va quindi alla sensibilità della Regione ed in particolare dell'assessore Mariagrazia Santoro che ha voluto come partner in questo ambizioso e complesso, ma allo stesso tempo stimolante progetto,

l'Università del Friuli che si trova ad operare in un territorio caratterizzato da un paesaggio che da sempre si è caratterizzato per la sua varietà e bellezza e come già ricordava il luogotenente veneziano di terraferma Francesco Michiel, a metà del 1500, che "Questa Patria del Friulj è bellissima Provincia per bone acque, et aere perffetissimo, situata con uno ampio piano, cinto intorno da parte di tramontana da tre ordini, di montagne: de le qualli le prime sono colli, over monti amenissimi, delicatissimi et perfetti; le seconde sono de legne da foco; et fabbriche: le terze ed ultime asperi altissimi et esposte ale nevi et giazio. La parte del mezo giorno, è cintta dal mare, Il suo piano è ripieno di terre, castelli et villagi...vi sono de molti fiumi, et notabili, et molti altri torrenti capazissimi, et lagi et acque".

Un paesaggio quindi che va conosciuto, tutelato e valorizzato attraverso una pianificazione che veda l'intelligenza della norma inserita in una visione ampia e proiettata al futuro e in questa prospettiva Università e Regione faranno, di sicuro, un ottimo lavoro!

**ALBERTO FELICE DE TONI**

*Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Udine*

# Saluto del Ministero dei beni e delle Attività culturali e del turismo

**Q**uesta pubblicazione, primo volume di una collana che prevede altre due uscite, si pone come momento sicuramente utile e significativo, sia di presentazione pubblica dell'attività in atto, sia di confronto tra diverse esperienze, in questa fase di collaborazione proficua tra il Ministero e la Regione Friuli Venezia Giulia, nel comune obiettivo di pervenire alla redazione del Piano paesaggistico regionale.

Il MiBACT ha posto e pone la pianificazione paesaggistica tra i suoi obiettivi prioritari e strategici, riconoscendo in essa la via maestra per l'attuazione di una politica seria, coerente ed efficace di governo del territorio, che coniughi intelligentemente e oculatamente le istanze di trasformazione e quelle di tutela.

Tale costante orientamento ha trovato da ultimo piena conferma nella "Direttiva generale" per il 2015 emanata dal Ministro Franceschini, nella quale, così come del resto in quella precedente per l'anno 2014, viene individuata, tra le priorità politiche, il perseguimento di una più efficace tutela del paesaggio "attraverso la co-pianificazione con le Regioni".

Basti ricordare in effetti, a spiegare la "ratio" e la pregnanza di tale orientamento, innanzitutto alcune tra le finalità cruciali che

il *Codice dei beni e delle attività culturali e del paesaggio*, a norma dell'art 143, assegna alla pianificazione paesaggistica: la "ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni"; "l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio"; "l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse"; e, ancora, l'individuazione delle misure necessarie "al corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate".

E, quindi, sottolineare come le finalità che il Codice delinea a carico della pianificazione paesaggistica siano del tutto in linea con la *Convenzione Europea del Paesaggio* laddove essa invita a porre attenzione all'intero territorio, non solo quindi ai "paesaggi che possono essere considerati eccezionali", ma anche ai "paesaggi della vita quotidiana" e ai "paesaggi degradati", in un'ottica di organica attenzione, in altri termini, alla qualità del contesto di vita di tutti noi e di tutti i giorni.

E, con riguardo ai "vincoli" - o meglio (seguendo la più opportuna nomenclatura del Codice) ai "beni paesaggistici" - va almeno ricordato come, nel quadro dell'attività di co-pianificazione, le strutture tecniche tanto del MiBACT che delle Regioni siano impegnate nella complessa (vorrei dire: imponente) ricognizione, in ogni regione, di molte centinaia di provvedimenti di tutela dei quali vengono congiuntamente verificate e validate le perimetrazioni e messi a punto i criteri di gestione, operazione assai significativa sia in termini di "certezza del diritto" che di chiarezza procedurale, giacché essa si muove nell'ottica di porre a disposizione dei cittadini e degli operatori economici un quadro chiaro e incontrovertibile degli ambiti territoriali in cui trovano più stretta coerenza le disposizioni di tutela previste dal Codice.

Attualmente l'intesa prevista dal Codice per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Stato e Regioni, ed il relativo connesso disciplinare attuativo, risultano essere stati sottoscritti con la gran parte delle Regioni; con molte di esse sono attivi i tavoli di pianificazione congiunta e i mesi iniziali del 2015 hanno visto giungere a definitiva approvazione, in accordo con il Ministero, i piani della Puglia e della Toscana.

Quest'ultimo excursus può dar conto, credo, anche della complessità sotto il profilo più strettamente operativo e amministrativo dell'attività in campo, a fronte peraltro di risorse - umane soprattutto - sempre più scarse.

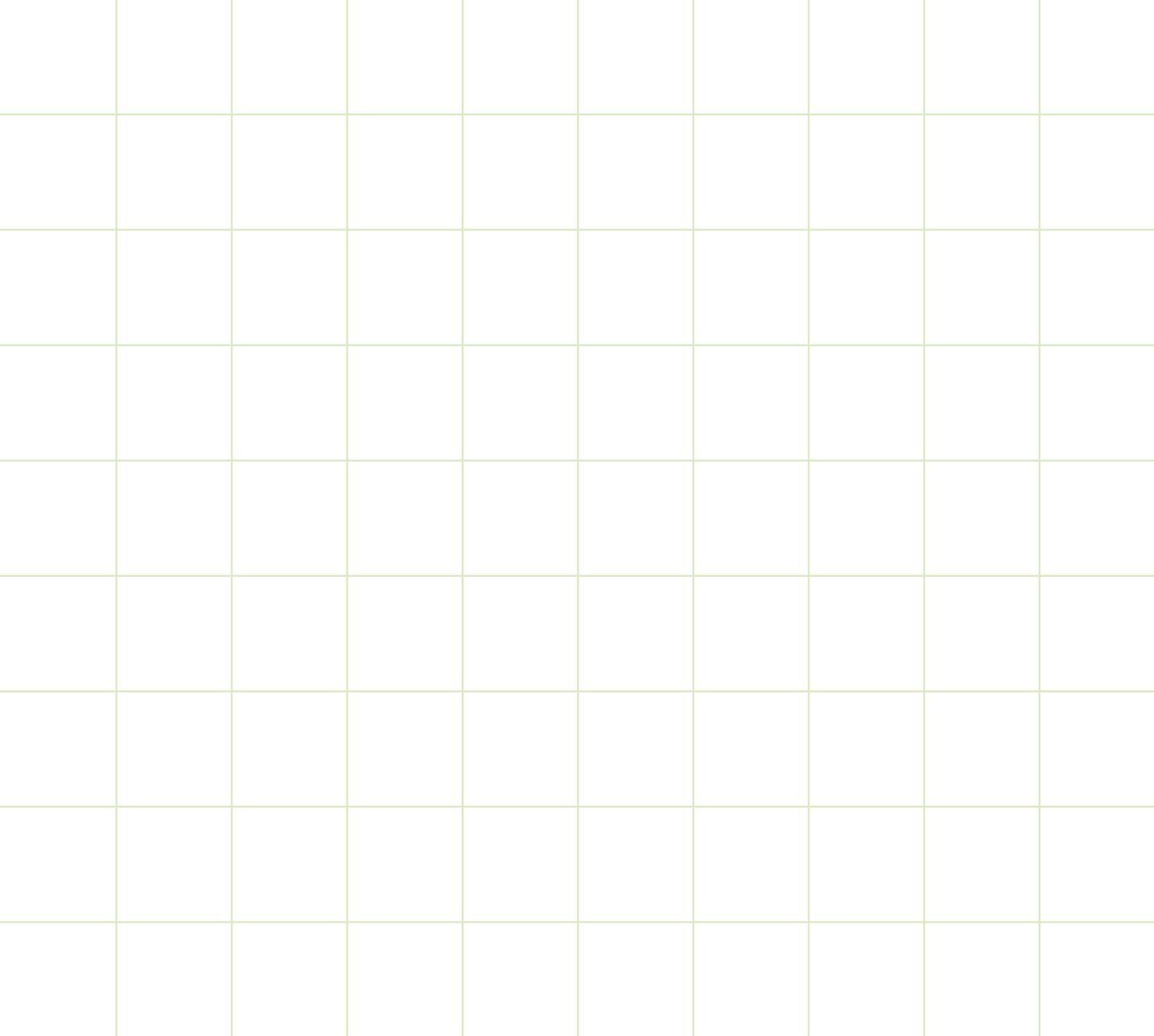
In chiusura vorrei sottolineare con forza come il Piano paesaggistico, lungi dall'essere uno strumento di "ingessamento" del territorio, si candidi, proprio per come è concepito dal Codice, a costituire lo strumento principe per la sintesi ed il coordinamento delle politiche e delle azioni che, a vari livelli e settorialmente, incidono sul territorio; e come solo attuando politiche organiche e d'insieme è possibile sperare che le principali criticità che affliggono il nostro contesto di vita e minacciano il nostro paesaggio trovino soluzione: in primis quella di diffusione indiscriminata e irrazionale di insediamenti e attrezzature nel territorio (cd."sprawl") che ne cancella ogni identità e ingenera l'ormai allarmante, inarrestabile consumo di suolo, sovente suolo assai pregiato (ricordando che nella categoria dei paesaggi agrari si annoverano molti dei più celebri e celebrati paesaggi italiani, sovente di grande "profondità" storica), contraltare dell'abbandono delle aree interne e montane e dell'altrettanto allarmante e crescente dissesto idro-geologico.

Si tratta insomma di orientarsi congiuntamente, in co-pianificazione per l'appunto, secondo una linea di azione volta a promuovere con forza e incisività una duplice consapevolezza, da un lato quella dell'alto valore del *Paesaggio italiano quale bene culturale primario e fondamento identitario della nazione*, dall'altra quella delle grandi opportunità - in termini di sviluppo sostenibile, qualità della vita, crescita civile - derivanti da una sua oculata e intelligente gestione, scardinando il vieto luogo comune che legge come antinomiche le istanze di salvaguardia del paesaggio e quelle dello sviluppo economico (tanto più in tempi di crisi), in piena adesione al Preambolo della Convenzione Europea del Paesaggio:

*"il paesaggio... costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e... salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro".*

#### **ROBERTO BANCHINI**

*Dirigente del Servizio "Tutela del paesaggio"  
MiBACT Direzione Generale Belle Arti e Paesaggio*



# Indice

## 1. IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

Le prospettive della pianificazione paesaggistica regionale  
I contenuti minimi del Piano Paesaggistico Regionale secondo il Codice  
La struttura del Piano Paesaggistico Regionale del Friuli Venezia Giulia



## 2. LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA DEL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

I principi generali della valutazione ambientale  
Il processo di VAS del Piano Paesaggistico Regionale  
La fase di valutazione preliminare



## 3. GLI OBIETTIVI DEL PIANO

Dalla sostenibilità ambientale agli obiettivi della pianificazione paesaggistica:  
un percorso di integrazione e trasparenza  
Chiavi di lettura della strategia di Piano



## 4. IL COINVOLGIMENTO DEL PUBBLICO

Il percorso di coinvolgimento per il Piano Paesaggistico del Friuli Venezia Giulia  
Il coinvolgimento nella pianificazione  
Tecniche di coinvolgimento  
Le tappe del percorso di coinvolgimento per il Piano Paesaggistico  
del Friuli Venezia Giulia





IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

1.

# IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

CHIARA BERTOLINI, MAURO PASCOLINI



IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

# 1.1.

## Le prospettive della pianificazione paesaggistica regionale

**N**ell'intraprendere il percorso della pianificazione paesaggistica le prime questioni che ci siamo posti attengono al concetto/definizione di "paesaggio" e la misura con cui il piano possa governare i fenomeni che determinano il paesaggio.

Sulla prima questione, ossia quale concezione/definizione di paesaggio assumere per lo sviluppo del Piano Paesaggistico Regionale (PPR FVG) occorre considerare che la definizione di paesaggio contenuta nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio*<sup>1</sup> e la definizione contenuta nella *Convenzione europea del paesaggio*<sup>2</sup>, seppure convergono nel porre centralità alla percezione, derivano da presupposti culturali differenti ed esprimono un approccio alla pianificazione paesaggistica non sempre coincidente.

A queste definizioni si aggiungono quelle elaborate dal mondo scientifico (es. ecologia del paesaggio), dalla giurisprudenza (Corte costituzionale) o enunciate in documenti strategici di livello comunitario o nazionale (es. Strategia nazionale per la biodiversità<sup>3</sup>).

Ci pare utile esporre in rassegna le definizioni di paesaggio intorno alle quali abbiamo riflettuto per giungere poi a definire la struttura del Piano Paesaggistico Regionale della Regione Friuli Venezia Giulia (PPR FVG) e il percorso per la sua formazione.

*"Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione*

*di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni. (Convenzione europea del Paesaggio Firenze, 20 ottobre 2000, articolo 1).*

*Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni (Codice dei beni culturali e del paesaggio articolo 131 comma 1).*

*Il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. ... L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali e loro composizioni, che presentano valore paesaggistico (Corte costituzionale Sentenza 367/2007).*

*Paesaggio: sistema interagente di ecosistemi capace di mostrare caratteristiche rilevabili in un intorno geografico (Ecologia del paesaggio).*

*Paesaggio: insieme di elementi biotici e abiotici, naturali e antropici, considerati da un punto di vista percettivo ed estetico. Comprende la generalità dei beni ambientali. Spesso erroneamente confuso con panorama e percezione visiva. Definibile come sistema di ecosistemi, in cui si possono distinguere sottoinsiemi detti ecotessuti. (La strategia Nazionale per la Biodiversità MATTM 2010, Glossario).*

<sup>1</sup> Decreto legislativo del 22/01/2004 n. 42 - GU n. 45 del 24-2-2004 - Suppl. Ordinario n. 28.

<sup>2</sup> Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed è stata aperta alla firma degli Stati membri dell'organizzazione a Firenze il 20 ottobre 2000.

<sup>3</sup> Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, 2010. E' stata realizzata grazie ad un percorso di partecipazione e condivisione fra i diversi attori istituzionali, sociali ed economici interessati, che attraverso specifici Workshop territoriali è culminato nella Conferenza Nazionale per la Biodiversità (Roma, 20 - 22 maggio 2010). La Strategia si pone come strumento di integrazione delle esigenze di conservazione e uso sostenibile delle risorse naturali nelle politiche nazionali di settore a tal fine è stata adottata d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni il 7 ottobre 2010. La Struttura della Strategia è articolata attorno a tre tematiche cardine: 1. Biodiversità e servizi ecosistemici, 2. Biodiversità e cambiamenti climatici, 3. Biodiversità e politiche economiche. I rispettivi 3 obiettivi strategici sono raggiunti con il contributo derivante dalle diverse politiche di settore individuate in 15 aree di lavoro. <http://www.minambiente.it/pagina/strategia-nazionale-la-biodiversita#sthash.y1G6ArHF.dpuf> (ultima consultazione 9/7/15).

Analizziamo ora i punti di contatto e le differenze tra l'idea di paesaggio espressa nel Codice e quella della Convenzione; differenze sulle quali è stato necessario riflettere per impostare la visione del Piano Paesaggistico Regionale.

*Il Codice dei beni culturali e del paesaggio* - distingue la tutela del paesaggio, dalla valorizzazione dello stesso. La "tutela" attiene la salvaguardia e, ove necessario, il recupero dei valori culturali che il paesaggio esprime ed è rivolta prioritariamente ai "beni paesaggistici", ossia a determinate porzioni di territorio dichiarate di notevole interesse o rientranti nelle tipologie elencate in primis dalla legge "Galasso", oppure individuate dai piani paesaggistici. La valorizzazione è invece rivolta all'intero territorio con azioni di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, con la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. In ogni caso la valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela.

Anche la *Convenzione europea del Paesaggio* pone una distinzione, in questo caso, tra salvaguardia e gestione dei paesaggi. La "salvaguardia" dei paesaggi indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo di intervento umano. La "gestione" dei paesaggi indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici, culturali e ambientali.

I termini "tutela" e "salvaguardia" - usati rispettivamente nel Codice e nella Convenzione - convergono, quindi nell'individuare azioni di conservazione degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio; i termini "valorizzazione" e "gestione" convergono nell'individuare azioni tese a governare le possibili trasformazioni del paesaggio. Mentre nel Codice l'oggetto della tutela, rispetto

alla valorizzazione, riguarda prioritariamente i "beni paesaggistici", nella Convenzione questa distinzione non emerge. La nozione di paesaggio contenuta nella Convenzione è estesa a ricomprendere in modo indifferenziato tutto il territorio; nella legislazione italiana invece la tutela risulta legata al presupposto (dichiarato dall'atto dell'autorità, o ritenuto ex lege, oppure riconosciuto con il piano stesso) del notevole interesse pubblico di tali beni in quanto espressivi di valori culturali. Riflettere su questa distinzione è necessario perché ci permette di spiegare la ragione per cui il Piano paesaggistico della Regione FVG si porrà in una posizione intermedia, di sintesi tra la nozione di paesaggio estesa all'intero territorio e la necessità di esprimere contenuti prescrittivi cogenti solo per quelle porzioni di territorio riconosciute espressive di "notevoli" valori culturali. L'intero territorio della regione sarà quindi indagato e descritto attraverso l'individuazione di ambiti paesaggistici omogenei, mentre i contenuti prescrittivi di tutela saranno focalizzati sui "beni paesaggistici" ovvero su quelle porzioni di territorio riconosciute emblematiche per il loro valore culturale. Il Piano avrà, quindi, un'efficacia differente per i beni paesaggistici (prescrizioni d'uso cogenti) rispetto all'intero territorio indagato (indirizzi e criteri per la pianificazione territoriale).

Questo approccio, in qualche modo differenziato, ma estremamente efficace perché permette di indirizzare la pianificazione paesaggistica verso una dimensione governabile, è comunque suggerito nella Relazione esplicativa alla Convenzione europea del paesaggio -punto 27- laddove afferma che "*L'estensione della portata dell'azione dei pubblici poteri in materia di paesaggio all'insieme della dimensione paesaggistica...* (che si tratti di spazi naturali, rurali, urbani o periurbani), *non significa che si debbano applicare le stesse misure e le stesse politiche all'insieme dei paesaggi; tali misure e politiche dovranno potersi riferire a dei paesaggi che, a seconda delle loro caratteristiche, richiederanno degli interventi locali diversificati che vanno dalla conservazione più rigorosa alla creazione vera e propria, passando per la salvaguardia, la*

*gestione e la pianificazione. Tali interventi possono permettere uno sviluppo socio-economico determinante dei territori interessati."* La Convezione, come dicevamo, seppure attiene alla totalità della dimensione paesaggistica e all'insieme degli elementi naturali, rurali, urbani o periurbani, siano essi culturali o artificiali oppure naturali, eccezionali oppure ordinari o addirittura degradati, diversifica le azioni sul paesaggio in "salvaguardia", "gestione" e "pianificazione". In ogni zona paesaggistica -punto 41- "... *l'equilibrio tra questi tre tipi di attività dipenderà dal carattere della zona e dagli obiettivi definiti per il suo futuro paesaggio.*"

Oltre ad un approccio differenziato, l'efficacia del Piano richiede però anche un sforzo di selezione del nucleo di beni-aspetti-interessi ben individuati rispetto a quelli oggetto di altre discipline attinenti il territorio (principalmente l'urbanistica e l'ecologia o le scienze ambientali) e che possano essere oggetto di regolamentazione.

Una nozione di paesaggio eccessivamente inclusiva e un conseguente approccio alla pianificazione paesaggistica di tipo onni-comprendente e relativistico, a nostro avviso, potrebbe condurre a una paralisi dell'azione amministrativa e a una idea di Piano confusa e inadeguata a cogliere e a disciplinare, tra tutte le questioni che ineriscono il territorio, quei beni-aspetti che si impongono come meritevoli di speciale e appropriata considerazione e salvaguardia e che permettono di essere governati attraverso indirizzi, criteri e prescrizioni d'uso chiare. Pur riconoscendo le connessioni con le altre discipline (e/o interessi o valori) comunque incidenti sul territorio, quali ad esempio l'urbanistica e l'ambiente, occorre distinguere i diversi interessi sottesi da ciascuna materia e concentrarsi su quei beni-aspetti riconosciuti o riconoscibili di valore paesaggistico-identitario, sulla base di un sentire comune anche mediato da un sapere esperto.

Sul piano giuridico paesaggio, urbanistica (o, in termini più attuali, governo del territorio) e ambiente attengono al territorio sotto punti

di vista distinti. Il paesaggio attiene all'aspetto del territorio come soggettivamente percepito, attiene cioè alla sfera della percezione umana e alla sua elaborazione concettuale e culturale. L'ambiente considera il territorio in senso fisico oggettivo e la sua salvaguardia attiene le matrici ambientali (suolo, aria, acqua ) affinché siano in grado di sostenere comunità animali e vegetali ben diversificate. Il governo del territorio riguarda l'assetto e le trasformazioni del territorio in relazione ad esigenze socio-economiche essenzialmente di tipo edilizio.

Si tratta di beni-aspetti-interessi differenti sul piano giuridico, disciplinati da materie distinte e da strumenti che non possono essere confusi. Per esempio, con riguardo ai corsi d'acqua e alla necessità di contenere le alterazioni conseguenti allo sfruttamento idroelettrico, non è pertinente assumere nel Piano il parametro quantitativo del deflusso minimo vitale, che attiene la tutela dell'ambiente a garanzia del mantenimento di una comunità acquatica ben diversificata, perché potrebbe essere del tutto inadeguato sotto il profilo percettivo. Rispetto alla materia del governo del territorio il PPR FVG non è un Piano territoriale a valenza paesaggistica perché l'ampiezza delle questioni -in una regione dove lo strumento di governo del territorio è datato al 1978- sarebbe tale da rendere il "paesaggio" soccombente. Il PPR FVG non tratterà dello spazio urbano in tutte le sue componenti e in maniera generalizzata, ma lo farà solo per i centri e nuclei storici dichiarati di notevole interesse ai fini paesaggistici; per il resto del territorio della regione, il PPR FVG si limiterà a individuare gli aspetti insediativi identitari attraverso il riconoscimento dei morfotipi insediativi e della loro distribuzione spaziale. L'abaco dei morfotipi costituirà -insieme a indirizzi e direttive- la disciplina del Piano per gli ambiti di paesaggio al fine di orientare la pianificazione territoriale e urbanistica verso linee di sviluppo compatibili. Le linee guida per il contenimento del consumo di suolo e della dispersione insediativa e il recupero del patrimonio edilizio completeranno il quadro dei contenuti del PPR FVG sullo spazio urbano.

Codice e Convenzione convergono nell'utilizzare un termine fortemente espressivo: patrimonio. Non ci soffermiamo sul significato etimologico del termine e sulla suggestione che questo propone (ossia del fatto di essere alla presenza di beni che hanno un valore e il cui godimento debba essere garantito anche alle generazioni future). Ci limitiamo a riflettere sul diverso approccio del Codice rispetto alla Convenzione. Nel Codice il paesaggio è patrimonio culturale (beni paesaggistici assieme ai beni culturali costituiscono il patrimonio culturale). Nella Convenzione il paesaggio è -equamente- patrimonio naturale e culturale. Nella Convenzione cioè il valore del paesaggio in quanto patrimonio culturale è posto allo stesso livello del suo valore in quanto patrimonio naturale. La definizione contenuta nella Convenzione -punto 38 della Relazione esplicativa- "... tiene conto dell'idea che i paesaggi evolvono col tempo, per l'effetto di forze naturali e per l'azione degli esseri umani. Sottolinea ugualmente l'idea che il paesaggio forma un tutto, i cui elementi naturali e culturali vengono considerati simultaneamente". *"Il paesaggio -si legge nel preambolo- svolge importanti funzioni di interesse generale sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica..."*.

In generale in ambito internazionale, di cui la Convenzione è espressione, prevale una visione unitaria dell'ambiente/paesaggio orientata più verso la dimensione ecologica che non verso quella culturale. La particolarità del nostro territorio, come in generale di tutto il territorio italiano rispetto a quello dei paesi anglosassoni, caratterizzato da una forte antropizzazione e dalla continua stratificazione delle modificazioni apportate dall'uomo alla componente ambientale, connota il nostro paesaggio come un paesaggio fortemente culturale dove, anche le parti che appaiono più "naturali" e che spesso sono anche di alto valore ecologico, sono il risultato di una forte interazione tra l'uomo e la natura (es. prati, landa carsica, ecc.).



La visione di paesaggio del Codice è storicamente legata alla cultura: il paesaggio è espressione della cultura. Fare propria questa visione -che come vedremo il PPR FVG svilupperà nella parte strategica con la rete dei beni culturali- non significa involvere in una visione meramente estetizzante del paesaggio (retaggio del concetto di bellezze naturali/ambientali delle norme del 1939); significa, invece, approfondire tutti quegli aspetti e quelle metodiche che pongono il paesaggio come percezione culturale, come valore comune di identità delle popolazioni che lo vivono e che hanno contribuito o contribuiscono a crearlo e a trasformarlo.

Occorre ora considerare anche le più recenti definizioni di paesaggio elaborate in particolare dalla giurisprudenza e da importanti documenti strategici nazionali.

Emerge in queste definizioni la dimensione ecologica o comunque ambientale del paesaggio.

La Strategia nazionale per la biodiversità reca una definizione di paesaggio improntata ai principi della "ecologia del paesaggio". Individua nel consumo di territorio, nel degrado ambientale, nell'abbandono delle attività agro-silvo-pastorali, nella realizzazione di particolari infrastrutture in siti sensibili (es. elettrodotti), le principali minacce alla biodiversità e sottolinea la necessità di porre azioni di contrasto al deterioramento degli habitat e del paesaggio. Il paesaggio è quindi definito come mosaico o

"sistema di ecosistemi". La Strategia dedica un intero paragrafo al paesaggio e alla pianificazione paesaggistica e suggerisce di considerare la struttura e la funzionalità degli ecosistemi nella delimitazione degli ambiti paesaggistici e di ricercare obiettivi di qualità paesaggistica per ciascun ambito, *"comprensivi anche degli obiettivi di conservazione della biodiversità"*. Pone quale strategia prioritaria la costruzione e il mantenimento di "reti ecologiche" di area vasta, in quanto la conservazione della biodiversità non può essere conseguita attraverso la salvaguardia delle sole aree protette. Il documento evidenzia come la biodiversità non sia adeguatamente considerata nella pianificazione territoriale e paesaggistica. *"Una più efficace integrazione della biodiversità all'interno della programmazione e pianificazione a tutti i livelli amministrativi è la chiave per prevenire, ridurre e compensare significativamente gli effetti negativi su tale componente e sui servizi ecosistemici da essa assicurati"*<sup>4</sup>. L'integrazione tra paesaggio e biodiversità rappresenta peraltro un preciso indirizzo politico della attuale giunta che governa la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia guidata da Debora Serracchiani. Come vedremo il PPR FVG svilupperà nella parte strategica la rete ecologica estesa all'area vasta e volta a garantire e recuperare un'adeguata connettività ecologica seguendo un approccio che supera la distinzione tra territorio ad alto valore naturalistico (aree naturali protette già riconosciute quali "beni paesaggistici" o riconosciute nella rete Natura 2000) e territorio a basso o nullo valore.

<sup>4</sup> Gli obiettivi specifici per questa area di lavoro, da conseguire entro il 2020, sono così individuati:

1. attuare politiche volte a ridurre e programmare la percentuale annua di suolo soggetta a modifiche trasformative incentivando programmi di recupero e di trasformazione in aree già urbanizzate; 2. attuare politiche volte ad includere nei piani paesaggistici previsti dal "Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.L.vo n. 42 del 22 gennaio 2004 e sue successive modificazioni) specifici obiettivi di conservazione della biodiversità, in relazione agli obiettivi di qualità paesaggistica previsti nei diversi ambiti di paesaggio individuati; 3. attuare politiche volte ad integrare a livello normativo i temi della biodiversità all'interno degli strumenti di pianificazione di scala vasta e di scala locale, definendo i contenuti minimi conoscitivi in relazione a questa area tematica; 4. attuare politiche volte a sviluppare l'integrazione dei diversi livelli di pianificazione del territorio per garantire il mantenimento della biodiversità per il suo valore intrinseco, del flusso dei servizi ecosistemici e la capacità di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; 5. attuare politiche volte ad impostare meccanismi partecipati per la pianificazione del paesaggio che poggino sulle caratteristiche di vulnerabilità, criticità e potenzialità dei sistemi naturali presenti sul territorio; 6. sviluppare politiche efficaci di prevenzione dei rischi naturali a rapido innesco (frane, alluvioni, ecc.) e a lento innesco (desertificazione, erosione costiera ecc.), nonché efficaci interventi di mitigazione degli stessi, preservando la resilienza del territorio, favorendo il mantenimento e il recupero di condizioni di naturalità e la responsabilizzazione locale nei confronti dei disastri.

La riflessione sulla prima domanda, ossia quale concezione di paesaggio assumere per lo sviluppo del Piano Paesaggistico Regionale, ci ha portato alle seguenti conclusioni:

- a) il Codice esprime una visione del paesaggio come patrimonio culturale in relazione alla particolarità del territorio nazionale che risulta -pressoché in ogni sua parte- dalle stratificazioni delle modifiche apportate dall'uomo al territorio;
- b) la Convenzione europea del paesaggio esprime l'idea che il paesaggio appartenga sia alla sfera ambientale/ecologica che a quella culturale in quanto imprescindibile dalla percezione soggettiva e dal valore identitario del territorio rispetto alle popolazioni che vi abitano;
- c) la giurisprudenza più recente, le elaborazioni scientifiche attuali e le Strategie nazionali prioritarie evidenziano il ruolo del paesaggio nelle politiche di contrasto al degrado ambientale e alla perdita di biodiversità;
- d) l'idea di paesaggio eccessivamente inclusiva e un conseguente approccio alla pianificazione paesaggistica di tipo onnicomprensivo rischia di portare ad un piano ampiamente descrittivo ma poco efficace sul piano del precetto;
- e) occorre graduare le azioni di tutela/salvaguardia e valorizzazione/gestione in relazione ai valori paesaggistici riscontrati, orientando la tutela ai "beni paesaggistici" e differenziando il livello di cogenza in relazione ai diversi obiettivi di qualità;
- f) sul piano giuridico gli interessi paesaggistici attengono a profili diversi e distinti da quelli di tipo ambientale e urbanistico. Nel Piano vanno selezionati quei beni-aspetti-interessi che si impongono come meritevoli di considerazione sotto il profilo percettivo/identitario e che permettono di essere governati

attraverso indirizzi, criteri e prescrizioni d'uso; il coordinamento tra le diverse discipline si attua o attraverso l'integrazione del paesaggio nelle altre politiche (visione della Convenzione), oppure attraverso la divisione di competenze e la concertazione istituzionale (visione del Codice).

La seconda questione riguarda, dicevamo, la misura con cui il Piano possa governare i fenomeni che determinano il paesaggio. Nella parte che precede abbiamo evidenziato come l'idea eccessivamente inclusiva di paesaggio possa portare al un documento inefficace. In sostanza la pianificazione non si può fermare al livello descrittivo della complessità ma deve elaborare regole di condotta chiare e applicabili; occorre operare delle scelte di campo che siano da un lato rispondenti al dettato normativo (ossia a quello che il Codice indica come contenuti minimi del Piano) e dall'altro selezionino solo quei beni/aspetti/interessi che possono essere governati con lo strumento di pianificazione paesaggistica.

Il Piano paesaggistico - così come giuridicamente definito dal Codice - ha sostanzialmente due livelli di cogenza:

- un livello atto a definire indirizzi e criteri per la pianificazione urbanistica e territoriale.
- un livello atto a definire prescrizioni d'uso immediatamente cogenti per i beni paesaggistici; in ogni caso le prescrizioni possono efficacemente attenersi solo a quegli interventi che richiedono autorizzazione paesaggistica.

Il primo livello, può in astratto riguardare l'intero territorio, ma in ogni caso attiene solo ai beni/aspetti che possono essere in dettaglio governati dalla pianificazione urbanistica e territoriale o comunque dai piani di settore che comportano la localizzazione o la realizzazione di opere e lavori incidenti sulla forma del territorio; la definizione di indirizzi e criteri per la generalità delle attività che

hanno per oggetto il territorio sarebbe priva di efficacia e, se posta, assume solo il significato di un buon auspicio.

Pur essendo necessario che il Piano -nella sua parte descrittiva e conoscitiva- colga le complessità e le interrelazioni tra i vari aspetti incidenti sul territorio, occorre che la portata precettiva del Piano si rivolga solo a quegli aspetti che possono essere legittimamente oggetto/precetto ammissibile dal punto di vista giuridico.

Ci pare utile riportare un passaggio del saggio di Carpentieri "La nozione giuridica di paesaggio"<sup>5</sup>.

*"Occorre evitare che le pur stimolanti e largamente condivise nozioni di tutela del paesaggio come 'regolazione conformativa globale del territorio', ovvero come 'pianificazione del mutamento' finiscano per assecondare una visione panterritorialista del paesaggio come valore giuridico, all'interno della quale la specificità degli interessi protetti in esso implicati si disperda o si stemperi fino a diventare irriconoscibile, nell'incrocio inestricabile dei diversi livelli profili di incidenza sul territorio di varie e diverse attività antropiche (regime dell'edificabilità dei suolo; pianificazione urbanistica; regime delle acque; difesa del suolo; gestione integrata delle risorse idriche; viabilità; infrastrutture; aree naturali protette ecc.)"*

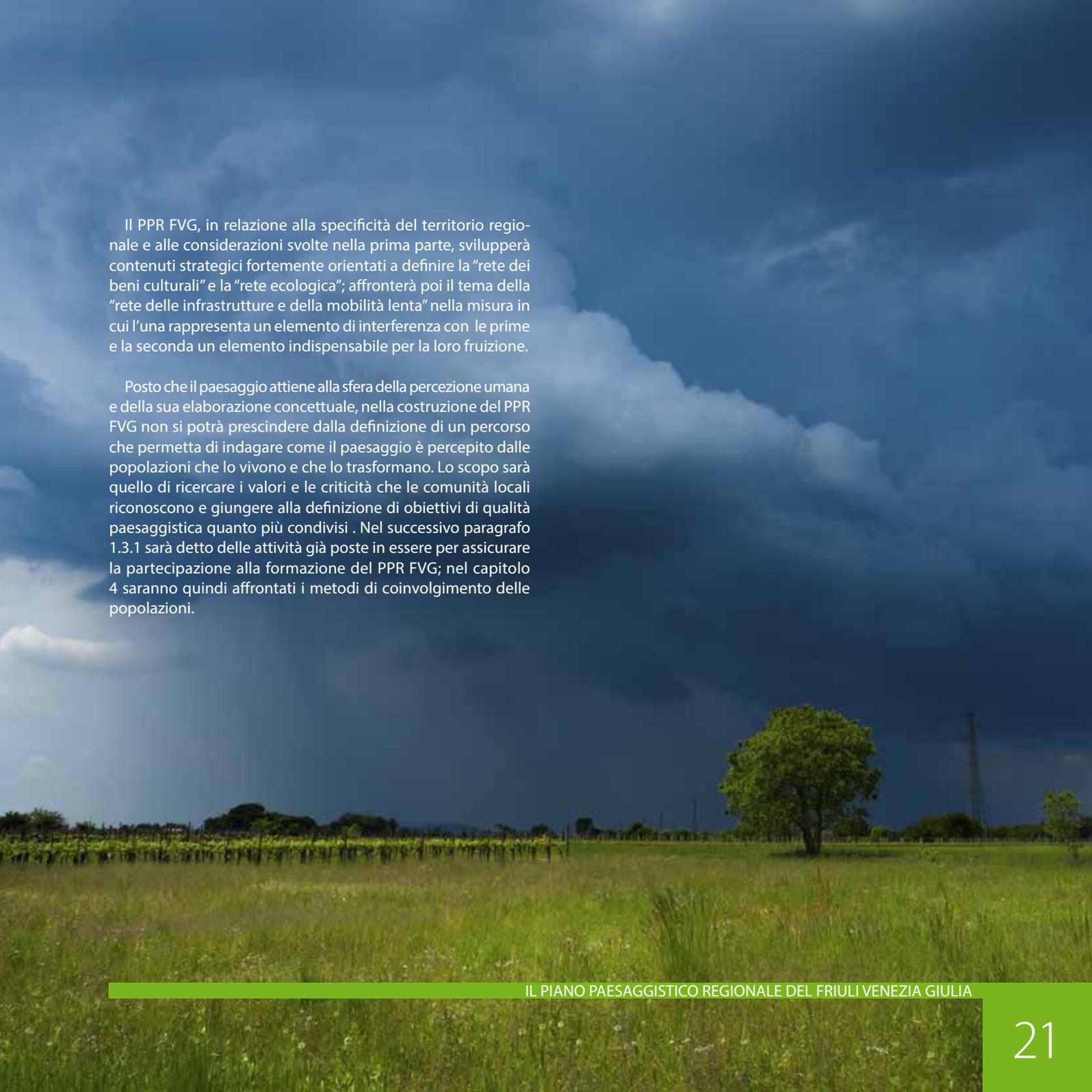
In sostanza occorre che il Piano per essere legittimo, efficace, di chiara applicazione si limiti a disciplinare gli aspetti che gli sono propri senza invasioni di campi in altre discipline e con la modestia di considerare attentamente i contenuti che il Codice assegna alla pianificazione paesaggistica.

In sintesi il Piano, secondo il dettato del Codice deve delimitare, sulla base di una adeguata attività di analisi delle caratteristiche paesaggistiche del territorio, i diversi ambiti, porre per ciascuno di essi obiettivi di qualità paesaggistica e indirizzi e criteri per la pianificazione urbanistica e territoriale; deve poi effettuare la ricognizione di tutti i "beni paesaggistici", delimitarli e cartografarli e definire prescrizioni d'uso di tutela e, compatibilmente con le esigenze di tutela, di valorizzazione; può inoltre individuare ulteriori contesti, diversi dai beni paesaggistici, ma di valore tale da richiedere specifiche prescrizioni d'uso. Per i beni paesaggistici la realizzazione di interventi è subordinata al rilascio della autorizzazione paesaggistica; per gli ulteriori contesti e per le aree o porzioni di aree ex lege specificatamente indicate nel Piano, la realizzazione degli interventi è subordinata al solo rilascio del titolo edilizio con la quale è verificata la conformità alle predette previsioni del Piano paesaggistico.

La parte precettiva del Piano potrà quindi riguardare, per i singoli ambiti obiettivi di qualità, indirizzi e criteri atti a orientare la pianificazione territoriale e urbanistica e, per i "beni paesaggistici", prescrizioni d'uso di tutela nonché, in subordine, di valorizzazione.

Il PPR FVG si atterrà strettamente a questi contenuti ma, nel tempo ricercherà forme di pianificazione che superino un modello di tutela statico puramente conservativo dei valori riconosciuti per individuare metodologie e processi in grado di orientare e gestire le trasformazioni del paesaggio nel tempo.

<sup>5</sup> P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2004, pp.363 ss.



Il PPR FVG, in relazione alla specificità del territorio regionale e alle considerazioni svolte nella prima parte, svilupperà contenuti strategici fortemente orientati a definire la “rete dei beni culturali” e la “rete ecologica”; affronterà poi il tema della “rete delle infrastrutture e della mobilità lenta” nella misura in cui l’una rappresenta un elemento di interferenza con le prime e la seconda un elemento indispensabile per la loro fruizione.

Posto che il paesaggio attiene alla sfera della percezione umana e della sua elaborazione concettuale, nella costruzione del PPR FVG non si potrà prescindere dalla definizione di un percorso che permetta di indagare come il paesaggio è percepito dalle popolazioni che lo vivono e che lo trasformano. Lo scopo sarà quello di ricercare i valori e le criticità che le comunità locali riconoscono e giungere alla definizione di obiettivi di qualità paesaggistica quanto più condivisi. Nel successivo paragrafo 1.3.1 sarà detto delle attività già poste in essere per assicurare la partecipazione alla formazione del PPR FVG; nel capitolo 4 saranno quindi affrontati i metodi di coinvolgimento delle popolazioni.

# 1.2. I contenuti minimi del Piano Paesaggistico Regionale secondo il Codice

**N**el seguito si approfondiscono gli aspetti oggetto della pianificazione paesaggistica come disciplinata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Innanzitutto, coerentemente con la definizione di paesaggio in esso contenuta<sup>6</sup>, la pianificazione tratta l'intero territorio regionale prevedendo differenti livelli di tutela e di coerenza. Un livello atto a definire prescrizioni d'uso immediatamente cogenti per i beni paesaggistici. Un livello atto a definire indirizzi e criteri per la pianificazione urbanistica e territoriale e riferito all'intero territorio regionale.

I *beni paesaggistici*, così come intesi ai sensi dell'art. 134 del Codice, costituiscono l'oggetto fondamentale della disciplina sotto il profilo pianificatorio e sono distinti come segue:

- 1) gli immobili e le aree dichiarati "di notevole interesse pubblico", sia con provvedimenti ministeriali che con provvedimenti regionali;
- 2) le "aree tutelate per legge" (relativa all'abrogata Legge n. 431/85 sulla tutela dei beni naturalistici ed ambientali, meglio nota come Legge Galasso);
- 3) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati e sottoposti a tutela dai Piani paesaggistici.

Gli immobili e le aree di cui al punto 1), da considerare nell'elaborazione del Piano paesaggistico, comprendono:

- le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, compresi gli alberi monumentali;
- le ville, i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza e che non sono tutelati come beni culturali (ai sensi della Parte seconda del Codice);
- i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;
- le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

Tali beni sono stati oggetto di specifiche dichiarazioni di notevole interesse pubblico secondo il procedimento dell'abrogata Legge 1497/39 "Protezione delle bellezze naturali"<sup>7</sup>;

Le aree tutelate per legge, richiamate dal punto 2), comprendono:

- i territori compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;

<sup>6</sup> Art.131, commi 1, 4 e 5 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137" per Paesaggio si intende "il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" e per Tutela del paesaggio l'attività "volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime e, la valorizzazione dello stesso concorre a promuovere lo sviluppo della cultura".

<sup>7</sup> Nel territorio regionale esistono 34 provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse emanate dalla Stato e 4 provvedimenti emanati dalla Regione ai sensi della abrogata legge 1497/1939 "Protezione delle bellezze naturali".

- i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
- i ghiacciai e i circhi glaciali;
- i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227;
- le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- le zone umide incluse nell'elenco previsto dal DPR 13 marzo 1976, n. 448;
- i vulcani;
- le zone di interesse archeologico.

I beni paesaggistici richiamati al punto 3) riguardano l'eventuale riconoscimento con il Piano di ulteriori aree e immobili di notevole interesse pubblico sotto il profilo paesaggistico.

Con riguardo al territorio nel suo insieme il Piano paesaggistico delimita gli ambiti paesaggistici sulla base degli aspetti e dei caratteri peculiari e per ciascun ambito (art. 135), dispone gli indirizzi e i

criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, attribuisce adeguati obiettivi di qualità e definisce apposite prescrizioni e previsioni riferite:

- alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;
- alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
- alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo di suolo;
- alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

L'elaborazione del Piano paesaggistico comprende almeno le seguenti attività (art.143) riferite ai beni paesaggistici:

- ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso;
- ricognizione delle aree tutelate per legge, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e compatibilmente con essi, la valorizzazione;
- eventuale identificazione di ulteriori immobili o aree, di notevole interesse pubblico, loro delimitazione e rappresentazione in

scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso;

- individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134 del Codice, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;

nonché le seguenti attività riferite all'intero territorio considerato:

- ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni;
- analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
- individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;
- individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;
- individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità.

Occorre precisare che gli "obiettivi di qualità" sono riferiti a ciascun ambito territoriale e la loro individuazione consegue alla fase di ricognizione e analisi delle caratteristiche paesaggistiche del territorio considerato. Concettualmente detti obiettivi coincidono con gli "obiettivi di qualità paesaggistica" di cui alla Convenzione europea del Paesaggio. La loro individuazione attiene ad una fase successiva alla definizione degli "obiettivi generali e specifici di Piano" di cui si parlerà al capitolo 3. Mentre questi ultimi derivano dai documenti programmatici riguardanti le politiche comunitarie e nazionali riferite ai temi del paesaggio, gli obiettivi di qualità derivano dall'interpretazione critica del contesto fattuale. In coerenza alla Convenzione europea del Paesaggio gli obiettivi di qualità paesaggistica sono stabiliti anche attraverso procedure partecipate<sup>8</sup>.

Le modalità di elaborazione del Piano paesaggistico sono state definite tra Regione, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT) e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) attraverso la stipula di un'intesa, ambito nella quale è stabilito anche il termine entro il quale l'elaborazione del Piano deve essere completata (comma 2, art. 143 del Codice).

Il Codice non dà precise indicazioni sulla partecipazione del pubblico e delle autorità locali al processo di pianificazione paesaggistica. Contiene però un rinvio alla Convenzione europea del Paesaggio con riguardo al riparto di competenze in materia di paesaggio e all'applicazione della Convenzione stessa. Detto vuoto va quindi colmato sulla base delle indicazioni della Convenzione. In questo senso è stata impostata la Legge regionale 14/2013 che detta norme in materia di formazione del Piano paesaggistico<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Convenzione europea del Paesaggio, articoli 5.c "Ogni parte si impegna a avviare procedure di partecipazione del pubblico delle autorità e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e della realizzazione delle politiche paesaggistiche" articolo 5.d "Ogni parte si impegna a stabilire gli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'articolo 5.c".

<sup>9</sup> Il Codice, articolo 132, comma 2 "La ripartizione delle competenze in materia di paesaggio è stabilita in conformità ai principi costituzionali, anche con riguardo all'applicazione della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, e delle relative norme di ratifica ed esecuzione".



SACRVM  
LITIVS FELIX  
FILIVS  
DEPT

## 1.3.

# La struttura del Piano Paesaggistico Regionale del Friuli Venezia Giulia

### 1.3.1. LA GENESI

Con Legge regionale 11 ottobre 2013, n. 14, la Regione Friuli Venezia Giulia ha disciplinato il procedimento di pianificazione paesaggistica e individuato le forme di pubblicità e partecipazione in conformità a quanto disposto dall'art. 144 del citato decreto legislativo 42/2004.

Del contenuto della norma si sottolineano di seguito gli aspetti fondamentali.

Il PPR FVG è redatto per l'intero territorio regionale, fatta salva la possibilità di disciplinare, in accordo con i competenti organi statali, specifici ambiti territoriali considerati prioritari e singole categorie di beni paesaggistici.

Oltre alla pianificazione paesaggistica riferita all'intero territorio regionale è quindi prevista la possibilità di procedere con riguardo a singoli ambiti o a categorie di beni paesaggistici per i quali l'efficacia prescrittiva della relativa disciplina sarà disposta con lo strumento dell'accordo di cooperazione Stato/Regione di cui all'articolo 133 del Codice<sup>10</sup>.

La norma prevede poi i seguenti strumenti di partecipazione e coinvolgimento nella pianificazione paesaggistica:

- "piattaforma informatica" nella quale le amministrazioni pubbliche possono far confluire i relativi dati, documenti e contributi, al fine di concorrere a elaborare il quadro conoscitivo rappresentativo dei valori identitari del territorio derivanti dai fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. Con deliberazione della Giunta regionale n. 2214 del 22.11.2013 sono individuate le condizioni e le modalità per il funzionamento della piattaforma informatica;
- "accordi con gli enti locali" per lo svolgimento di attività finalizzate all'elaborazione del PPR FVG per specifici ambiti territoriali. Con deliberazione della Giunta regionale n. 1358 del 18.07.2014 è stato approvato lo schema di accordo. Al momento sono stati approvati accordi che coinvolgono n. 65 Comuni e una Comunità montana<sup>11</sup>;
- altri "strumenti di concertazione e partecipazione", con facoltà di utilizzo dei protocolli di Agenda 21, ai quali partecipano rappresentanze delle istituzioni e soggetti individuali e collettivi

<sup>10</sup> Articolo 57, comma 13 della legge regionale 5/2007 come sostituito dalla Legge regionale 11 ottobre 2013, n. 14, articolo 2<sup>o</sup>13. La Regione è autorizzata a stipulare con i competenti organi statali intese o accordi di cooperazione finalizzati alla conservazione e alla valorizzazione del paesaggio, in attuazione dell'articolo 133 del decreto legislativo 42/2004. Con deliberazione della Giunta regionale è approvato lo schema di accordo ed è individuato il soggetto autorizzato a stipularlo".

Articolo 133, commi 2 e 3 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "2. Il Ministero e le regioni cooperano, altresì, per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131, comma 1. Nel rispetto delle esigenze della tutela, i detti indirizzi e criteri considerano anche finalità di sviluppo territoriale sostenibile". "3. Gli altri enti pubblici territoriali conformano la loro attività di pianificazione agli indirizzi e ai criteri di cui al comma 2 e, nell'immediato, adeguano gli strumenti vigenti"

<sup>11</sup> Accordo del 22 aprile 2015 con la Comunità Montana della Carnia e n. 28 comuni: Amaro, Ampezzo, Arta Terme, Cavazzo Carnico, Cervineto, Comeglians, Enemonzo, Forni Avoltri, Forni di Sopra, Forni di Sotto, Lauco, Ligosullo, Ovaro, Paluzza, Paularo, Prato Carnico, Preone, Ravaschetto, Raveo, Rigolato, Sauris, Socchieve, Sutrio, Tolmezzo, Treppo Carnico, Verzegnis, Villa Santina e Zuglio; Accordo del 21 maggio 2015 con i comuni di Castelnuovo del Friuli e Pinzano al Tagliamento; Accordo del 25 maggio 2015 con i comuni di Attimis, Buttrio, Capriva del Friuli, Cividale del Friuli, Cormons, Corno di Rosazzo, Dolegna del Collio, Faedis, Nimis, Povoletto, Prepotto, San Floriano del Collio e Torreano; Accordo del 13 luglio 2015 i Comuni di Aviano, Budoia, Caneva, Montereale Valcellina e Polcenigo; Accordo del 25 luglio 2015 con i comuni di Bertiole, Castions di Strada, Pocenia, Rivignano-Teor, Talmassons e Varmo; Accordo del 25 luglio 2015 con i comuni di Muzzana del Turgnano, Palazzolo dello Stella, Precenico; Accordo del 25 luglio 2015 con i comuni di Carlino e Marano Lagunare; Accordo del 27 luglio 2015 con i comuni di Drenchia, Grimacco, Prepotto, San Leonardo, Savogna e Stregna.

portatori di interessi diffusi. Al riguardo la Regione ha avviato un programma di workshop finalizzati a presentare nel territorio il PPR FVG nel suo divenire. Per il coinvolgimento delle comunità locali nell'elaborazione del Piano e in particolare nella definizione del quadro conoscitivo e nel riconoscimento dei valori identitari del territorio è in corso di elaborazione un applicativo che consentirà ai cittadini, singolarmente o attraverso l'attività di mediazione dei Comuni, di segnalare elementi o complessi di elementi espressivi di valori oppure situazioni di degrado o ancora buone pratiche di cura del territorio.

La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia procede all'elaborazione del Piano congiuntamente con il Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo con il quale in data 12 novembre 2013 è stato sottoscritto il "Disciplinare di attuazione del Protocollo di Intesa fra il MiBACT e la RAFVG" per l'attività di co-pianificazione.

Il Disciplinare definisce i contenuti tecnici, le modalità operative e il cronoprogramma per l'elaborazione congiunta del PPR FVG, prevede la conclusione dell'elaborazione del piano nel novembre

2016 e istituisce il Comitato paritetico Stato/Regione che sovrintende alle attività di co-pianificazione.

Al Comitato spetta la definizione dei contenuti del Piano, il coordinamento delle azioni necessarie alla sua elaborazione, le modalità di rappresentazione dei beni paesaggistici e la verifica del rispetto del cronoprogramma stabilito nel Disciplinare.

L'elaborazione del Piano è affidata a un gruppo di lavoro interno alla Regione con il supporto scientifico e metodologico dell'Università degli studi di Udine e la stipula di contratti di servizio con soggetti terzi per attività tecniche molto specifiche<sup>12</sup>.

Il Comitato procede a licenziare il Piano nel suo divenire, con atti di validazione dei documenti elaborati dal gruppo di lavoro<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> In data 21 luglio 2014 è stato sottoscritto con L'università degli studi di Udine l'Accordo di collaborazione per attività di ricerca "Supporto scientifico metodologico alla elaborazione del Piano paesaggistico regionale". L'Accordo prevede il contributo dell'UniUd dell'Università per la definizione ed individuazione degli ambiti e sottoambiti di paesaggio e, per la Parte Strategica, la definizione ed individuazione delle caratteristiche delle reti e dei paesaggi strutturali quali la rete ecologica, la rete dei beni culturali, la rete delle infrastrutture e della mobilità lenta; i paesaggi costieri e lagunari; i paesaggi montani; il paesaggio rurale; nonché la definizione di linee guida in relazione a consumo del territorio, dispersione insediativa e recupero del patrimonio edilizio; qualificazione paesaggistica e ambientale delle infrastrutture; localizzazione e progettazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili; turismo sostenibile.

<sup>13</sup> Al momento il Comitato ha validato la delimitazione della linea di battigia marittima, n. 149 laghi, n. 284 corsi d'acqua, n. 2 parchi, n. 15 riserve naturali, n.2 zone umide; ha inoltre approvato i criteri di delimitazione dei boschi e delle zone di interesse archeologico.

<sup>14</sup> Il Comitato tecnico paritetico presieduto da un rappresentante della Regione è istituito ai sensi dell'art. 8 del "Disciplinare di attuazione del protocollo di intesa fra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia" del 12 novembre 2013. Al Comitato spettano la definizione dei contenuti del Piano, il coordinamento delle azioni necessarie alla sua elaborazione, la definizione delle modalità di rappresentazione dei beni paesaggistici e la verifica del rispetto del cronoprogramma stabilito all'articolo 9 del disciplinare stesso.

### 1.3.2. LA PARTE STATUTARIA DEL PPR FVG

Lo schema denominato "Struttura del Piano Paesaggistico Regionale" definisce i contenuti del PPR FVG come individuati dal Comitato tecnico paritetico<sup>14</sup> nella seduta del 23 gennaio 2014: tale schema è inoltre stato approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 433 del 7 marzo 2014.

Il PPR FVG è organizzato in due parti: la "parte statutaria" e la "parte strategica". A queste si aggiunge la parte connessa alla "gestione del Piano" con l'individuazione degli strumenti di attuazione del Piano, di monitoraggio dell'efficacia dello stesso e di integrazione con gli altri Piani e Programmi regionali.

La parte statutaria del PPR FVG considera i contenuti minimi del piano paesaggistico secondo il dettato del Codice. Essa sostanzialmente si articola su tre livelli: quello regionale riferito al "quadro conoscitivo", quello degli "ambiti di paesaggio" e quello dei "beni paesaggistici".

Il livello regionale è strumentale alla definizione del quadro conoscitivo sostanzialmente basato sulle banche dati regionali, implementate dagli apporti di altre amministrazioni pubbliche e degli enti locali attraverso la piattaforma informativa e gli accordi di collaborazione con gli enti locali. Questo livello ha lo scopo di verificare l'attuale articolazione degli ambiti di paesaggio e di permettere la strutturazione di un WebGIS.

Per la definizione degli ambiti, al fine di una maggiore efficacia delle politiche territoriali e del riconoscimento del senso di appartenenza delle comunità locali, verrà tenuto conto non solo degli aspetti morfologici e insediativi ma anche degli aspetti socio-economici, identitari e dei confini amministrativi. In ogni caso la dimensione degli ambiti dovrà essere in grado di rappresentare adeguatamente i caratteri distintivi dei diversi territori.

Il livello dell'ambito di paesaggio è articolato in una parte descrittiva, una parte di interpretazione strutturale e una parte prescrittiva. Il territorio dell'ambito è descritto attraverso la lettura dei caratteri idro-geo-morfologici ed ecosistemici-ambientali e attraverso il riconoscimento dei sistemi insediativi, infrastrutturali e agro-silvo-pastorali.

Rispetto alle indicazioni del Codice si sottolinea come il PPR FVG si propone di riconoscere i sistemi insediativi e agro-ambientali, sia storici che contemporanei, attraverso i "morfortipi"<sup>15</sup>.

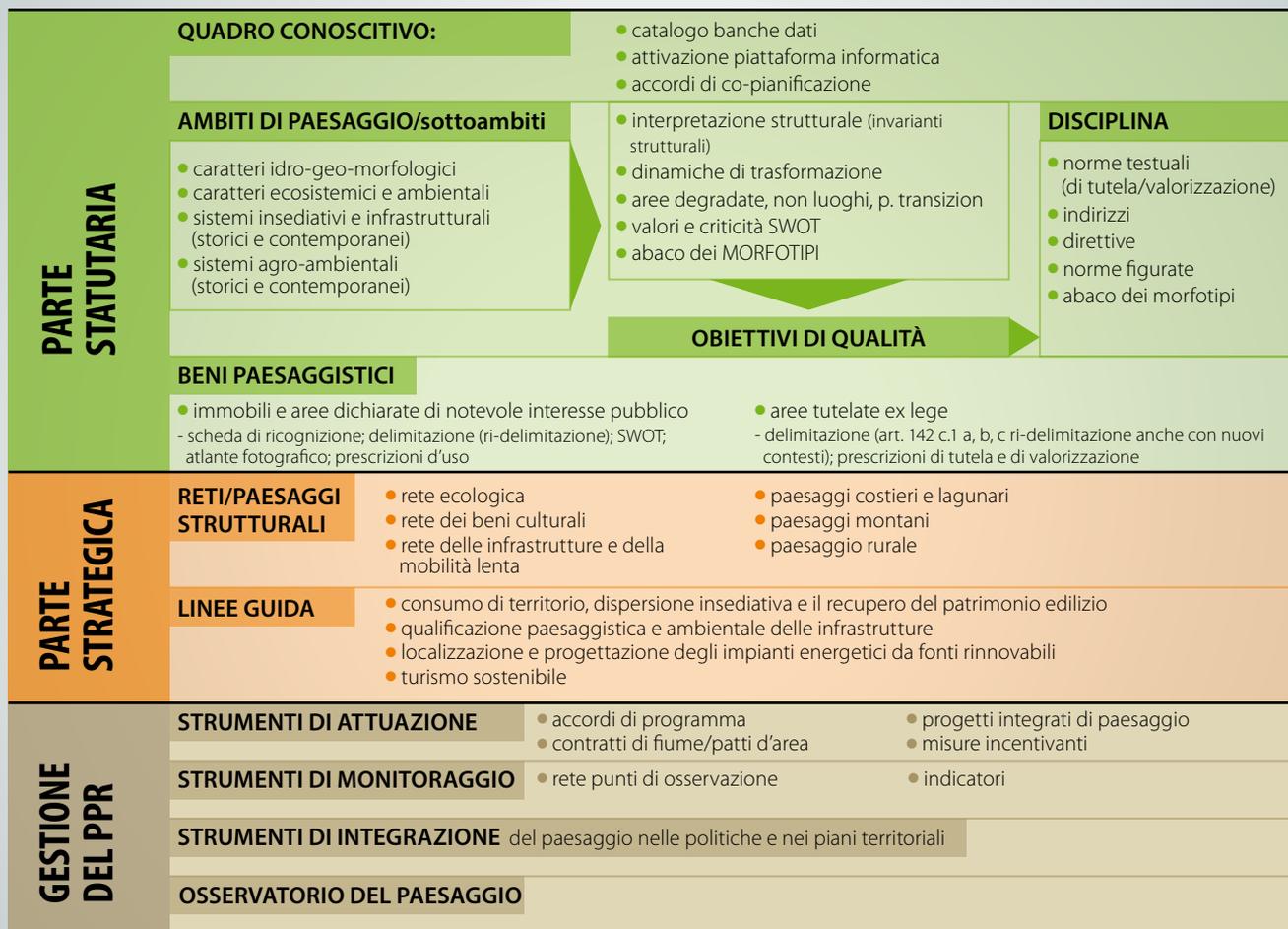
Il livello dei beni paesaggistici viene sviluppato seguendo la metodologia indicata nella Relazione 2011 MiBACT<sup>16</sup> che attiene alla cosiddetta "vestizione", ovvero la codificazione della descrizione, interpretazione e disciplina dei beni paesaggistici vincolati ai sensi di specifici provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico (*art.136 del Codice*) o individuati dalla legge (*art.142 Codice*), oltre che della loro cartografazione georeferenziata.

<sup>15</sup> Per "morfortipo" si intende: "la forma di un luogo o porzione di territorio come risulta dall'interazione di fattori naturali e antropici caratterizzante la sua identità e tipizzabile o riconoscibile in diversi contesti".

<sup>16</sup> A. SCALA, *La pianificazione paesaggistica: la collaborazione istituzionale*. Attività1: analisi delle problematiche ed individuazione delle possibili soluzioni relative alla definizione dei criteri da adottare ai fini della ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni paesaggistici come stabilito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio all'art. 143, da utilizzarsi anche a supporto della elaborazione di modelli digitali per la realizzazione di mappe tematiche nell'ambito di sistemi informativi territoriali, Roma, Mibac, giugno 2011.

## LA STRUTTURA DEL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

SCHEMA DELLA STRUTTURA DEL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE che comprende tutto il territorio regionale



SCHEMA ADERENTE ALL'ALLEGATO ALLA DELIBERA N. 433 DEL 7 MARZO 2014

### 1.3.3. LA PARTE STRATEGICA E ATTUATIVA DEL PPR FVG

Se la parte statutaria del Piano può trovare nel Codice dei beni culturali e del paesaggio un puntuale punto di riferimento e quindi ha una struttura ben definita, quasi obbligata, pur presentando come sopra sottolineato degli aspetti innovativi in particolare riguardo la definizione di ambiti e sottoambiti, la “parte strategica” si caratterizza invece per i suoi aspetti innovativi e per una visione che va oltre gli obblighi previsti per legge per la costruzione della pianificazione paesaggistica. Inoltre la parte strategica è fortemente connessa alla successiva gestione del Piano che dovrà farsi carico non solo degli aspetti normativi previsti dalla parte statutaria, ma dar corso anche a quanto sarà definito nella stessa parte strategica.

Riprendendo lo schema denominato “Struttura del Piano Paesaggistico Regionale”, proposto in figura, si evince che lo scopo del governo regionale è stato quello di immaginare alcuni elementi forti su cui basare la successiva politica paesaggistica, tenendo conto, come già esposto nel primo paragrafo, di un concetto di paesaggio non onnicomprensivo, ma finalizzato ad alcune questioni rilevanti per il contesto regionale di riferimento.

Tre i pilastri chiave su cui è stata costruita la parte strategica: le “reti”, i “paesaggi strutturali”, le “linee guida”, rispettivamente declinate in specifiche articolazioni. L’idea di fondo è stata quella di poter indagare da un lato la struttura profonda e portante del paesaggio regionale e dall’altro di mettere a punto delle indicazioni normative utili a tutti i livelli pianificatori e programmatori regionali. Se la parte statutaria deve gioco forza occuparsi dei “vincoli”, la parte strategica permette il loro inserimento in un contesto più ampio e dentro una visione dinamica, non costrittiva, del paesaggio e della sua gestione.

Reti e paesaggi diventano così il contesto, letto anche sulla base degli ambiti, in cui portare a sistema il complesso mosaico del paesaggio regionale ad un livello di scala più ampio tale che

possa permettere azioni non puntuali, ma vere e proprie politiche di indirizzo unitarie e funzionali all’attuazione del Piano stesso.

La prima idea forte è quella delle “reti” che si articolano in quella “ecologica”, in quella dei “beni culturali” e in quella delle “infrastrutture e della mobilità lenta”. Ci sarà modo di ritornare più avanti sul perché di questa scelta anche alla luce degli obiettivi generali e specifici del Piano e sulla loro peculiare natura; qui preme sottolineare che la prima rete -quella ecologica- è l’elemento di connessione più evidente, proprio per i suoi caratteri ecosistemici ed ambientali, per mettere in relazione territori diversi e per costituire l’ossatura su cui basare una visione di paesaggio non costretta né da rigidi confini di ambiti e sottoambiti di paesaggio, né da puntuali e territorialmente polverizzati beni ambientali e naturali. La forza di questa rete consiste nell’essere di fatto già strutturata sulla base dell’esperienza maturata con Rete Natura 2000 e il sistema dei Parchi e delle Riserve naturali della Regione Friuli Venezia Giulia. Un ottimo punto di partenza per estendere le connessioni in quei territori più frammentati e bisognosi di ricostruire gli elementi che un tempo costituivano i nodi portanti e la tessitura della naturale rete ecologica del territorio regionale.

Il ricco patrimonio che il territorio regionale ha in termini di beni culturali nel loro più ampio significato è stato da sempre uno dei fattori caratterizzanti il paesaggio di questa regione. La stratificazione storica che ha visto la progressiva trasformazione del primigenio paesaggio contrassegnato, anche in pianura, da boschi e foreste, e il succedersi di popolazioni e civiltà hanno marcato in profondità questi luoghi fino alla contemporaneità, lasciando sul territorio tracce profonde, manufatti, edifici, borghi e città, elementi d’arte, strutture territoriali, che sono andate nel tempo a costituire un patrimonio unico ed originale. La rete dei beni culturali ha quindi il compito di individuare quali siano gli elementi portanti e significativi e soprattutto di mettere in rete i beni, quasi sempre considerati

come emergenze puntuali, organizzati sia per sezioni orizzontali per gruppi e tipologie, sia in sottoreti diacronicamente stratificate e per tipologie ai fini delle specificità culturali locali, dedicando un approfondimento particolare al bene culturale “paesaggio rurale”.

La rete delle “infrastrutture e della mobilità lenta” è sicuramente quella più innovativa in quanto pone la questione della fruizione del paesaggio nelle sue diverse modalità in una visione di sostenibilità e di basso impatto e contemporaneamente di come le infrastrutture specialmente quelle connesse alla mobilità nelle sue diverse declinazioni si intersechino col paesaggio stesso. La riflessione proposta all’interno del Piano è quella di indagare come coniugare l’impatto delle infrastrutture tradizionali sul paesaggio e sulla sua dimensione percettiva con l’insieme dell’offerta di mobilità a basso o nullo impatto quale la rete delle piste ciclabili, le greenway, le ippovie, le idrovie, la rete sentieristica formale, ma pure il ricchissimo patrimonio di viabilità rurale che ha costituito per secoli la rete connettiva per le popolazioni locali e non solo.

L’altro pilastro è quello costituito dai “paesaggi strutturali” cioè l’insieme dei paesaggi che costituiscono per la loro originalità, caratterizzazione ed estensione la trama profonda del paesaggio regionale, e che al di là della suddivisione in ambiti e sottoambiti, rappresentano una chiave di lettura unitaria e identificativa del tessuto paesaggistico di questa regione. In questo contesto, anche per consolidate ragioni che fanno proprie le tradizionali suddivisioni in subregioni paesaggistiche del territorio regionale, sono stati individuati tre tipi di paesaggio: quello montano, quello rurale e quello costiero e lagunare.

Non si ritiene qui approfondire le singole caratteristiche, i modelli organizzativi, i punti di forza e di debolezza di questi macro paesaggi, in quanto sono stati oggetto di appositi approfondimenti nei workshop condotti sul territorio e di cui verrà dato conto nei prossimi

quaderni, ma preme sottolineare come questi paesaggi strutturali costituiscano di fatto un fattore unificante per una lettura a scala regionale di situazioni a volte frammentate e tendenti ad una lettura puntuale e quindi non funzionale per una pianificazione di largo respiro. Non si vuole con questo semplificare, o peggio banalizzare, paesaggi che presentano una originalità e una differenziazione che deriva da fattori, storici, culturali, economici e di popolamento, ma si vuole rimarcare che le differenze pur rilevanti presenti al loro interno possono essere meglio valorizzate in un quadro d’insieme che va a definire quindi con più ricchezza il termine stesso con i quali vengono definiti e riconosciuti.

Prendere atto che i paesaggi montani, quelli costieri e lagunari e il paesaggio rurale costituiscono lo sfondo strutturale della strategia del PPR FVG vuol dire di fatto riconoscere la valenza degli stessi in un processo di gestione paesaggistica del territorio, superando le marginalità nelle quali erano stati confinati da processi socio economici o da trasformazioni territoriali guidate da logiche estranee alle valenze paesaggistiche. Partire da paesaggi “deboli” e in qualche modo “marginali”, ma rappresentativi del paesaggio regionale significa ribaltare l’angolo di visuale e riorganizzare in maniera nuova il territorio.

Infine la parte strategica, proseguendo logicamente lungo il percorso fin qui disegnato, prevede, partendo proprio dagli elementi strutturali (reti e paesaggi) la definizione di linee guida che derivano dagli obiettivi stessi del Piano. Anche in questo caso, non ci si è voluti occupare di tutto ciò che ruota attorno al paesaggio, ma si sono individuati alcuni principi forti che possano guidare ed indirizzare la gestione e le azioni connesse all’attuazione stessa del Piano. Quattro le tematiche sul tappeto che vengono considerate strategiche e rilevanti in questo contesto: il consumo di territorio, la dispersione insediativa e il recupero del patrimonio edilizio; la qualificazione paesaggistica e ambientale delle infrastrutture; la

localizzazione e progettazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili; il turismo sostenibile.

Nel capitolo successivo questi temi saranno letti e meglio declinati nell'illustrazione degli obiettivi generali e specifici del Piano, qui si vuole sottolineare come questa focalizzazione, che deve portare alla redazione di linee guida e quindi di indirizzo agli altri strumenti di pianificazione e programmazione, vada a toccare alcuni dei fattori più rilevanti che hanno segnato la trasformazione del territorio regionale negli ultimi decenni, quando si è fatta evidente e irreversibile la crisi della civiltà rurale per passare rapidamente a quella industriale, contrassegnata dalla piccola e media impresa diffusa, e poi a quella terziaria, con la grande accelerazione determinata dal terremoto e dalla successiva ricostruzione di buona parte del Friuli.

In questo quadro è quindi inevitabile occuparsi di consumo di territorio a fronte di un patrimonio dismesso (caserme, opifici, edifici commerciali, centri storici...) di rara consistenza, di una proliferazione, derivante anche da scelte progettuali ormai superate, di infrastrutture viarie, di una diffusione dell'edificato che è andato ad occupare e a stravolgere non solo le poche periferie urbane, ma pure la trama dei borghi e centri rurali a fronte di una tendenza ormai consolidata in questa regione alla denatalità e alla crisi demografica, e di conseguenza alla necessità di un efficace recupero del patrimonio edilizio; o ancora alla necessità di indirizzare le politiche energetiche che negli ultimi tempi vedono, specie a livello infrastrutturale, animare il dibattito proprio attorno al fattore "paesaggio".

Infine, vista la vocazionalità del Friuli Venezia Giulia, il fattore "turismo" come perno per uno sviluppo turistico che percorra i territori della sostenibilità, valorizzando proprio quel patrimonio irrinunciabile costituito dai valori paesaggisti che ha trovato anche nei riconoscimenti UNESCO, si prenda ad esempio il caso delle

Dolomiti friulane, un suo specifico ruolo. E in questo contesto diventano evidenti le interrelazioni con le reti di cui si è detto sopra, coi paesaggi strutturali, in una visione complessiva di un Piano che possa guidare processi piuttosto che essere meramente impositivo.

L'ultima parte della struttura del PPR FVG è stata riservata alla futura gestione del Piano attraverso il processo di attuazione formale, ma pure attraverso un sistema di strumenti che debbono rendere vivo il Piano e rafforzare il legame con le comunità locali. Già si è detto degli accordi di programma con le amministrazioni comunali, ma gli strumenti a disposizione possono prevedere ad esempio i contratti di fiume, già sperimentati in altre regioni, oppure patti o accordi d'area, delle misure incentivanti per progetti e azioni specifici meglio se integrati.

Fondamentale in questa fase sarà l'azione di monitoraggio che potrà attuarsi, anche qui sulla base di esperienze attive in altre regioni, attraverso l'istituzione dell'Osservatorio del paesaggio, punto di riferimento anche per lo scambio continuo e il coinvolgimento sistematico delle popolazioni locali, ma pure attraverso matrici di indicatori multidimensionali sia quantitativi che qualitativi e con una efficace ed efficiente rete diffusa sul territorio di punti di osservazione.

Da ultimo, ma forse è l'aspetto più delicato, sarà necessario operare perché il Piano in tutte le sue parti, sia quella statutaria che quella strategica, venga integrato a tutti i livelli delle politiche di programmazione regionali, nei piani territoriali e nei piani di settore. Solo così si potrà dire che la filosofia che sottende il PPR FVG, che ha trovato adeguata formalizzazione nello schema strutturale, avrà avuto piena realizzazione fornendo a tutti gli attori uno strumento innovativo e adeguato a governare, tutelare, valorizzare un patrimonio, come quello paesaggistico, irrinunciabile per la comunità di riferimento.

2.

# LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA DEL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

GIULIO PIANI, LUCIA PIANI, EMANUELA SNIDARO



IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

La valutazione ambientale dei Piani e Programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente è stata introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati Piani e Programmi sull'ambiente).

Questa norma ha completato il quadro normativo sulla valutazione ambientale dei progetti portando la valutazione al livello in cui si compiono le scelte strategiche/politiche nella gestione del territorio. L'obiettivo infatti è quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione degli strumenti di pianificazione al fine di promuovere la sostenibilità e una corretta azione ambientale in senso lato. Le dimensioni della sostenibilità da considerare nelle valutazioni sono quella ambientale, quella economica e quella sociale che devono integrarsi tra loro.

A livello nazionale la direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è stata recepita dalla parte seconda del Decreto legislativo 152/2006 (Norme in materia ambientale) che prevede, fra l'altro, l'integrazione nella VAS della Valutazione di Incidenza, se dovuta.

I punti essenziali che caratterizzano il processo di valutazione ambientale strategica, sono:

- la valutazione in itinere significa valutare le conseguenze ambientali delle scelte di Piano fin dalle prime fasi di elaborazione; tale aspetto è rilevante in quanto il processo si attua sin dalla fase preparatoria e soprattutto durante le fasi decisionali dell'iter formativo del Piano;

- il documento "Rapporto ambientale" redatto contestualmente allo sviluppo del progetto di Piano (di cui il Rapporto è parte integrante);
- il ricorso a forme di consultazione e condivisione della proposta di Piano e del relativo Rapporto ambientale;
- la continuità del processo, che non si conclude con l'approvazione del Piano ma prosegue con la fase di monitoraggio, in modo da controllare gli effetti ambientali significativi, riconoscere tempestivamente quelli negativi non previsti e riuscire ad adottare le eventuali opportune misure correttive.

Il processo valutativo e quello pianificatorio, dunque, si intersecano e si rafforzano vicendevolmente e in questo contesto agiscono diverse tipologie di soggetti.

Da un lato vi è il soggetto, detto "Autorità procedente", che avvia il Piano e il relativo processo di VAS e prende la decisione finale approvando lo strumento pianificatorio: in tale attività l'Autorità procedente è affiancata da un soggetto che elabora i documenti di Piano, compresi tutti i documenti di VAS.

Dall'altro lato vi è il soggetto, detto "Autorità competente" che, al fine di promuovere l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nelle politiche settoriali e il rispetto delle politiche e delle norme ambientali nazionali ed europee, esprime un parere motivato sul Piano e sul relativo Rapporto ambientale, collaborando in modo dialogico con chi elabora lo strumento di pianificazione a partire dalle fasi di assoggettabilità fino all'attuazione del Piano stesso.



Durante la valutazione ambientale sono inoltre coinvolte pubbliche amministrazioni ed enti pubblici i quali, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessati agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dello strumento di pianificazione: essi sono chiamati "soggetti competenti in materia ambientale" e sono chiamati a collaborare fornendo osservazioni e/o contributi già nelle fasi preliminari.

Nel processo di VAS, il pubblico interessato ha un ruolo attivo nelle scelte pianificatorie e valutative fornendo informazioni o formulando osservazioni durante la fase delle consultazioni pubbliche.

Incontro d'avvio del processo partecipativo per la redazione del Piano Paesaggistico Regionale, con tecnici della Regione, esperti universitari e Comuni - Udine 23/06/2015



# Il processo di VAS del Piano Paesaggistico Regionale

Il Piano Paesaggistico Regionale è contraddistinto da una forte valenza ambientale e storico culturale che connota anche il processo di valutazione. La pianificazione paesaggistica infatti è caratterizzata principalmente da finalità di tutela e miglioramento dell'ambiente e dunque implica effetti prevalentemente positivi sulle tematiche ambientali: pertanto ci si aspetta che nell'ambito delle fasi di valutazione siano messi in luce e analizzati questi effetti positivi, pur considerando anche le possibili interferenze con la dimensione socio-economica della sostenibilità.

Il processo di VAS per il Piano Paesaggistico Regionale si struttura seguendo le indicazioni del decreto legislativo 152/2006 ed è stato formalmente avviato con deliberazione della Giunta regionale n. 433 del 7 marzo 2014 contestualmente al processo di elaborazione del Piano secondo lo Schema denominato "Struttura del Piano Paesaggistico Regionale" approvato dal Comitato tecnico paritetico<sup>19</sup> nella seduta del 23 gennaio 2014.

Nel percorso di valutazione le funzioni di Autorità procedente sono svolte dalla Giunta regionale, mentre i documenti di Piano sono supervisionati e proposti dal Comitato tecnico paritetico, che pertanto ricopre il ruolo di Soggetto proponente.

Le funzioni di Autorità competente sono svolte sempre dalla Giunta regionale, affiancata da una "Struttura di supporto tecnico" che assicura alla Giunta un fondamentale supporto tecnico-scientifico e adeguate competenze multisettoriali, garantendo al contempo la caratteristica di indipendenza scientifica rispetto all'Autorità procedente. La Struttura è composta da cinque soggetti aventi competenze negli aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori. Tale struttura è stata costituita in forma di Gruppo di lavoro interdirezionale.

Nel processo valutativo sono coinvolti numerosi soggetti competenti in materia ambientale, fra i quali si annoverano varie Direzioni centrali regionali, l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, le Aziende per l'assistenza sanitaria, le Province, i Comuni, le Comunità montane, gli Enti parco, le Riserve naturali, i Consorzi di bonifica, le Università regionali e altri Enti e Istituti. Il quadro dei soggetti si completa con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo e la Regione Veneto. Nell'ambito del

<sup>19</sup> L'articolo 8 del "Disciplinare di attuazione del protocollo di intesa fra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia" del 12 novembre 2013 prevede che per procedere all'elaborazione congiunta del PPR sia istituito un Comitato tecnico paritetico presieduto da un rappresentante della Regione. Al Comitato spettano la definizione dei contenuti del Piano, il coordinamento delle azioni necessarie alla sua elaborazione, la definizione delle modalità di rappresentazione dei beni paesaggistici e la verifica del rispetto del cronoprogramma stabilito all'articolo 9 del disciplinare stesso.



IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA



foto  
Giovanni  
Montenero

percorso di valutazione viene chiesto alle Repubbliche d'Austria e di Slovenia, attraverso una procedura codificata, di manifestare l'eventuale interesse a partecipare alle consultazioni transfrontaliere di VAS.

Il processo di valutazione, in armonia con la normativa nazionale e regionale, si articola in una serie di fasi che accompagnano il Piano e che di seguito vengono riepilogate.

## LA FASE PRELIMINARE

In questa fase il processo di valutazione accompagna la strutturazione dello strumento pianificatorio e la definizione degli obiettivi dello stesso attraverso un lavoro di coordinamento e di dialogo continuo con gli estensori del Piano. In sintesi:

- viene elaborato il documento denominato "Rapporto preliminare di VAS del PPR" con una prima analisi degli obiettivi di sostenibilità e dei possibili effetti e con la definizione della procedura di valutazione;
- la Giunta regionale prende atto del Rapporto preliminare;
- viene attivata la procedura per verificare se gli Stati confinanti hanno interesse a partecipare alle consultazioni pubbliche (consultazione transfrontaliera);
- viene avviata una consultazione preliminare della durata di 90 giorni con i soggetti competenti in materia ambientale ai quali viene trasmesso il citato documento;

- vengono analizzati ed eventualmente accolti i contributi pervenuti durante le consultazioni preliminari.

## IL PIANO E IL RAPPORTO AMBIENTALE

Questa è la fase centrale in cui sono redatti il PPR e il Rapporto ambientale parte integrante del Piano stesso. In sintesi:

- viene avviato il processo di coinvolgimento degli Enti Locali per svolgere attività congiunte nell'ambito dell'elaborazione del PPR per specifici ambiti territoriali;
- sono predisposti una proposta di Piano, il Rapporto ambientale e la relativa Sintesi non tecnica.

## L'ADOZIONE DEL PIANO

In questa fase la Giunta regionale prende atto della proposta e avvia le procedure per raccogliere i pareri delle Autorità e per attivare la fase di consultazione del pubblico:

- la Giunta regionale (Autorità procedente) prende atto della proposta di PPR e del Rapporto ambientale;
- i documenti di Piano vengono trasmessi al Consiglio delle autonomie locali (CAL), e alle competenti Commissioni consiliari al fine di acquisirne il parere;
- vengono identificate le modifiche alla proposta di PPR sulla base dei pareri espressi.



## LA CONSULTAZIONE PUBBLICA

In questa fase vengono svolte tutte le attività finalizzate a dare avvio alle consultazioni al fine di raccogliere osservazioni, contributi e valutazioni dal pubblico nonché dai soggetti coinvolti formalmente nel processo di VAS. Nello specifico:

- il Piano viene sottoposto alla validazione/condivisione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;
- la Giunta regionale adotta il PPR e il Rapporto ambientale. A seguire - viene pubblicato un avviso di adozione e deposito della documentazione adottata sul Bollettino Ufficiale della Regione (BUR) e sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (GURI). Tale avviso contiene le informazioni e le modalità di partecipazione alle consultazioni da parte di chiunque ne abbia interesse;
- presso gli uffici regionali della Direzione centrale infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale, lavori pubblici, edilizia e delle Province viene depositata la documentazione relativa al PPR adottato e al Rapporto ambientale per la consultazione pubblica;

Mariagrazia Santoro (Assessore regionale Pianificazione territoriale) al workshop "Il Paesaggio rurale", il quinto per la redazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR), a Villa di Toppo Florio - Buttrio 25/05/2015



- viene avviata, così, la fase di consultazione del pubblico e dei soggetti competenti in materia ambientale della durata di 60 giorni;
- vengono avviate contestualmente anche le eventuali consultazioni transfrontaliere.

### **L'ESPRESSIONE DEL PARERE MOTIVATO**

In questa fase la Giunta regionale, in qualità di Autorità competente, dopo aver preso atto delle osservazioni, contributi e valutazioni pervenuti durante la fase di consultazione pubblica, si pronuncia con l'espressione di un parere motivato, in particolare:

- inizia l'esame istruttorio e la valutazione del Rapporto ambientale da parte della Struttura di supporto tecnico all'Autorità competente;
- la Giunta regionale (Autorità competente), entro 90 giorni dalla scadenza delle consultazioni pubbliche, emana un parere motivato ai sensi dell'articolo 15, comma 1 del decreto legislativo 152/2006.

### **REVISIONE DEGLI ELABORATI E DICHIARAZIONE DI SINTESI**

In questa fase, alla luce del parere motivato dell'Autorità competente, il soggetto proponente effettua una revisione degli elaborati di PPR adottati (ivi compreso il Rapporto ambientale) e predispone la Dichiarazione di sintesi, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 152/2006.

### **L'APPROVAZIONE DEL PIANO E STIPULA DELL'ACCORDO CON IL MIBACT**

A seguito della revisione dei documenti di Piano, si apre la fase dedicata all'approvazione, alla stipula dell'accordo con il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (MIBACT) ed alla fase di pubblicazione. Nello specifico:

- il PPR, il Rapporto ambientale, il parere motivato, la dichiarazione di sintesi e la documentazione acquisita nella fase della consultazione pubblica sono trasmessi all'organo competente per l'approvazione del Piano;
- si procede alla stipula dell'accordo con il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo ai sensi dell'articolo 57, comma 6 della legge regionale 5/2007 e dell'articolo 143, comma 2 del decreto legislativo 42/2004;
- con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale e nel rispetto dell'accordo sottoscritto con il MIBACT, il PPR viene approvato;
- l'avviso di approvazione viene pubblicato nella GURI e su due quotidiani a diffusione regionale, ai sensi dell'articolo 57, comma 10 della legge regionale 5/2007) e sul Bollettino Ufficiale della Regione viene pubblicato il PPR;
- infine, ai sensi dell'art. 17, comma 1 del decreto legislativo 152/2006, sul sito internet della Regione viene pubblicato il PPR unitamente al parere motivato dell'Autorità competente, alla Dichiarazione di sintesi e alle misure relative al monitoraggio.



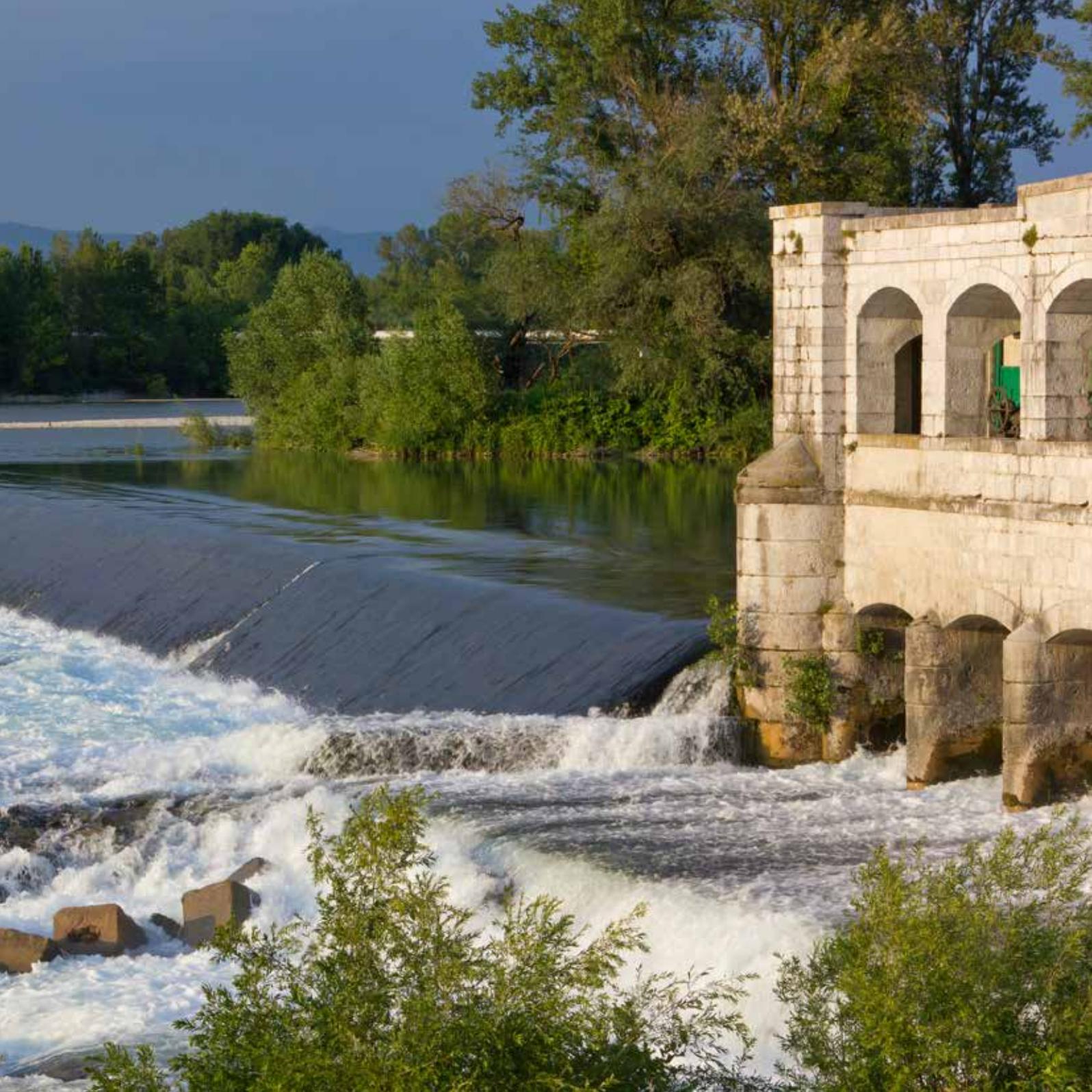
## MONITORAGGIO DEGLI EFFETTI AMBIENTALI

Durante la fase di attuazione del PPR viene effettuato il monitoraggio degli effetti ambientali e dell'efficacia del PPR secondo quanto previsto dalle misure incluse nel Rapporto ambientale. In particolare:

- periodicamente, secondo quanto indicato dalle misure, si effettua il monitoraggio degli effetti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione del PPR e si verifica il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- vengono pubblicati sul sito internet della Regione le modalità di svolgimento del monitoraggio, i risultati conseguiti e le eventuali misure correttive adottate.

**IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DEL PIANO E IL PROCESSO DI VAS SONO VISUALIZZABILI NEL SEGUENTE SCHEMA:**

	ATTIVITÀ DI PROGETTAZIONE/ PIANIFICAZIONE	LE ATTIVITÀ DI VAS DEL PIANO (D. LGS. 152/2006)	ITER PROCEDURALE E PROCESSO DI PARTECIPAZIONE
<b>FASI PRELIMINARI</b>	Attività preliminari di ricognizione e individuazione	Elaborazione del Rapporto	Avvio PPR-VAS e schema della struttura del PPR (DGR 433/2014)
			Attività di informazione e coinvolgimento (L.R. 5/2007 art. 57 c. 5)
			Presa d'atto del RP
			Consultazioni sul RP con i soggetti
<b>ELABORAZIONE E REDAZIONE</b>	Elaborazione proposta di PPR	Esame istruttorio delle osservazioni	Accordi con Enti locali per specifici ambiti territoriali (L.R. 5/2007, art. 57, c. 4)
		Elaborazione del Rapporto	Trasmissione documenti di PPR e RA al Consiglio autonomie locali (CAL) e componenti Commissioni consiliari
	Eventuale revisione della proposta di PPR	Eventuale revisione del RA	Acquisizione pareri CAL e Commissione consiliare
<b>ADOZIONE E CONSULTAZIONI</b>	Atti di validazione/condivisione MIBACT-RAFGV (Pdl art. 9, c. 2)		Adozione di PPR e RA
			Pubblicazioni: avviso GURI/web (L.R. 5/2007, art. 57, c. 7)
<b>APPROVAZIONE</b>	Esame istruttorio delle osservazioni	Esame istruttorio delle osservazioni	Espressione Parere motivato
	Eventuale revisione del PPR	Eventuale revisione del RA	Approvazione di PPR e RA
	Stipula accordo MIBACT-RAFGV (Programma di intesa, art. 9, c. 2)	Dichiarazione di Sintesi	Pubblicazioni: GURI, 2 quotidiani regionali, BUR web (L.R. 5/2007, art. 57, c. 10-11 e D.Lgs. 152/2006, art. 17)



## 2.3.

# La fase di valutazione preliminare

La valutazione ambientale strategica si sviluppa inizialmente attraverso una valutazione preliminare, detta "scoping": si tratta di una fase dialogica che prevede il coinvolgimento specifico dei citati soggetti competenti in materia ambientale.

La fase di *scoping* è finalizzata a mettere in luce tutti gli elementi conoscitivi essenziali al conseguimento degli obiettivi del Piano, ossia, in generale:

- la definizione del contesto territoriale cui il Piano si riferisce;
- i soggetti coinvolti;
- gli obiettivi di sostenibilità ambientale di riferimento;
- le metodologie per le valutazioni di coerenza con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione e per la valutazione degli effetti del Piano sull'ambiente.

L'elaborazione del Rapporto preliminare costituisce il primo passo nel processo di VAS in quanto accompagna la formazione dello strumento di pianificazione e ha la funzione di supporto all'attività di consultazione attraverso la quale si giunge alla definizione dell'ambito di influenza del Piano, ambito entro il quale si possono verificare effetti derivanti dall'attuazione dello strumento.

La fase di consultazione preliminare è avviata mediante la trasmissione del Rapporto preliminare ai soggetti competenti in materia ambientale. Quest'ultimi, sono chiamati ad esprimere osservazioni e a fornire contributi di tipo conoscitivo e valutativo, in formato cartaceo o digitale, entro il termine massimo di 90 giorni dalla ricezione della documentazione di VAS.

Nell'ambito del processo di VAS, quindi, lo scoping mira a concordare le modalità di inclusione delle dimensioni ambientale, sociale

ed economica nel Piano, definendo preventivamente le informazioni da includere nell'elaborazione del successivo Rapporto ambientale e il loro livello di dettaglio, nonché prospettando gli indicatori utili per l'analisi di contesto, per la valutazione e il monitoraggio.

Partendo dai presupposti esposti e tenendo in considerazione le indicazioni citate nel Manuale e Linee guida ISPRA, "Elementi per l'aggiornamento delle norme tecniche in materia di valutazione ambientale", n. 109/2014' è stato elaborato il documento di Rapporto preliminare, formalizzato con Deliberazione della Giunta regionale n.858 dell'8 maggio 2015, la cui struttura è descritta di seguito sinteticamente:

- l'introduzione: inquadra la finalità della fase di *scoping*;
- il processo di VAS: descrive le fasi ed i soggetti coinvolti;
- l'inquadramento normativo del Piano Paesaggistico Regionale: inserisce il PPR nel contesto normativo e pianificatorio regionale e nazionale;
- gli obiettivi del PPR: illustra i contenuti, gli obiettivi generali e specifici ed il loro legame con gli obiettivi di sostenibilità nazionali e comunitari;
- la relazione con altri Piani e Programmi pertinenti e con gli obiettivi di sostenibilità ambientale: l'analisi ha la finalità di costituire una base conoscitiva per la valutazione di coerenza tra gli obiettivi proposti dal PPR ed i contenuti di altri strumenti normativi, strategici, di pianificazione o di programmazione sia a livello regionale (coerenza esterna orizzontale), sia a livello internazionale, comunitario e nazionale (coerenza esterna verticale). In tale paragrafo è evidenziato come la materia paesaggistica sia stata considerata negli strumenti di pianificazione e programmazione regionale;

- il contesto ambientale: descrive la metodologia che sarà utilizzata nel prosieguo del processo valutativo per descrivere lo stato dell'ambiente, anche considerando le criticità del contesto ambientale su cui il Piano può avere effetti significativi;
- gli aspetti relativi alla valutazione di incidenza: sono finalizzati da un lato ad illustrare la procedura di valutazione di incidenza e dell'approccio metodologico-valutativo, dall'altro a descrivere i siti della Rete Natura 2000 del territorio regionale e dei territori contermini alla Regione Friuli Venezia Giulia;
- la metodologia di identificazione e valutazione degli effetti del Piano Paesaggistico Regionale: include la descrizione dell'approccio metodologico (valutazione, caratterizzazione, monitoraggio), facendo particolare riferimento agli specifici aspetti valutativi sia per la parte statutaria, sia per la parte strategica del Piano;



- gli indicatori per la valutazione ambientale: presenta una prima proposta di indicatori per la descrizione e la valutazione del contesto ambientale e del PPR;
- il processo di coinvolgimento: descrive le metodologie di coinvolgimento del pubblico e degli stakeholders nell'ambito del PPR;
- la proposta di indice del Rapporto ambientale: riporta una prima presentazione dei contenuti del Rapporto Ambientale del PPR.

Nell'ambito del Rapporto preliminare sono state individuate le tematiche ambientali e antropiche rispetto alle quali sarà articolata la valutazione: tale scelta è effettuata utilizzando il modello DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stato, Impatti, Risposte). Il modello DPSIR è uno schema concettuale che permette di strutturare le informazioni ambientali per renderle più accessibili ed intelligibili ai fini decisionali ed informativi.

L'utilizzo di questo modello fornisce un contributo all'interpretazione delle complesse relazioni causa-effetto e delle dinamiche che hanno portato e portano allo sviluppo dei problemi ambientali. Consente di pianificare l'adozione di specifiche politiche o interventi correttivi per fronteggiare gli impatti, indirizzandoli verso una qualsiasi fase del DPSIR (fonte, pressione, stato, impatto o anche una risposta pregressa da correggere), e di valutarne l'efficacia.

Premesso che l'ambito di influenza del PPR interessa l'intero territorio regionale, si evidenzia come il Piano, presenti possibili relazioni di tipo diretto o indiretto con i seguenti aspetti:

- tematiche ambientali : acqua, aria e cambiamenti climatici, suolo, paesaggio, biodiversità.
- tematiche antropiche: popolazione e salute, settore agricolo e forestale, settore industriale e attività estrattive, settore energetico e delle telecomunicazioni, settore dei trasporti, settore turistico e culturale, rifiuti.

Si ritiene utile evidenziare, essendo la pianificazione paesaggistica caratterizzata principalmente da finalità di tutela e miglioramento dell'ambiente e dunque implicando la sua attuazione effetti prevalentemente positivi sulle tematiche ambientali, che sia qualificante, nell'ambito della valutazione, considerare gli effetti dell'attuazione del Piano sulla dimensione socio-economica della sostenibilità, che trova caratterizzazione nelle tematiche antropiche.

Le tematiche selezionate saranno parte del Rapporto Ambientale in cui si saranno sviluppate le seguenti parti:

- descrizione del contesto ambientale;
- analisi della coerenza di piani e programmi;
- selezione degli obiettivi di sostenibilità di livello internazionale, europeo e nazionale;
- valutazione degli effetti del PPR;
- individuazione degli indicatori di monitoraggio.





# 3. GLI OBIETTIVI DEL PIANO

GIULIO PIAN, LUCIA PIANI, EMANUELA SNIDARO



IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

# 3.1. Dalla sostenibilità ambientale agli obiettivi della pianificazione paesaggistica: un percorso di integrazione e trasparenza

**G**li obiettivi del piano sono stati elaborati attraverso un "processo a cascata" partendo da un lato dall'analisi di documenti relativi alle politiche comunitarie e nazionali riferite ai temi del paesaggio e della sostenibilità e dall'altro dalle politiche definite a livello regionale. Attraverso un percorso di condivisione e interpretazione progressiva delle esigenze pianificatorie, strategiche, di sostenibilità ambientale e dello Schema della struttura

del PPR FVG, si è giunti alla proposta degli obiettivi generali del PPR. La struttura "a cascata" consente dunque di visualizzare con immediatezza il collegamento fra gli obiettivi di Piano e gli obiettivi di sostenibilità ambientale e funge da punto di partenza per l'associazione a ciascun obiettivo specifico delle relative azioni che il PPR FVG proporrà per raggiungere gli obiettivi relativi.



Nelle seguenti schede sono descritti gli obiettivi generali del Piano riferiti alla parte strategica. Per facilitare la lettura e la comprensione di tali schede e per maggiore trasparenza del percorso logico, le informazioni sono state organizzate riportando per ciascun obiettivo le fonti delle politiche comunitarie, nazionali e regionali considerate, una descrizione sintetica dei contenuti e gli elementi identificativi dello stesso.

L'obiettivo mette in primo piano il ruolo delle comunità nei confronti del paesaggio, facendo proprie le indicazioni della Convenzione Europea, la quale interpreta il paesaggio quale espressione di "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

La comunità è riconosciuta come parte attiva nella conservazione del patrimonio naturale e storico-culturale, che è l'elemento costituente del paesaggio e la base della comune "identità"

#### OBIETTIVO GENERALE 1 - PAROLA CHIAVE: IDENTITÀ

OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ COMUNITARI E NAZIONALI	OBIETTIVI GENERALI DI PIANO	OBIETTIVI SPECIFICI DI PIANO
<p>Creare una società inclusiva tenendo conto della solidarietà tra le generazioni e nell'ambito delle stesse nonché garantire e migliorare la qualità della vita dei cittadini quale presupposto per un benessere duraturo delle persone.</p> <p><i>(Nuova strategia UE sviluppo sostenibile 2006)</i></p> <p><i>(Convenzione-quadro europea del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali)</i></p> <p><i>(Convenzione europea paesaggio 2000)</i></p>	<p><b>OG1</b> Mettere il paesaggio in relazione con il contesto di vita delle comunità, con il proprio patrimonio culturale e naturale, considerandolo quale fondamento della loro identità.</p> <p><i>(Convenzione europea paesaggio 2000)</i></p>	<p><b>OS 1.1</b> Assicurare il rispetto delle diversità storico-culturali presenti sul territorio regionale.</p> <p><i>(Nuova strategia UE sviluppo sostenibile 2006)</i></p>
		<p><b>OS 1.2</b> Favorire la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale.</p> <p><i>(Convenzione-quadro europea del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali)</i></p>
		<p><b>OS 1.3</b> Definire e realizzare le politiche sul paesaggio anche attraverso il coinvolgimento delle comunità.</p> <p><i>Convenzione europea paesaggio 2000)</i></p>

Per questo è obiettivo prioritario del Piano consolidare il legame tra paesaggio e comunità, assicurando il rispetto delle diversità culturali presenti sul territorio regionale, coinvolgendo le comunità nella definizione e nella realizzazione delle politiche sul paesaggio e favorendo la cooperazione tra le comunità locali.

Il tema dei “patrimoni” naturali, ambientali, storici e archeologici, degli insediamenti e delle aree rurali è centrale nelle politiche a livello regionale in termini di conservazione, rigenerazione. Il patrimonio va considerato come fondamento della sostenibilità in quanto attiva flussi materiali e immateriali necessari per garantire il benessere delle comunità.

## OBIETTIVO GENERALE 2 - PAROLA CHIAVE: PATRIMONIO

OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ COMUNITARI E NAZIONALI	OBIETTIVI GENERALI DI PIANO	OBIETTIVI SPECIFICI DI PIANO
<p>Proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell’Unione.</p> <p>Adottare idonee politiche di conservazione, comprendendo la valenza storica, estetica ed ecologica del capitale naturale dell’Unione.</p> <p><i>(Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici 2013)</i></p> <p><i>(7° PAA 2013)</i></p> <p>Salvaguardare i patrimoni ambientali, storici e archeologici, le città, i paesi e le aree rurali, che rappresentano la dimensione umana e paesistica quali basi per uno sviluppo di qualità della regione.</p> <p>Questo insieme rappresenta un fattore di coesione, attrattività e competitività.</p> <p><i>(Programma di governo)</i></p> <p>Salvaguardare l’ambiente non solo ai fini della conservazione delle peculiarità naturali del territorio ma anche come opportunità di sviluppo sostenibile.</p> <p><i>(Piano della prestazione della PA)</i></p>	<p><b>OG2</b> Proteggere, conservare e migliorare i patrimoni naturali, ambientali, storici e archeologici, gli insediamenti, e le aree rurali per uno sviluppo sostenibile di qualità della regione.</p> <p><i>(Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici 2013)</i></p> <p><i>(7° PAA 2013)</i></p> <p><i>(Convenzione europea paesaggio 2000)</i></p> <p><i>(Programma di governo)</i></p>	<p><b>OS 2.1</b> Integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e di settore.</p> <p><i>(Convenzione europea paesaggio 2000)</i></p> <p><b>OS 2.2</b> Indirizzare verso idonee politiche di conservazione, comprendendo la valenza storica, culturale, estetica ed ecologica del patrimonio naturale e storico-culturale.</p> <p><i>(Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici 2013)</i></p> <p><b>OS 2.3</b> Indirizzare verso la riqualificazione del patrimonio ambientale e storico-culturale, garantendone l’accessibilità, e proteggere e rigenerare il patrimonio edilizio esistente.</p> <p><i>(Strategia azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002)</i></p> <p><i>(Piano della prestazione della PA)</i></p>

PROSEGUE DA TABELLA PRECEDENTE

OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ COMUNITARI E NAZIONALI	OBIETTIVI GENERALI DI PIANO	OBIETTIVI SPECIFICI DI PIANO
<p>Proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione.</p> <p>Adottare idonee politiche di conservazione, comprendendo la valenza storica, estetica ed ecologica del capitale naturale dell'Unione.</p> <p><i>(Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici 2013)</i> <i>(7° PAA 2013)</i></p> <p>Salvaguardare i patrimoni ambientali, storici e archeologici, le città, i paesi e le aree rurali, che rappresentano la dimensione umana e paesistica quali basi per uno sviluppo di qualità della regione.</p> <p>Questo insieme rappresenta un fattore di coesione, attrattività e competitività.</p> <p><i>(Programma di governo)</i></p> <p>Salvaguardare l'ambiente non solo ai fini della conservazione delle peculiarità naturali del territorio ma anche come opportunità di sviluppo sostenibile.</p> <p><i>(Piano della prestazione della PA)</i></p>	<p><b>OG2</b> Proteggere, conservare e migliorare i patrimoni naturali, ambientali, storici e archeologici, gli insediamenti, e le aree rurali per uno sviluppo sostenibile di qualità della regione.</p> <p><i>(Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici 2013)</i> <i>(7° PAA 2013)</i> <i>(Convenzione europea paesaggio 2000)</i> <i>(Programma di governo)</i></p>	<p><b>OS 2.4</b> Conservare la bellezza ed il valore ricreativo del paesaggio naturale e rurale.</p> <p><i>(Protocollo "agricoltura di montagna" - Convenzione delle Alpi)</i></p> <hr/> <p><b>OS 2.5</b> Gestire secondo principi di precauzione il patrimonio naturalistico e culturale.</p> <p><i>(Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica) (Sofia, 25 ottobre 1995).</i></p> <hr/> <p><b>OS 2.6</b> Proteggere il patrimonio architettonico, quale elemento essenziale dell'assetto del territorio.</p> <p><i>(Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (Granada, 3 ottobre 1985))</i></p>

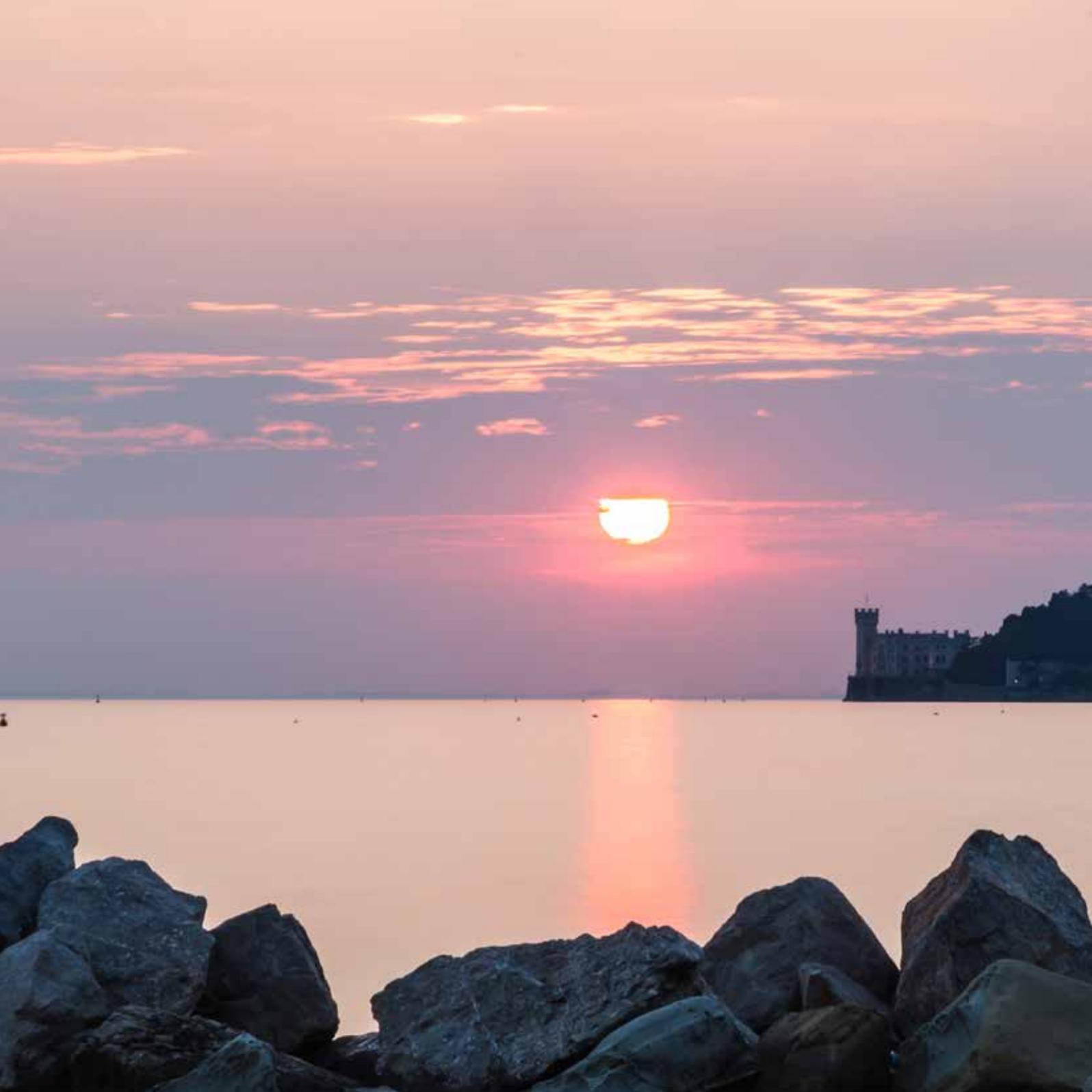
OBIETTIVO GENERALE 3 - PAROLA CHIAVE: DIVERSITÀ

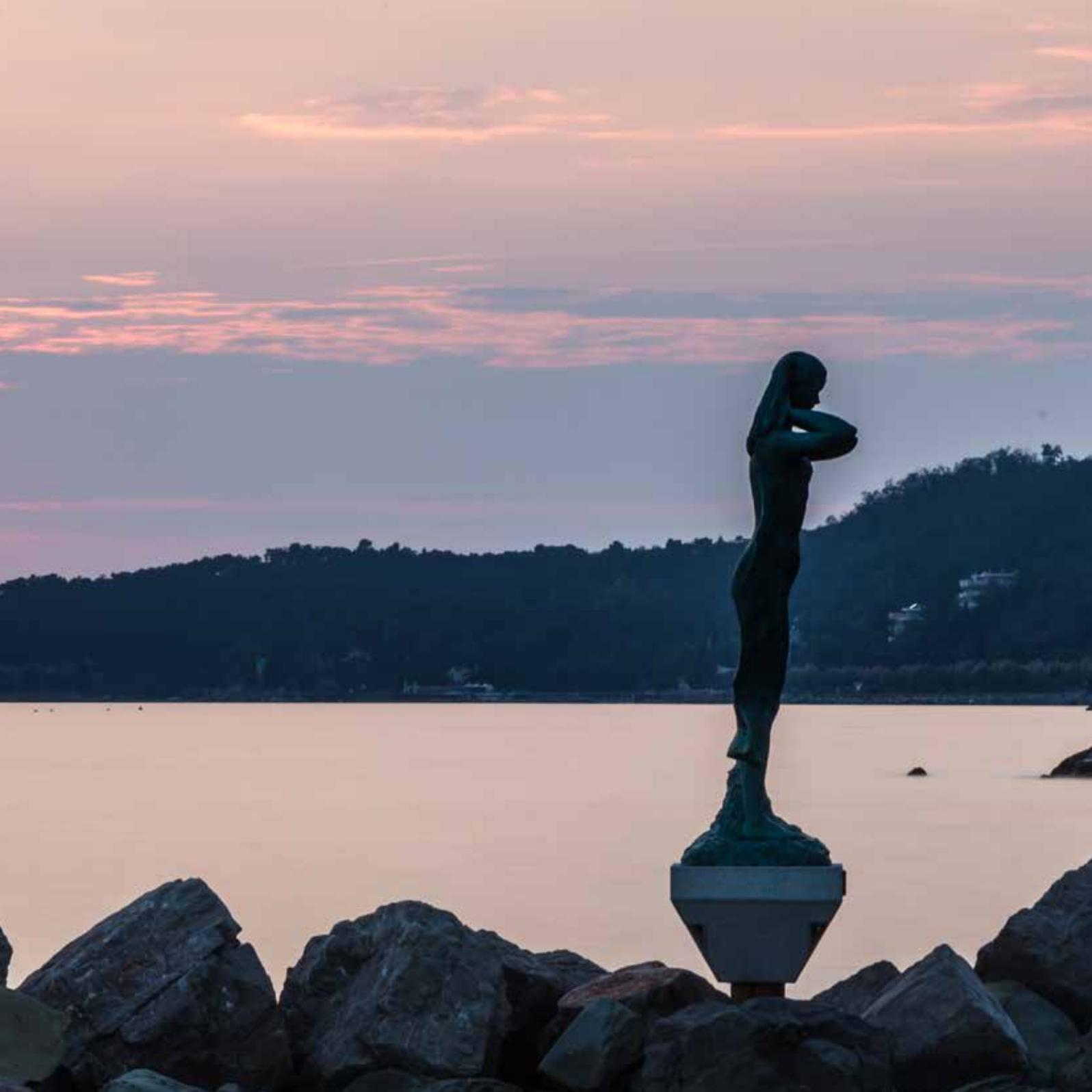
OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ COMUNITARI E NAZIONALI	OBIETTIVI GENERALI DI PIANO	OBIETTIVI SPECIFICI DI PIANO
<p>Garantire che non si verifichino perdite nette di biodiversità e di servizi ecosistemici.</p> <p>Arrestare la perdita di biodiversità.</p> <p><i>(Strategia ambientale tematica UE - Ambiente urbano 2005)</i></p> <p>Migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche, contribuendo all'adattamento ai cambiamenti climatici, offrendo allo stesso tempo ai cittadini ambienti sani e spazi ricreativi godibili.</p> <p><i>(7° Piano d'azione europeo per l'ambiente 2013)</i></p>	<p><b>OG3</b> Contrastare la perdita di biodiversità e di servizi ecosistemici.</p> <p><i>(Strategia ambientale tematica UE - Ambiente urbano 2005)</i></p> <p><i>(Millennium Ecosystem Assessment, 2005)</i></p> <p><i>(Agenda territoriale dell'Unione europea 2020, 2011)</i></p>	<p><b>OS 3.1</b> Integrare gli obiettivi in materia di conservazione biologica e di uso durevole delle risorse in tutti i settori attinenti.</p> <p><i>(Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica) (Sofia, 25 ottobre 1995)</i></p> <hr/> <p><b>OS 3.2</b> Superare la frammentazione degli habitat e salvaguardare o ripristinare la connettività ecologica; migliorare la resilienza degli ecosistemi e di conseguenza assicurare la continuità nella fornitura di servizi ecosistemici.</p> <p><i>(7° Piano d'azione europeo per l'ambiente 2013)</i></p> <hr/> <p><b>OS 3.3</b> Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura, assicurando la continuità nella fornitura di servizi ecosistemici.</p> <p><i>(dal progetto adottato di PSR 2014-2020)</i></p> <hr/> <p><b>OS 3.4</b> Promuovere l'interconnessione alla rete nazionale e transfrontaliera di aree protette, biotopi e altri beni ambientali.</p> <p><i>(Protocollo "Protezione della natura e tutela del paesaggio"; Convenzione delle Alpi)</i></p>

La conservazione della "diversità" biologica è uno tra gli obiettivi generali strategici del PPR. Infatti, la qualità del paesaggio è basata sulla qualità degli ecosistemi presenti sul territorio regionale. Questi devono essere tutelati e salvaguardati non solo come espressione

naturale del territorio ma anche come fornitore di una serie di servizi tra i quali quelli di tipo culturale legati all'identità, all'arricchimento spirituale e intellettuale e ai valori estetici e ricreativi.







OBIETTIVO GENERALE 4 - PAROLA CHIAVE: CONSUMO ZERO DI SUOLO

OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ COMUNITARI E NAZIONALI	OBIETTIVI GENERALI DI PIANO	OBIETTIVI SPECIFICI DI PIANO
<p>Promuovere un uso sostenibile del suolo, con particolare attenzione alla prevenzione dei fenomeni di erosione, deterioramento e contaminazione.</p> <p><i>(Strategia azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002)</i></p>	<p><b>OG4</b> “Consumo zero del suolo”. <i>(Strategia azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002)</i></p> <p><i>(Strategia ambientale tematica UE - Ambiente urbano 2005)</i> <i>(Programma di governo)</i></p> <p><i>(Piano della prestazione della PA)</i></p> <p><i>(Strategia tematica per la protezione del suolo, 2006)</i></p>	<p><b>OS 4.1</b> Promuovere il buon utilizzo dei beni comuni. <i>(Programma di governo)</i></p>
		<p><b>OS 4.2</b> Perseguire la strategia del “costruire sul costruito”. <i>(Programma di governo)</i></p>
		<p><b>OS 4.3</b> Indirizzare la pianificazione locale verso l’obiettivo di impedire la perdita definitiva di ulteriori porzioni di terreni agricoli. <i>(Programma di governo)</i></p>
		<p><b>OS 4.4</b> Perseguire il mantenimento degli spazi non antropizzati/aree naturali che possono svolgere funzione di “pozzo di assorbimento del carbonio ed altri servizi ecosistemici”. <i>(7° Piano d’azione europeo per l’ambiente 2013)</i> <i>(Millennium Ecosystem Assessment, 2005)</i></p>
		<p><b>OS 4.5</b> Promuovere il ripristino dei suoli compromessi <i>(Protocollo “Difesa del suolo”, Convenzione delle Alpi)</i></p>

Il “consumo zero di suolo” è divenuto elemento centrale in tutte le strategie e le politiche di livello comunitario e nazionale. Ne consegue che il Piano riconosce come obiettivo strategico tale

orientamento indirizzando, anche attraverso la predisposizione di linee guida specifiche, al riuso del patrimonio edilizio e alla conservazione delle aree agricole e naturali.

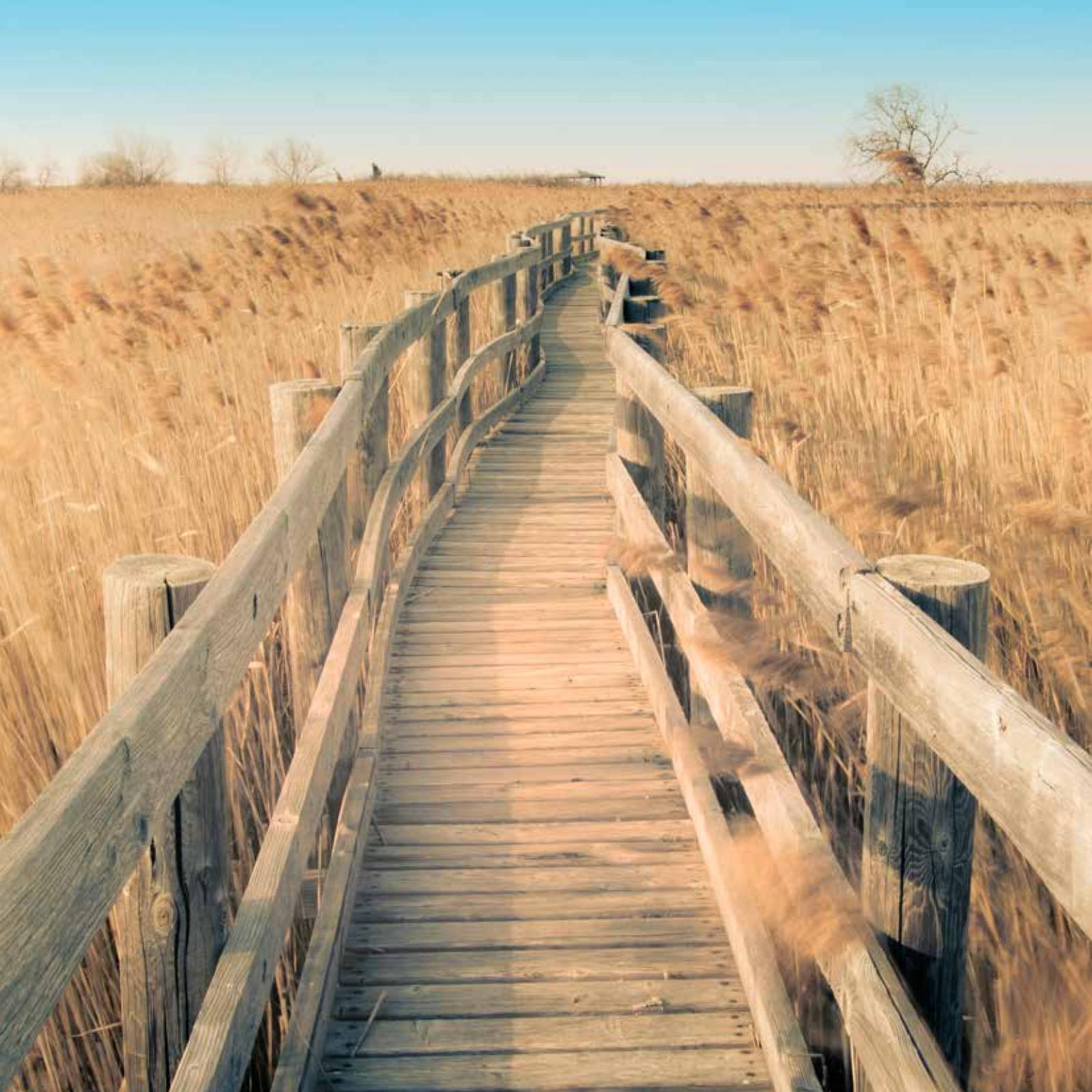
OBIETTIVO GENERALE 5 - PAROLA CHIAVE: DIVERSITÀ

OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ COMUNITARI E NAZIONALI	OBIETTIVI GENERALI DI PIANO	OBIETTIVI SPECIFICI DI PIANO
<p>Stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi.</p> <p><i>(Convenzione dell'Unesco sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972))</i></p> <p><i>(Convenzione europea del paesaggio 2000)</i></p>	<p><b>OG5</b> Conservare la diversità paesaggistica contrastando la tendenza all'omologazione dei paesaggi.</p> <p><i>(Strategia Nazionale per la Biodiversità 2010)</i></p>	<p><b>OS 5.1</b> Gestire in modo sostenibile i paesaggi costieri e lagunari, in funzione della loro salvaguardia e valorizzazione.</p> <p><i>(7° Piano d'azione europeo per l'ambiente 2013)</i></p>
		<p><b>OS 5.2</b> Gestire in modo sostenibile i paesaggi montani, in funzione della loro salvaguardia e valorizzazione.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p>
		<p><b>OS 5.3</b> Gestire in modo sostenibile i paesaggi rurali, in funzione della loro salvaguardia e valorizzazione.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p>
		<p><b>OS 5.4</b> Gestire in modo sostenibile i beni paesaggistici e gli altri paesaggi, così come riconosciuti negli ambiti di paesaggio, in funzione della loro salvaguardia e valorizzazione.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p>

La politica del paesaggio nasce dalla necessità di conservare e valorizzare le "diversità" evidenziando l'unicità dei vari paesaggi presenti sul territorio regionale.

In particolare, all'interno della ricchezza paesaggistica, la strategia pianificatoria regionale segnala come paesaggi meritevoli di particolare attenzione quelli presenti in area montana, quelli rurali e quelli delle fasce costiere e lagunari.





OBIETTIVO GENERALE 6 - PAROLA CHIAVE: CONNESSIONI

OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ COMUNITARI E NAZIONALI	OBIETTIVI GENERALI DI PIANO	OBIETTIVI SPECIFICI DI PIANO
<p>Stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi.</p> <p><i>(Convenzione dell'Unesco sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972))</i></p> <p><i>(Convenzione europea del paesaggio 2000)</i></p> <p><i>(Strategia Nazionale per la Biodiversità 2010)</i></p>	<p><b>OG6</b> Tutela e valorizzazione paesaggistica delle reti e delle connessioni strutturali regionali, interregionali e transfrontaliere.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p>	<p><b>OS 6.1</b> Integrare e sviluppare la rete ecologica della regione con gli elementi strutturanti del paesaggio.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p> <hr/> <p><b>OS 6.2</b> Riconoscere e connettere le categorie dei beni culturali strutturanti il territorio regionale.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p> <hr/> <p><b>OS 6.3</b> Riconoscere la rete delle infrastrutture in funzione della compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p> <hr/> <p><b>OS 6.4</b> Riconoscere, consolidare e sviluppare la rete della mobilità lenta della regione.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p> <hr/> <p><b>OS 6.5</b> Favorire la costituzione di reti interregionali e transfrontaliere per la gestione del paesaggio.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p> <p><i>(Convenzione europea del paesaggio 2000)</i></p>

Il Piano del paesaggio riconosce nel territorio una struttura a rete che si compone di elementi di tipo ecologico, culturale e infrastrutturale. La conservazione, la valorizzazione, lo sviluppo e l'integrazione di tali elementi strategici costituiscono uno degli

obiettivi prioritari dello strumento di pianificazione paesaggistica, da perseguire anche attraverso la cooperazione interregionale e transfrontaliera.

OBIETTIVO GENERALE 7 - PAROLA CHIAVE: INTEGRAZIONE

OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ COMUNITARI E NAZIONALI	OBIETTIVI GENERALI DI PIANO	OBIETTIVI SPECIFICI DI PIANO
<p>Coordinare le azioni che possono avere incidenza sui paesaggi.</p> <p><i>(Elementi per una Strategia Nazionale di adattamento ai Cambiamenti Climatici 2013)</i></p>	<p><b>OG7</b> Indirizzare i soggetti operanti a vari livelli sul territorio alla considerazione del paesaggio nelle scelte pianificatorie, progettuali e gestionali.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p>	<p><b>OS 7.1</b> Elaborare specifiche linee guida per la considerazione del paesaggio nelle seguenti tematiche: territorio, infrastrutture, energia, turismo.</p> <p><i>(Schema della struttura del PPR, Allegato alla DGR 433/2014)</i></p>

L'integrazione delle strategie del PPR FVG con le scelte di altri settori e di altri livelli di pianificazione costituisce un elemento fondamentale per una gestione coerente e sostenibile del territorio.

A tal fine il Piano individua i settori prioritari (consumo di suolo, infrastrutture energetiche e di trasporto, turismo sostenibile) rispetto ai quali prevedere la elaborazione di specifiche linee guida.

## 3.2. Chiavi di lettura della strategia di Piano

La Valutazione ambientale del Piano Paesaggistico Regionale del Friuli Venezia Giulia è indirizzata principalmente a intervenire nella parte relativa alla definizione dell'impatto sull'ambiente delle strategie del Piano e delle conseguenti azioni che vengono poste in essere.

Il livello strategico compete ai decisori pubblici mentre la funzione tecnica della valutazione è quella di contribuire a ottimizzare le scelte rispetto ad un quadro generale di sostenibilità.

Nella fase preliminare della Valutazione c'è la necessità, dunque, di chiarire quali sono le chiavi di lettura della strategia del Piano che diventeranno elementi centrali nella successiva valutazione delle possibili proposte concrete che si definiranno in fase di elaborazione.

Il tutto per concorrere a creare un quadro di coerenza interno attraverso il quale conservare e migliorare la qualità del paesaggio.

Lo schema della struttura del PPR FVG, approvato dalla Giunta regionale e declinato attraverso la definizione di una serie di obiettivi riportati nel Rapporto preliminare di VAS, è la base di partenza per

ragionare su quali sono gli elementi chiave base che connotano la strategia del Piano e che di seguito vengono riassunti.

Il primo aspetto è quello della "identità" in cui, riprendendo i cardini della Convenzione europea del paesaggio, viene sottolineato il tema delle relazioni tra l'uomo e gli aspetti naturali da cui scaturisce l'organizzazione del territorio - e quindi le forme del paesaggio - e il ruolo delle popolazioni nel definire le dinamiche e attribuire al paesaggio significati e valori. Il paesaggio è inteso come elemento identitario, in cui gli individui si riconoscono in relazione tra di loro e non in termini di isolamento.

Il senso di appartenenza al proprio ambiente di vita è infatti uno degli elementi più importanti per attribuire al paesaggio un valore identitario attraverso cui ricostruire legami di comunità allargata.

Nel definire le possibili scelte operative del Piano dovrà essere valutata la coerenza con l'obiettivo di rinforzare i legami tra le comunità e i luoghi di vita.



Il secondo elemento chiave è legato alla importanza della salvaguardia dei “patrimoni” naturali, ambientali, storici e archeologici, degli insediamenti e delle aree rurali che nei paesaggi trovano la loro rappresentazione. La protezione, la conservazione e il miglioramento del patrimonio, inteso come insieme di tutte le risorse, naturali e antropiche, sono strettamente connessi al concetto di sostenibilità ambientale. La protezione del patrimonio non è intesa come fine a sé stessa, ma come azione di salvaguardia delle risorse vitali per il benessere presente e per lo sviluppo futuro delle comunità. Rispetto alle scelte di Piano dovrà essere posta attenzione all’impatto che le differenti azioni possono avere nella tutela degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, in quanto patrimonio il cui valore è derivato dalla configurazione naturale e/o dal tipo d’intervento umano. Nelle scelte di Piano è importante individuare quali sono gli elementi del paesaggio che richiedono una protezione immediata, quali sono le caratteristiche per cui è necessaria una gestione indirizzata a conservarne la qualità e quali elementi (o quali zone) meritano che se ne preveda una valorizzazione. Da questa chiave di lettura emerge la necessità che il paesaggio debba essere considerato in maniera trasversale in tutte le scelte che si compiono in altri settori e livelli della pianificazione regionale. Appare ugualmente indispensabile a tal fine la consapevolezza del valore di patrimonio e bene comune del paesaggio da parte delle comunità locali. Una conoscenza consapevole è altresì obiettivo importante ai fini del Piano in quanto comporta un atteggiamento responsabile nei confronti del patrimonio.

Il terzo elemento chiave è quello che riguarda l’importanza della conservazione della “diversità” riconoscendo l’unicità dei paesaggi, degli ecosistemi e delle specie e dei relativi valori economici, culturali. La diversità viene declinata in due diversi obiettivi generali del Piano che riguardano la biodiversità e la diversità dei paesaggi della regione. L’obiettivo legato alla conservazione della diversità biologica riporta alla importanza che ha la conservazione dei diversi ecosistemi in quanto fornitori di servizi all’ambiente e alla comunità come: servizi di fornitura o approvvigionamento (ad esempio cibo, acqua, legname), servizi di regolazione (ad esempio del clima, della qualità dell’aria e delle acque, della formazione del suolo), servizi culturali (come ad esempio l’identità culturale, l’arricchimento spirituale e intellettuale e i valori estetici e ricreativi) e servizi di supporto che comprendono la creazione di habitat e la conservazione della biodiversità genetica. Il territorio regionale è caratterizzato dalla presenza di una grande diversità di paesaggi che, da un lato, sono legati alla sua conformazione naturale e alla relativa presenza di habitat, dall’altro alla storia e all’agire dell’uomo. Tali paesaggi hanno subito il fenomeno della globalizzazione che ha contribuito, in modo a volte violento, al loro impoverimento e alla loro omologazione. L’obiettivo della conservazione della diversità dovrebbe essere quello di accompagnare i cambiamenti futuri riconoscendo la grande diversità e la qualità dei paesaggi che sono stati ereditati dal passato, cercando di preservare, o ancor meglio, di arricchire tale diversità e tale qualità invece di lasciarle andare in rovina (Convenzione europea del Paesaggio). Questo obiettivo presuppone che si ponga una forte attenzione nel far emergere, nella individuazione degli ambiti di paesaggio,

le diversità che connotano il territorio della regione analizzando le caratteristiche dei paesaggi, le dinamiche e le pressioni che li modificano, guardando ai valori che dalle popolazioni sono loro attribuiti.

Il Piano individua alcuni paesaggi, tra quelli che caratterizzano la regione, sui quali le azioni strategiche dovranno porre una maggiore attenzione: i paesaggi costieri e lagunari, quelli montani e i paesaggi rurali.

La quarta parola chiave riguarda il tema delle “connessioni” attraverso il lavoro sulle reti. La rete è uno dei punti centrali della strategia del Piano. Il sistema ambientale nella sua interezza è caratterizzato da nodi e reti, attraverso le quali si spostano flussi di materia, di energia, di animali, di persone e di servizi. Il sistema dei diversi paesaggi è legato e prende vita da questo sistema di connessioni. Le reti possono avere diversa configurazione e differenti ruoli che il piano deve individuare e pianificare. Il piano individua come strategiche tre tipologie principali di reti che devono essere lette in relazione tra di loro:

1. “ecologica” che mira a garantire, attraverso la connettività, ecosistemi sani e, quindi, in grado di fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici;
2. dei “beni culturali” strutturanti il territorio regionale, che mira a evidenziarne le peculiarità distintive sotto il profilo storico-culturale;

3. delle “infrastrutture, della mobilità lenta” che riguardano gli aspetti attraverso cui l’uomo garantisce la connessione tra i luoghi e che da un lato possono essere elementi di forte impatto sul paesaggio, dall’altro possono costituire connessioni che garantiscono una fruizione lenta dello stesso.

Il quinto elemento chiave riguarda il “consumo zero di suolo”. In questo caso è stato posto come obiettivo di piano l’annullamento del consumo di suolo inteso come incremento della superficie oggetto di impermeabilizzazione nonché di interventi di copertura artificiale, di scavi di rimozione di suolo non connessi alle attività agricole. Questo obiettivo in linea con gli impegni a livello europeo impone di ripensare al costruito in termini di recupero, rivalorizzazione, cambio di destinazione d’uso senza compromettere nuove superfici del territorio regionale.

Il sesto elemento della strategia regionale riguarda il tema dell’“integrazione” (coerenza). La valutazione ambientale strategica sottolinea questo aspetto come rilevante ai fini della buona gestione del territorio, organizzata per livelli e settori. Il complesso delle azioni a vari livelli determina la trasformazione d’insieme del territorio e per questo deve essere mantenuta l’unitarietà di questo lavoro politico e amministrativo. Il paesaggio è elemento centrale essendo il risultato della interazione tra le comunità e i territori. Per questo motivo ai Piani che hanno un’interazione con gli elementi del territorio (energia, infrastrutture, turismo e pianificazione territoriale) la politica strategica dedica una parte importante attraverso la definizione di specifiche linee guida.



# 4. IL COINVOLGIMENTO DEL PUBBLICO

ALMA BIANCHETTI, NADIA CARESTIATO, ANDREA GUARAN, ELENA MAIULINI

IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

# 4.1. Il percorso di coinvolgimento per il Piano Paesaggistico del Friuli Venezia Giulia

L'elaborazione di un Piano paesaggistico comporta una fotografia del presente della trama territoriale regionale e soprattutto va a prefigurare il futuro relativamente alle dinamiche di conservazione, valorizzazione e trasformazione dei caratteri dei paesaggi che contraddistinguono il contesto del Friuli Venezia Giulia. E come i paesaggi, questi paesaggi, sono costruiti con il concorso di tutti, anche se spesso inconsapevolmente, proprio per questo risulta di fondamentale importanza sensibilizzare e avvicinare le comunità locali ai processi di disegno e ridisegno del profilo paesaggistico.

Si tratta di identificare contorni, modi e tempi di percorsi di partecipazione volti a ricercare e sollecitare il coinvolgimento dei cittadini riguardo ai loro spazi di vita. I ricordi dei quadri paesaggistici di ieri, le manifestazioni di interesse per determinati luoghi, le espressioni di valore, di natura positiva o negativa, con giudizi su situazioni di degrado, reali o potenziali, ma anche indicazioni per i futuri assetti, dovrebbero tutti poter trovare collocazione all'interno dei percorsi di partecipazione che l'Amministrazione regionale ha inteso e intende promuovere nell'ambito della costruzione del PPR FVG.

## 4.1.1. IL SENSO DEI LUOGHI

Con "senso del luogo" si identifica l'attaccamento affettivo più elaborato e consapevole a un luogo di residenza e di vita. Ogni luogo ha una sua specifica identità fondata su caratteristiche fisiche, socio-culturali e socio-economiche e contemporaneamente su rappresentazioni e immagini, quelle maggiormente condivise da un gruppo o comunità ("identità del luogo/distintività").

«I processi di attaccamento di luogo, che si sviluppano nell'individuo, sono interconnessi con l'identità/distintività del luogo, e da tale legame si sviluppano i processi di identità personale di

luogo». La formazione dell'identità individuale a livello personale è considerata parte del processo della costruzione del sé: in breve, "l'identità di luogo" è una parte essenziale dell'identità personale che, tramite l'interazione con gli spazi, «permette ai soggetti di iscriversi all'appartenenza a un determinato luogo»<sup>20</sup>. Le interrelazioni/interdipendenze tra individui/gruppi e loro luoghi di vita, e i paesaggi che li esprimono, si concretizzano in ciò che viene chiamato "effetto specchio" (vedi fig. 1), a cui si legano ad evidenza il senso del luogo e quindi l'appartenenza e le radici.

<sup>20</sup> Tutte le citazioni sono tratte da M. BONNES et al., *Immagini, identità, reputazione dei luoghi urbani: per un approccio partecipativo alla progettazione e gestione ambientale*, in T. BANINI (a cura di), *Identità territoriali*, Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 93-94.



Fig. 1: Interrelazioni tra individui/comunità e luoghi di vita<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Tutti gli schemi inseriti nel capitolo 4. sono stati elaborati dagli autori.

Se quanto appena indicato spiega la stretta interrelazione tra individuo/gruppo e luogo/spazio di vita, il paesaggio implica altri aspetti e considerazioni, su più livelli.

Il paesaggio è prima di tutto l'aspetto visivo, formale, dell'organizzazione di un territorio, che sottende un processo incessante di antropizzazione e artificializzazione dell'ambiente naturale. Tale organizzazione si traduce in un'opera di continua trasformazione da parte delle generazioni che si succedono nel tempo. Il paesaggio è pertanto una costruzione collettiva che si rinnova costantemente tenendo dietro all'evoluzione della società, mai immobile, mantenendo tuttavia anche tracce e permanenze delle sue trame precedenti, configurandosi così come eredità culturale e bene comune.

In quanto eredità culturale, il paesaggio ha un valore patrimoniale unico e inestimabile. Quale bene comune, il paesaggio rappresenta da un lato un diritto in termini di qualità, e come tale non dovrebbe essere oggetto di prevaricazione da parte di interessi particolari e/o esito di decisioni esclusivamente calate dall'alto. Dall'altro lato, la cura, la conservazione, la valorizzazione e la gestione del paesaggio devono essere sentite come un dovere da parte dei singoli e della collettività.

Entrambe le dimensioni, eredità culturale e bene comune, aprono all'importantissima questione della conoscenza del paesaggio, delle sue differenti componenti (naturale e culturale), della sua storia e delle sue dinamiche. Infatti, solo attraverso la conoscenza è possibile decidere come e dove intervenire, come e cosa trasformare e in qualche caso anche cancellare, con cognizione di causa e contenendo il più possibile gli impatti (vedi fig. 2).



Fig. 2: Percezione e azioni sul territorio/paesaggio.

È altrettanto evidente che tale conoscenza deve essere la più estesa tra la popolazione/cittadinanza così da giungere a scelte

condivise. È possibile sintetizzare questo percorso con l'espressione "sostenibilità responsabile" (vedi fig. 3).



Fig. 3: Sostenibilità responsabile.

Più è larga, profonda e condivisa la conoscenza dei processi socio-territoriali/paesaggistici più gli interventi, progetti e azioni che incidono sull'assetto del territorio e quindi del paesaggio saranno sostenibili. In tal modo si ridurranno i rischi di depauperare questo

patrimonio comune e di recidere il legame con esso, contrastando e/o invertendo quegli esiti di sradicamento e spaesamento oggi tanto presenti e diffusi.

#### 4.1.2. PARTECIPAZIONE E PROCESSI DECISIONALI

Il tema del diritto alla partecipazione dei cittadini alle politiche ambientali e del territorio si basa su alcuni documenti fondamentali elaborati in campo internazionale.

Il primo impegno a livello mondiale volto a garantire il diritto universale allo sviluppo sostenibile è la *Convenzione di Aarhus*, dal titolo *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale* (1998), in attuazione del principio 10 della *Dichiarazione di Rio* su ambiente e sviluppo del 1992. L'Unione Europea ha recepito alcuni obblighi della Convenzione di Aarhus in tre Direttive: la Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica o VAS (2001/42/CE), la Direttiva sull'informazione ambientale (2003/4/CE) e la Direttiva sulla partecipazione a progetti e piani (2003/35/CE), da cui discende la Valutazione di Impatto Ambientale o VIA.

In particolare, la questione relativa al diritto alla partecipazione in merito ai temi ambientali e del territorio si è intrecciata con le riflessioni sulla governance a partire dal *Libro bianco della Commissione delle Comunità Europee* (2001)<sup>22</sup>. Il modello europeo della governance, fondato sul principio della sussidiarietà verticale e orizzontale, è volto a ricercare e riconoscere modi diversi mediante i quali «istituzioni pubbliche, cittadini e imprese gestiscono i loro

interessi comuni attraverso l'ampia partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni nella definizione e attuazione delle politiche»<sup>23</sup>.

In questo contesto normativo e di indirizzo delle politiche ambientali e territoriali, la questione del paesaggio viene affrontata dalla *Convenzione europea del Paesaggio* (CEP) del 2000. Con questo, che è il primo documento politico dedicato alla salvaguardia, gestione e valorizzazione dei paesaggi europei, si saldano di fatto i percorsi relativi al consolidarsi del diritto alla partecipazione, la diffusione della cultura della governance e l'affermarsi del ruolo delle amministrazioni locali sulle questioni riguardanti la partecipazione e la sostenibilità. Infatti, la *Convenzione europea del Paesaggio* sottolinea l'importanza della partecipazione delle popolazioni alla definizione delle politiche per il paesaggio.

Il dovere da parte delle istituzioni di coinvolgere i cittadini nelle politiche territoriali e, in parallelo, il diritto acquisito dai cittadini di prendervi parte si riconnettono alle ormai diffuse esperienze di partecipazione dal basso. Queste ultime si sono concretizzate nei processi inclusivi di varia natura (v. § 4.2) e nella realizzazione delle mappe di comunità e di altre forme di rappresentazione identitaria dei luoghi di vita (vedi fig. 4).

<sup>22</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La governance europea, un libro bianco*, COM (2001) 428 definitivo/2, Bruxelles.

<sup>23</sup> M. DE MARCHI, *Partecipazione e paesaggio*, in B. CASTIGLIONI, M. DE MARCHI (a cura di), *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, Padova, Cleup, 2009, p. 125.

«Il riconoscimento di un ruolo attivo dei cittadini nelle decisioni che riguardano il loro paesaggio può offrir loro l'occasione di meglio identificarsi con i territori e le città in cui lavorano e trascorrono i loro momenti di svago. Se si rafforzerà il rapporto dei cittadini con

i luoghi in cui vivono, essi saranno in grado di consolidare sia le loro identità, che le diversità locali e regionali, al fine di realizzarsi dal punto di vista personale, sociale e culturale». (Convenzione europea del Paesaggio, *Relazione esplicativa*, 2000).



Fig. 4: Alla ricerca del senso dei luoghi.

#### 4.1.3. LE ESPERIENZE CONCRETE: DA *COMMON GROUND* AI PIANI PAESAGGISTICI IN ITALIA

L'esperienza delle mappe di comunità nasce negli scorsi anni Ottanta grazie all'azione di *Common Ground*, associazione britannica no-profit che ha come suo obiettivo la promozione della *local distinctiveness*, ossia la specificità/distintività locale. Il termine *local*

designa sia i rapporti di vicinato sia quelli che intercorrono tra gli abitanti di una parrocchia o in generale di una comunità locale; il termine *distinctiveness* indica la peculiarità, ciò che connota e contraddistingue ogni realtà locale (vedi fig. 5).



- **Comunità.** I nostri paesaggi culturali sono la nostra storia e le nostre quotidianità intrecciate.
- **Conoscenza.** L'importanza della conoscenza dei luoghi.
- **Identità.** Lavorare per l'identità locale. Resistere ai modelli stereotipati che omologano e semplificano.
- **Local distinctiveness.** Acquistare le cose che si caratterizzano localmente e di produzione locale.
- **Storia.** Non fossilizzare i luoghi. La storia è un processo continuo, non solo il passato.
- **Valore.** Assegnare «valore» ai propri valori.

Fig. 5: Common Ground (fonte: rielaborazione da [www.commonground.org.uk](http://www.commonground.org.uk)).

In Italia il testimone di *Common Ground* è stato raccolto in primis dagli ecomusei e poi dalle amministrazioni locali fino alle più recenti iniziative in tal senso condotte nell'ambito dell'elaborazione del Piano paesaggistico di alcune regioni come, per citare un'esperienza, la Puglia.

In Friuli Venezia Giulia i processi di mappa sono stati avviati da alcuni ecomusei, primo dei quali l'Ecomuseo delle Acque del Gemonese, che ha portato a termine il percorso partecipativo per la realizzazione della mappa della comunità di Godo (vedi fig. 6).



Fig. 6: Mappa della comunità di Godo (Ecomuseo delle Acque del Gemonese, illustratore Roberto Zanella) (fonte: <http://www.mappadicomunita.it/>).

«La mappa di comunità è uno strumento con cui gli abitanti di un determinato luogo hanno la possibilità di rappresentare il patrimonio, il paesaggio, i saperi in cui si riconoscono e che desiderano trasmettere alle nuove generazioni. Evidenzia il modo con cui la comunità locale vede, percepisce, attribuisce valore al proprio territorio, alle sue memorie, alle sue trasformazioni, alla sua realtà attuale e come vorrebbe che fosse in futuro»<sup>24</sup>.

Si tratta di una immagine soggettiva/collettiva di un territorio, arricchita da iconografie, disegni che riguardano sia il patrimonio fisico che immateriale e culturale (saperi, abilità, attività artigianali, tradizioni, consuetudini, riti, memorie, eventi), su cui si innestano i progetti per lo sviluppo futuro dei luoghi. Generalmente attraverso le mappe di comunità vengono individuati gli elementi non negoziabili di un territorio e della sua comunità. Esse possono pertanto essere un valido aiuto, uno strumento di supporto, per la pianificazione territoriale delle amministrazioni locali.

Ma realizzare una mappa di comunità significa soprattutto, e in primo luogo, avviare un percorso di partecipazione finalizzato ad ottenere un archivio permanente, e sempre aggiornabile, con tutte le informazioni di ogni natura utili al processo di autoconoscenza e auto-riconoscimento che approda come sua conclusione alla realizzazione di una rappresentazione cartografica o di altra natura con cui la comunità si identifica. Si tratta di un "archivio partecipato" importante per il suo valore di testimonianza documentale aperta nel tempo, indipendentemente dal fatto che si giunga alla realizzazione di una mappa.

<sup>24</sup> Cfr. Mondì Locali, in A. BIANCHETTI, *Conoscersi, riconoscersi, rappresentarsi: le mappe di comunità*, in T. BANINI (a cura di), *Identità territoriali*, Milano, FrancoAngeli, 2013, p. 77.

#### 4.1.4. LA PARTECIPAZIONE AL SERVIZIO DELLA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA

La finalità principale del processo di partecipazione intorno al tema del paesaggio riguarda in particolare il rafforzamento, in qualche caso anche la riscoperta, del senso del luogo, inteso nella sua valenza sia individuale sia collettiva, tanto di piccola comunità - riconducibile ad un ristretto gruppo di cittadini - quanto di grande comunità, comprensiva dell'intera popolazione di un'area territoriale. I significati dei luoghi di vita - di residenza, di lavoro, di studio, di abituale frequentazione - possono costituire dei riferimenti estremamente significativi per immaginare e ridisegnare le possibili evoluzioni dei quadri paesaggistici. D'altra parte, risulterebbe abbastanza incongruo prefigurare sulla carta i paesaggi del domani senza prima indagare le idee e le aspirazioni che le persone nutrono in relazione ai paesaggi della loro quotidianità.

La Regione Friuli Venezia Giulia per rendere concreto il processo di partecipazione<sup>25</sup>, in ottemperanza a uno degli obiettivi chiave della Valutazione Ambientale Strategica, ha deciso di intraprendere un percorso di coinvolgimento delle popolazioni nei contesti territoriali dei Comuni che hanno aderito e aderiranno a quanto previsto dall'Art. 3, comma 1, della L.R. n. 27/2014. La partecipazione come delineata dallo strumento normativo in questa fase non condurrà alla realizzazione di mappe di comunità, ma ha la finalità di raccogliere quante più indicazioni possibili sulle condizioni e sulle prospettive dei differenti paesaggi che contraddistinguono la regione e che possono essere successivamente e utilmente riversate all'interno dei diversi documenti di piano.

Si prevede «la cooperazione tra Comuni contermini qualora i medesimi assumano, nelle forme collaborative previste per gli enti locali, gli impegni finalizzati a elaborare il quadro conoscitivo rappresentativo dei valori identitari del territorio mediante metodologie di pianificazione partecipata con elaborazione di mappe di comunità». (L.R. n. 27/2014, Art. 3, comma 1).

Il processo di costruzione dell'archivio partecipato vuole coinvolgere sia "competenze e saperi esperti" (studiosi e cultori del territorio locale, professionisti, associazioni culturali e ambientaliste, oltre alle istituzioni che per statuto e a vario titolo e livello hanno conoscenze e competenze sul territorio), sia "saperi non esperti o contestuali" (la cittadinanza).

A differenza della mappa di comunità che generalmente opera a una maggior scala di dettaglio, comunale e più spesso frazionale, l'archivio partecipato quale qui concepito si muove su una scala di ricognizione anche a livello sovracomunale. Il suo obiettivo è raccogliere elementi informativi positivi e negativi che altrimenti potrebbero sfuggire e non essere recepiti dal PPR FVG. Si ricorda che l'archivio partecipato è il primo e indispensabile passo di un percorso orientato alla realizzazione di una mappa di comunità e che la scelta della Regione non preclude affatto la possibilità da parte dei singoli Comuni di continuare tale processo giungendo, in una fase successiva, alla realizzazione di vere e proprie mappe di comunità. In tale direzione si sono già indirizzate due delle Amministrazioni locali che hanno sottoscritto la Convenzione, Castelnuovo del Friuli e Pinzano al Tagliamento.

«Noi crediamo che le popolazioni possano esprimere una positiva differenza a vantaggio delle proprie località e desideriamo che esse siano coinvolte nella vita dei loro territori di appartenenza». (Common Ground, 2014, in: [www.commonground.org.uk](http://www.commonground.org.uk))

<sup>25</sup> Un primo livello di partecipazione è stato avviato dalla Regione con l'organizzazione di una serie di workshop informativi in diversi centri del territorio regionale.

## 4.2. Il coinvolgimento nella pianificazione

I processi decisionali inclusivi o partecipativi sono quei processi che vedono il coinvolgimento dei cittadini e/o di specifici portatori di interessi nelle decisioni pubbliche, con diverse modalità e a diversi livelli di coinvolgimento.

Uno schema riassuntivo della scala di partecipazione è stato definito da Ecosfera<sup>26</sup> (vedi tab. 1): in esso vengono individuate diverse modalità di partecipazione che non sono disposte in ordine gerarchico e a cui non viene assegnato un valore, ma in cui ogni voce è riferita a tempi precisi e alle differenze del progetto proposto.

	Divulgazione e informazione	Ascolto	Confronto e definizione comune del problema	Ricerca comune della soluzione	Decisione comune	Aiuto all'assunzione di potere e responsabilità	Assunzione di potere e responsabilità
Non partecipazione	●						
Comunicazione	●	●					
Consultazione/Ascolto	●	●	●	●			
Collaborazione e coinvolgimento attivo	●	●	●	●	●		
Autoproduzione Autogestione	●					●	●

Tab. 1: Le variabili dei gradi di partecipazione (fonte: nostra rielaborazione da Ecosfera, 2001).

<sup>26</sup> ECOSFERA, *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana: i costi dell'esclusione di alcuni attori locali*, Roma, Comune di Roma - USPEL, 2001, p. 23.

Si «tratta di un continuum più che di distinzioni nette tra categorie di approcci partecipativi. Man mano che si procede nella scala, cambiano l'equilibrio dei ruoli e le modalità d'interazione [...]. Negli approcci a più elevato grado di partecipazione, l'equilibrio tra le parti muta tendendo a dare maggior peso reale alle voci ed interessi normalmente esclusi o marginalizzati. In termini d'interazioni si passa da approcci che prevedono solo un passaggio d'informazioni selettivo e unidirezionale da parte del decisore al "mondo esterno" a modalità di ascolto e confronto che progressivamente introducono nel processo dinamiche di scambio paritetico di informazioni, valori e responsabilità»<sup>27</sup>.

Tra gli anni '60-'70 del secolo scorso diversi movimenti sociali hanno iniziato a sperimentare forme di pianificazione partecipata che rifiutano il principio della delega in cui il sapere esperto e l'amministrazione locale decidono in autonomia il riassetto del territorio urbano, includendo anche l'abbattimento di case ed edifici privati. In questi anni nascono, ad esempio, movimenti come *Advocacy Planning* e *Community design* negli Stati Uniti e *Community Architecture* in Inghilterra, tutti ispirati al principio

che gli abitanti hanno diritto ad esprimersi sulle riqualificazioni urbanistiche che riguardano il luogo in chi vivono. In Italia il primo esempio di urbanistica partecipata risale agli anni '70 e si deve a Giancarlo de Carlo con la realizzazione del villaggio Matteotti a Terni.

In seguito, in America Latina, dove la democrazia è una conquista recente e le problematiche economiche e sociali sono estremamente complesse e dove lo stato ha dimostrato un'estrema debolezza nell'affrontare tali questioni, sono state elaborate varie esperienze, tra cui la più nota e diffusa poi anche in Europa è quella del "bilancio partecipativo", grazie al quale i cittadini possono decidere dove investire una parte del bilancio comunale.

Da questi primi movimenti dal basso, che nascono da una maggiore consapevolezza e volontà dei cittadini di partecipare attivamente alle decisioni che li riguardano, e per la sempre crescente complessità dei problemi che i governi a tutti i livelli amministrativi si trovano ad affrontare, si arriva nei primi anni dello scorso decennio ai riconoscimenti politici della partecipazione, come descritto al punto 4.1.4.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 17.

Sulla scia di queste indicazioni e norme, alcuni Paesi europei hanno promulgato leggi nazionali a supporto della partecipazione, come ad esempio:

- il Regno Unito, con il *Local Government Act* del 2000;
  - la Francia, dove il principio di partecipazione dei cittadini è stato istituzionalizzato con una legge specifica del 1995, relativa alla protezione dell'ambiente, e con il decreto n. 2002-1275 del 22 ottobre 2002 relativo all'organizzazione del dibattito pubblico (*Débat Public*) e all'istituzione della Commissione nazionale del dibattito pubblico che norma la partecipazione dei cittadini in merito alla progettazione di grandi opere infrastrutturali;
  - la Spagna nel 2003, con la modernizzazione degli enti locali.
- In Italia non esiste una legge nazionale al riguardo, ma diverse Regioni hanno approvato misure che fanno riferimento al coinvolgimento dei cittadini:
- Toscana: L.R. n. 5/1995 (*Norme per il governo de territorio*) e la L.R. n. 69/2007 (*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*) modificata nel 2013 con la L.R. n. 46 (*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*);
  - Emilia Romagna: L.R. n. 20/2000 (*Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*), L.R. n. 8/2008, che introduce l'istruttoria pubblica e L.R. n. 3/2010, che prevede il sostegno regionale ai procedimenti partecipativi;
  - Umbria: L.R. n. 14/2010, che disciplina l'iniziativa legislativa, il referendum, la petizione e la consultazione;
  - Lazio: L.R. n. 4/2006 (*Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006*) in cui viene introdotto l'articolo 3bis, comma 4 della L.R. n. 25/2001 indirizzato a favorire le forme di partecipazione degli enti locali, delle organizzazioni economico-sociali e dei cittadini alla programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione;
  - Friuli Venezia Giulia: L.R. n. 27/2014, Art. 3, comma 1: «*La Regione è autorizzata a concedere contributi ai Comuni, nella misura massima di 10.000 euro ciascuno, qualora i medesimi assumano, nelle forme collaborative previste per gli enti locali, gli impegni di cui agli accordi previsti dall'articolo 57, comma 4, della legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio), finalizzati a elaborare il quadro conoscitivo rappresentativo dei valori identitari del territorio mediante metodologie di pianificazione partecipata con elaborazione di mappe di comunità*».





In Italia, diverse e sempre più numerose sono le esperienze di coinvolgimento della cittadinanza nei vari settori decisionali delle amministrazioni pubbliche, tra cui:

- riqualificazioni urbanistiche;
  - costruzione di nuovi edifici o strutture di servizio (impianti per la gestione dei rifiuti, impianti energetici ecc.);
  - pianificazione paesaggistica;
  - tutela della natura;
  - progetti di carattere sociale in aree degradate;
  - bilancio partecipato.
- I motivi per cui da una politica definita "dall'alto" (approccio *top-down*) si è passati nel corso degli anni ad una politica che richiede il coinvolgimento "dal basso" (approccio *bottom-up*) sono diversi (vedi fig. 7):
- problemi sempre più complessi e globali che richiedono il coinvolgimento di attori diversi;
  - i valori della sostenibilità;
  - il diffondersi, soprattutto in Europa del nord, di nuove teorie filosofiche;
  - la disaffezione politica dei cittadini;
  - maggiori competenze dei cittadini sulle diverse problematiche;
  - la crescita di nuove forme del volontariato sociale, del no-profit e di iniziative di cittadinanza attiva;
  - il diffondersi della sindrome NIMBY (Not in My Back Yard, ossia "non nel mio giardino"): è la posizione di coloro che non vogliono che le decisioni prese dall'amministrazione ricadano nell'area in cui vivono ("non costruite discariche, inceneritori, carceri, case popolari ecc. vicino a casa mia");
  - il processo DAD ("Decido, Annuncio, Difendo"), per il quale le amministrazioni decidono autonomamente, annunciano la propria decisione, e devono poi difenderla da eventuali azioni collettive di dissenso da parte dei cittadini, con un ingente investimento di tempo e denaro.



Fig. 7: Motivi del diffondersi dei processi di consultazione/partecipazione pubblica.

#### 4.2.1. GLI EFFETTI POSITIVI DELLA PARTECIPAZIONE

Nella letteratura scientifica diverse sono le argomentazioni a supporto della partecipazione; essa infatti produce:

- aumento del capitale sociale;
- virtù civica: la partecipazione produce cittadini migliori più informati, responsabili, attivi, capaci di riflettere sui problemi, di soppesare argomenti e di mutare opinione;
- virtù di governo: la partecipazione rafforza la legittimità delle decisioni, dunque anche della loro efficacia e stabilità;
- virtù cognitiva: la partecipazione innalza la qualità delle decisioni mediante l'apprendimento di nuove nozioni e atteggiamenti in senso collaborativo<sup>28</sup> (vedi fig. 8).



Fig. 8: Circolo virtuoso della partecipazione.

<sup>28</sup> L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.edu, 2005.

In relazione agli effetti positivi sui cittadini, la partecipazione fa in modo che essi:

- diventino più informati e consapevoli;
- siano maggiormente orientati al bene comune;
- sviluppino un maggiore senso civico;
- aumentino il senso di appartenenza ad una comunità, nel riconoscimento dell'altro, nello sviluppo della capacità di assumere la prospettiva altrui;
- sviluppino una maggiore capacità di ragionamento e di argomentazione;
- riconoscano le decisioni come legittime e quindi più solide e valide;
- sviluppino programmi efficaci ed efficienti;
- comprendano la complessità delle questioni pubbliche, le preoccupazioni, le priorità e le soluzioni;
- forniscano le proprie conoscenze e competenze per rendere le decisioni più complete;
- identifichino eventuali aspetti controversi di un problema e discutano allo scopo di riunire i diversi punti di vista;
- favoriscano soluzioni più creative;
- raggiungano il consenso in modo collaborativo.



#### 4.2.2. LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA PARTECIPATA

Le esperienze di pianificazione paesaggistica partecipata sono, rispetto all'urbanistica partecipata, molto più recenti.

I primi processi di coinvolgimento a questo proposito nascono nel Regno Unito agli inizi degli anni 2000 con lo strumento del *Landscape Character Assessment* (LCA - Valutazione delle caratteristiche del paesaggio), che ha la funzione di individuare, valutare e classificare i caratteri salienti del paesaggio mediante il coinvolgimento della popolazione locale. Questa modalità di valutazione del paesaggio si è successivamente diffusa in tutti i paesi del nord Europa tanto da essere stata riconosciuta come valida dall'Unione Europea che ne promuove l'adozione.

Prima del LCA, nel Regno Unito si erano già sperimentate le mappe di comunità, promosse e realizzate in prima battuta dall'associazione *Common Ground*, come descritto al paragrafo 4.1.3.

In Italia, altre regioni tra cui la Puglia e la Toscana, prima del Friuli Venezia Giulia, hanno intrapreso percorsi di pianificazione paesaggistica partecipata, seppure con modalità differenti. In particolare:

- la Regione Puglia, con il coinvolgimento degli ecomusei e delle comunità locali mediante la realizzazione di mappe di comunità;
- la Regione Toscana mediante workshop informativi sul territorio regionale (denominati "Tour del Paesaggio"), il coinvolgimento diretto di comitati e associazioni regionali e l'avvio del portale [www.paesaggiotoscana.it](http://www.paesaggiotoscana.it), dove si legge: «Il portale propone il paesaggio come tema e motore di un grande social forum toscano. In esso viene discusso e promosso il Piano Paesaggistico attraverso un dialogo continuo con tutti i cittadini, singoli e associati, interessati a contribuire alla sua formazione e applicazione nel tempo»<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> *Rapporto del garante della comunicazione per il PIT - Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico della Regione Toscana*, in [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it) (ultima consultazione 08.07.2015).

## 4.3.

# Tecniche di coinvolgimento

**N**el corso degli anni sono state sviluppate, ad opera di associazioni/enti e singoli individui che si occupano di partecipazione, numerose tecniche di coinvolgimento dei cittadini e/o dei portatori di interessi. Spesso cittadini e portatori di interessi coincidono, perché i cittadini sono anche portatori di interessi, mentre a volte si scelgono alcune persone perché portatrici di specifici interessi. Non esiste quindi una modalità migliore di un'altra, ma è necessario capire quale sia la più appropriata al progetto in atto.

Nel decidere quale metodo sia il più adatto, è indispensabile tenere in considerazione alcuni elementi:

- **OBIETTIVO:** le ragioni del coinvolgimento e i risultati che ci si aspetta;
- **ARGOMENTO:** la natura e lo scopo della questione;
- **PARTECIPANTI:** chi è coinvolto, interessato o chi può contribuire alla soluzione;
- **TEMPO:** il tempo a disposizione;
- **RISORSE:** le risorse economiche disponibili<sup>30</sup>.

Le tecniche maggiormente utilizzate nella pianificazione sono le seguenti:

### CHARRETTE

Si tratta di una metodologia molto utilizzata nella pianificazione territoriale di scala locale e non è infatti adatta a progettazioni che riguardano aree vaste. È utilizzata in modo particolare per la realizzazione delle mappe di comunità. Ha una durata che varia nel tempo, a seconda del numero di persone coinvolte, ma generalmente non supera la due settimane di lavoro. È aperta a tutti i cittadini che desiderano partecipare, coadiuvati, oltre che da un facilitatore, da un grafico-disegnatore che trasforma le idee direttamente in immagini utili a visualizzare quanto emerso dal dibattito. La *Charrette* può essere supportata da altri strumenti quali le passeggiate per visionare il territorio, mappe, foto, studi preliminari, ecc.

A termine del processo, viene redatto un documento riassuntivo di quanto emerso che è poi consegnato ai decisori politici o ai progettisti.

<sup>30</sup> J. ELLIOT, S. HEERSTERBEEK, S.L. LUKENSMEYER, N. SLOCUM, *Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual*, Stef Steyaert (vIWTA) and Harvè Liosir (King Baudouin Foundation), 2005.

## OPEN SPACE TECHNOLOGY (OST)

L'*Open Space Technology* (OST) è stato creato alla metà degli scorsi anni '80 in seguito alla scoperta che i partecipanti alle conferenze apprezzavano più di ogni altra cosa le pause dei *coffee break*.

I seminari organizzati secondo la metodologia OST non hanno relatori invitati a parlare, programmi predefiniti o espedienti organizzativi. Al contrario, i partecipanti, seduti in un ampio cerchio, apprendono nell'arco della prima mezz'ora come fare a creare la propria conferenza. Chiunque intende proporre un tema, si alza in piedi e lo annuncia al gruppo, e così facendo assume la responsabilità di seguire la discussione e di scriverne il resoconto. Quando tutti coloro che lo desiderano hanno proposto i propri temi, viene dato avvio alla prima sessione di lavoro. Alla fine della giornata sarà distribuito ai partecipanti il resoconto di tutte le discussioni svolte, chiamato *Istant Report*.

## PLANNING FOR REAL

*Planning for Real* è un metodo di progettazione partecipata sviluppato a partire dagli anni '60-'70 del XX secolo scorso dalla *Education for Neighborhood Change* dell'Università di Nottingham, e registrato dalla *Neighborhood Initiatives Foundation* (NIF), un'organizzazione no-profit fondata nel 1988.

L'obiettivo è quello di individuare bisogni e opzioni di intervento su uno specifico contesto territoriale a partire dall'esperienza della comunità locale, individuata come il soggetto che possiede la migliore conoscenza dei problemi del proprio territorio. In questo senso *Planning for Real* nasce come tecnica volta ad agevolare le persone con difficoltà ad esprimersi in pubblico, in alternativa ad altri metodi che invece favoriscono la partecipazione delle persone più abituate o più preparate, in modo da consentire ad ogni partecipante di esprimere le proprie idee e le proprie opinioni liberamente e in modo anonimo.

Il punto di partenza è sempre una rappresentazione dell'area d'intervento attraverso un modello tridimensionale, il cui scopo è quello di aiutare gli abitanti a identificare ogni elemento del proprio quartiere e a individuare più facilmente su di esso le opere migliorative che ritengono necessarie. Ogni persona è chiamata a posizionare sul plastico apposite carte-opzione, ciascuna delle quali indica un intervento migliorativo. Lo staff tecnico, al termine della giornata, raccoglie tutte le preferenze espresse per ciascun luogo rappresentato nel plastico: in tal modo si evidenzia anche la presenza inevitabile di opzioni conflittuali.

È importante verificare la fattibilità e la praticabilità di tutte le carte-opzione dal punto di vista tecnico e politico attraverso una ulteriore fase di indagine. Inoltre è importante prevedere strumenti informativi affinché i partecipanti abbiano una visione il più possibile completa delle principali questioni relative alla futura trasformazione urbana.

## EASW (EUROPEAN AWARENESS SCENARIO WORKSHOP)

La metodologia *EASW* è promossa dalla Commissione Europea come strumento efficace per facilitare il dialogo e la partecipazione sociale in programmi quali *Agenda 21*, *Urban*, programmi per lo sviluppo locale sostenibile e piani sociali di zona. Si tratta di un workshop della durata di circa due giorni che coinvolge una trentina di partecipanti di quattro categorie fondamentali di attori: politici/amministratori, operatori economici, tecnici/esperti, utenti/cittadini.

Condotta da uno specifico team di facilitazione, prevede due fasi fondamentali: l'elaborazione di visioni future e l'elaborazione delle idee.

Il processo *EASW* può essere suddiviso in quattro momenti:

1. Suddivisione dei partecipanti in categorie di appartenenza. A ciascuna delle quattro categorie è chiesto di sviluppare due ipotetici scenari futuri, orientati rispettivamente ad una visione catastrofica - per individuare i rischi - e ad una visione idilliaca, in grado di identificare gli obiettivi più ambiziosi.
2. Una fase plenaria per discutere e confrontare gli scenari proposti e individuare i quattro temi più significativi su cui concentrare l'attenzione.
3. Individuazione di quattro nuovi gruppi a composizione mista, ciascuno dei quali si occupa di un tema specifico. Ricorrendo

a sessioni successive di brainstorming e a tecniche di negoziazione, ciascun gruppo giunge a elaborare un numero rilevante di idee e di possibili modalità di realizzazione e ne seleziona un massimo di cinque, da presentare nella sessione plenaria di chiusura del workshop.

4. Sessione plenaria di chiusura, nella quale la votazione finale di tutti i partecipanti individua le cinque idee più significative, da realizzare attraverso piani di azione congiunti.

## CELLULE DI PIANIFICAZIONE (PLANNUNGSZELLE)

Tale metodo è stato sviluppato negli anni '70 del secolo scorso dal sociologo Peter C. Dienel presso l'Università di Wuppertal (Germania) ed è ora utilizzato sia a livello locale che regionale.

Consiste nella selezione casuale di circa 25 cittadini e cittadine che per alcuni giorni, massimo una settimana, si dedicano esclusivamente al processo partecipativo.

I cittadini selezionati, dopo aver partecipato ad alcune sessioni plenarie finalizzate a dare loro tutte le informazioni necessarie alla discussione, vengono suddivisi in piccoli sottogruppi (cellule) composti da 4-6 persone che lavorano contemporaneamente sullo stesso tema. I risultati delle cellule vengono successivamente presentati e discussi in una sessione plenaria: al termine, viene redatto un documento riassuntivo che verrà proposto ai decisori politici.





## 4.4. Le tappe del percorso di coinvolgimento per il Piano Paesaggistico del Friuli Venezia Giulia

Seguendo la già citata scala della partecipazione elaborata da Ecosfera, il percorso proposto per il Piano Paesaggistico Regionale mette fondamentalmente in atto i primi due livelli: informazione e coinvolgimento/ascolto.

### LIVELLO 1 - INFORMAZIONE

L'informazione è un processo a carattere unidirezionale e costituisce sempre la prima fase di un processo di consultazione/partecipazione. Nel quadro del PPR FVG, essa si articola come segue:

- Sito internet della Regione su cui reperire tutte le informazioni: <http://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/tutela-ambiente-gestione-risorse-naturali/FOGLIA200/FOGLIA2/>.
- Serie di workshop su tutto il territorio regionale. Il primo ciclo, svolto tra marzo e maggio 2015, ha trattato vari temi, tra cui:
  - la vestizione dei beni paesaggistici;
  - i metodi utilizzati per la ricognizione delle aree soggette a tutela paesaggistica in quanto zone di interesse archeologico, o coperte da foreste e boschi o gravate da uso civico;
  - il metodo impiegato per l'individuazione dei laghi e della loro linea di battigia, l'attività di digitalizzazione dell'asta fluviale dei corsi d'acqua che generano vincolo paesaggistico e la perimetrazione delle relative aree di vincolo;
  - il rapporto tra identità locali e valori paesaggistici;

- le problematiche legate al consumo di suolo e di territorio, con particolare attenzione alle politiche comunitarie, nazionali e regionali volte al raggiungimento dell'obiettivo consumo di suolo zero previsto per il 2050;
- la percezione del paesaggio rurale e la sua valutazione monetaria;
- le reti del Piano paesaggistico;
- la partecipazione ai processi di pianificazione.

Altri argomenti attinenti al PPR saranno trattati in un secondo ciclo di workshop programmato dal luglio a novembre 2015.

### ● Pubblicazioni:

Tre "Quaderni" a carattere divulgativo, il primo dei quali è il presente.

Un secondo Quaderno sarà dedicato alle tematiche trattate all'interno del primo ciclo di workshop. Infine, un terzo volume comprenderà la sintesi del Piano e del processo condotto per la sua realizzazione.

Una pubblicazione, a carattere tecnico, sarà dedicata alla ricognizione e delimitazione dei beni paesaggistici. Un *Vademecum* a supporto delle amministrazioni comunali che intraprenderanno il processo di consultazione per il PPR.

- Una *Newsletter* a cadenza bimestrale.

## LIVELLO 2 - CONSULTAZIONE/ASCOLTO

È la fase in cui sono coinvolti i Comuni che hanno sottoscritto la Convenzione indicata dalla L.R. n. 27/2014, Art. 3.

Le realtà aderenti si diversificano per ampiezza dell'area territoriale (al momento, da un minimo di due fino ai 28 comuni della Comunità Montana della Carnia), per caratteristiche naturali del territorio (montagna, collina, pianura, costa), per problematiche connesse al territorio: abbandono, sfruttamento intensivo, realizzazione di nuove infrastrutture ecc.

La Regione, considerando tali differenze, ha suggerito uno standard minimo di partecipazione che può variare in base alle necessità dei singoli territori e richiede in particolare:

- una presentazione pubblica del PPR FVG (per singolo comune o più comuni);
- l'individuazione di un facilitatore locale, il conferimento di un incarico a un professionista o altre modalità;
- la formazione del facilitatore da parte dell'Università degli Studi di Udine;
- l'individuazione di un gruppo di lavoro locale, composto da 5-6 persone, a supporto del facilitatore;
- il coinvolgimento delle scuole;
- una attività di sensibilizzazione dei cittadini attraverso canali di informazione locale (giornalino, sito, social network ecc.);
- due tavoli di confronto con testimoni qualificati e cittadini;
- la messa a disposizione delle schede cartacee necessarie alla raccolta di informazioni presso la sede municipale, l'ufficio IAT, le sedi delle associazioni ecc.;
- la compilazione on-line dell'archivio partecipato;
- un tavolo congiunto, per area convenzionata, dei gruppi di lavoro locali;
- l'analisi dei dati raccolti da parte dell'Università di Udine;
- la presentazione pubblica dei risultati e la raccolta di eventuali nuove informazioni;
- la stesura di un report finale da consegnare alla Regione.

Le modalità di coinvolgimento per la creazione dell'archivio partecipato, sopra citato, saranno due: i tavoli di lavoro e lo strumento on-line.

I "tavoli" saranno aperti a tutti coloro i quali vorranno fornire il loro prezioso contributo, ma saranno soprattutto il luogo di incontro dei saperi esperti. Questi incontri, promossi dalle Amministrazioni comunali e generalmente organizzati per più comuni contigui, saranno moderati dal facilitatore individuato dai Comuni (v. sopra). Gli aspetti tecnico-organizzativi, trattati nelle loro linee generali, saranno dettagliati in uno specifico Vademecum a cura della Regione e dell'Ateneo friulano.

Inoltre, tutte le segnalazioni che i cittadini vorranno fornire in merito ai valori e alle criticità dei territori di appartenenza saranno

raccolte attraverso uno strumento on-line, di agevole utilizzo. Lo strumento, denominato "Archivio partecipato delle segnalazioni on-line" (vedi fig. 9), è organizzato per essere compilato autonomamente da ciascun cittadino. Coloro i quali non avessero dimestichezza con lo strumento informatico, potranno, in base alle scelte operate dai singoli Comuni, avvalersi della mediazione del facilitatore locale. Sarà possibile segnalare elementi/aspetti di valore o di degrado del territorio, facendo così emergere informazioni note solo localmente e/o eventuali situazioni di rischio, indicando pure buone e/o cattive pratiche in atto.

L'architettura dello strumento on-line trae ispirazione dal processo di raccolta delle segnalazioni attivato in Carnia dal Progetto Susplan: *Pianificazione sostenibile in aree montane*, finanziato nell'ambito del Programma INTERREG IV Italia-Austria 2007-2013.

## Predisposizione di una modalità on-line per raccogliere le segnalazioni dei cittadini

Archivio partecipato delle segnalazioni



Fig. 9: L'Archivio partecipato delle segnalazioni on-line.





# Autori

**CHIARA BERTOLINI** Direttore del Servizio tutela del paesaggio e biodiversità - Direzione centrale infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale, lavori pubblici, edilizia responsabile della parte statutaria del Piano Paesaggistico Regionale.

**MAURO PASCOLINI** Direttore del Dipartimento di Scienze Umane dell'Università degli Studi di Udine, docente di Geografia. Responsabile scientifico per la parte strategica del Piano Paesaggistico Regionale.

**ALMA BIANCHETTI** Professore associato di Geografia umana presso il Dipartimento di Scienze Umane dell'Università degli Studi di Udine. Esperta di storia del territorio e del paesaggio, studiosa di processi partecipativi.

**NADIA CARESTIATO** Dottore di ricerca in Geografia, si occupa di paesaggio e beni comuni. Lavora presso il Dipartimento di Scienze Umane dell'Università degli Studi di Udine.

**ANDREA GUARAN** Ricercatore di Geografia presso il Dipartimento di Scienze Umane dell'Università degli Studi di Udine, con interesse di ricerca sui temi dell'educazione al paesaggio.

**ELENA MAIULINI** Dottore di ricerca in Storia con indirizzo sociologico, si occupa di processi partecipativi nell'ambito delle decisioni pubbliche. Lavora presso il Dipartimento di Scienze Umane dell'Università degli Studi di Udine.

**GIULIO PIAN** Struttura stabile per le attività volte a sviluppare la procedura di VAS nell'ambito della pianificazione territoriale regionale - Servizio pianificazione territoriale della Direzione centrale infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale, lavori pubblici, edilizia, esperto in valutazione ambientale strategica.

**LUCIA PIANI** Ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze Umane dell'Università degli Studi di Udine. Docente di Valutazione ambientale e processi di decisione presso il corso di laurea interateneo in Scienze e Tecnologie per l'Ambiente e il Territorio.

**EMANUELA SNIDARO** Struttura stabile per le attività volte a sviluppare la procedura di VAS nell'ambito della pianificazione territoriale regionale del Servizio pianificazione territoriale della Direzione centrale infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale, lavori pubblici, edilizia, esperta in valutazione ambientale strategica.







