

Pianificazione paesaggistica in Sicilia: i Piani d'Ambito

Domenico Costantino (*), Angelo Fucarino (**)

(*) Dipartimento Progetto e Costruzione Edilizia, Università di Palermo, v.le delle Scienze,
mico@unipa.it, tel 091348296

(**) Esperto in sistemi informativi territoriali per la pianificazione, via dei Nebrodi 77,
Palermo, ing.angelo.fucarino@gmail.com

Abstract: Si è conclusa di recente in Sicilia l'elaborazione dei Piani Paesaggistici d'Ambito che interessano tutto il territorio regionale come previsto dalle "Linee Guida del PTPR".

Dalla lettura dei piani si evidenziano questioni tecniche legate alla rappresentazione grafica, ai *data set* e ai *geodatabase*, questioni di metodo e di contenuto (vincolistico/propositivo), questioni di carattere istituzionale e amministrativo (dualismo tra urbanistica e paesaggio). Alcuni problemi potranno essere risolti nella fase di concertazione e di adozione dei piani, altri, che richiedono cambiamenti sul piano istituzionale, rinviano ad uno scenario urbanistico rinnovato.

Abstract: In Sicily, the "Piani Paesaggistici d'Ambito", interesting the whole region, were recently concluded. By reading the plans are highlighted technical problems with graphic representation, within the data set and the geodatabase, problems of method and content or institutional and administrative (dualism between urban design and landscape). Some issues can be solved during the consultation before plans adopted, others, which require changes in institutional terms, need a renewed planning setting.

Il Piano paesaggistico regionale

La Regione Siciliana per definire politiche, strategie ed interventi di tutela e valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale e culturale dell'Isola ha elaborato, agli inizi degli anni novanta, il Piano paesaggistico regionale, che si articola in due livelli distinti e interconnessi:

1) quello regionale, costituito dalle Linee Guida, che sono corredate da carte tematiche in scala 1:250.000 e dal Sistema Informativo Territoriale Paesistico (S.I.T.P.) e sono state elaborate nel 1994 dall'Ufficio del Piano - appositamente costituito nel 1992 presso l'Assessorato Regionale Beni Culturali ed Ambientali - con il supporto di un gruppo di consulenti e di un Comitato Tecnico Scientifico.

2) quello subregionale, costituito dai Piani d'Ambito, che sono stati elaborati dal 2003 al 2008 dalle nove Soprintendenze regionali, prevalentemente a scala 1:50.000. Esso è articolato in diciotto Ambiti¹ paesaggistici (fig.1) individuati e definiti dalle Linee Guida attraverso un approfondito esame degli elementi geomorfologici, biologici, antropici e culturali che li contraddistinguono.

¹ 1. Rilievi del trapanese, kmq 427,7 (Tp); 2. Pianura costiera occidentale, kmq 852,0 (Tp, AG); 3. Colline del trapanese, kmq 1902,8 (TP, AG, PA); 4. Rilievi e pianure costiere del palermitano, kmq 1121,8 (PA); 5. Rilievi dei monti Sicani, kmq 1291,5 (PA, AG); 6. Rilievi di Lercara, Cerda e Caltavuturo, kmq 1354,9 (PA, AG, CL); 7. Catena settentrionale (Madonie), kmq 957,2 (PA, CL); 8. Catena settentrionale (Nebrodi), kmq 2101,5 (ME, PA, EN, CT); 9. Catena settentrionale (Peloritani), kmq 1546,3 (ME); 10. Colline della Sicilia centromeridionale, kmq 242,7 (AG, PA, CL); 11. Colline di Mazarino e Piazza Armerina, kmq 1338,8 (AG, CL, EN, CT); 12. Colline dell'ennese, kmq 2460,6 (EN, PA, CT); 13. Cono vulcanico etneo, kmq 1370,7 (CT); 14. Pianura alluvionale catanese, kmq 1029,1 (EN, CT, SR); 15. Pianure costiere di Licata e Gela, kmq 470,8 (AG, CL, RG); 16. Colline di Caltagirone e Vittoria, kmq 775,7 (CT, RG); 17. Rilievi del tavolato ibleo, kmq 3189,4 (CT, RG, SR); 18. Isole minori.

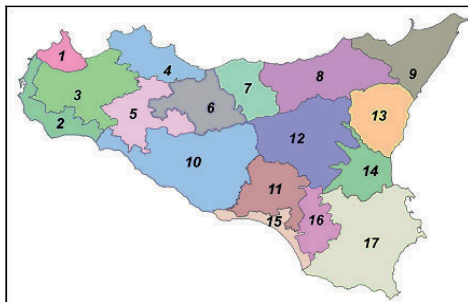


Figura 1: Articolazione del paesaggio regionale in Ambiti

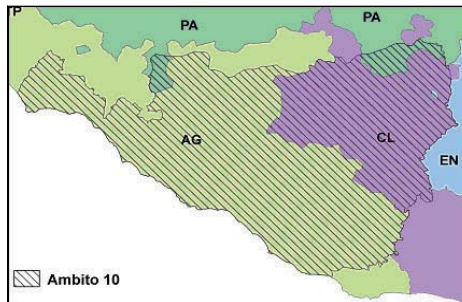


Figura 2: Intersezione tra Ambito 10 e Province

Le Linee Guida considerano il paesaggio siciliano espressione in evoluzione della interazione dei processi storici e dei processi naturali, e ne descrivono la varietà, la ricchezza e le differenze di beni e culture.

La metodologia è basata sull'ipotesi che il paesaggio è riconducibile ad una configurazione di sistemi interagenti che definiscono un modello costituito da:

a. *il sistema naturale*: articolato nel sottosistema abiotico che concerne fattori geologici, idrologici e geomorfologici ed i relativi processi che concorrono a determinare la genesi e la conformazione fisica del territorio, e nel sottosistema biotico, che interessa la vegetazione e le zoocenosi ad essa connesse ed i rispettivi processi dinamici;

b. *il sistema antropico* che comprende il sottosistema agro-forestale, che concerne i fattori di natura biotica e abiotica che si relazionano nel sostenere la produzione agraria, zootecnica e forestale; quello insediativo, che comprende i processi urbano-territoriali, socio economici, istituzionali, culturali, le loro relazioni formali, funzionali e gerarchiche ed i processi sociali di produzione e consumo del paesaggio.

Il progetto di informatizzazione, legato a questo schema metodologico ha lo scopo di relazionare in modo biunivoco ed automatico la cartografia regionale (sistema geografico) e le informazioni sistematizzate, contenute nella banca dati, riguardanti i beni e i valori culturali, paesaggistici e ambientali. In assenza di una normativa regionale², le Linee Guida vengono redatte in base alle disposizioni della L.1497/1939 e del R.D. n. 1357/1940 e sono approvate nel 1999 con un provvedimento amministrativo, il D.A. n. 6080.

Le Linee Guida affrontano in maniera innovativa, globale e integrata la problematica della tutela dei beni culturali e ambientali su tutto il territorio siciliano, ma si collocano in una prospettiva vincolistica e non propositiva, volta a conferire alle aree vincolate, di fonte provvedimentale o legislativa, una disciplina unitaria di tutela tesa a individuare comportamenti coerenti con i caratteri e i valori dei beni. Le Linee Guida hanno avuto un forte impatto sulla cultura della tutela e della pianificazione del paesaggio in Sicilia diventando orientamento e riferimento scientifico e metodologico per la pianificazione d'ambito e per la gestione del paesaggio.

All'approvazione delle Linee Guida segue una fase di ripensamento sulla pianificazione paesistica ed il ridimensionamento dell'Ufficio del piano. Andava cambiando, infatti, il quadro politico e amministrativo e non sussistevano più le condizioni che avevano consentito questa esperienza.

² La Regione siciliana non ha mai emanato una disciplina organica in materia di tutela del paesaggio, anche se, come è noto, l'articolo 14 dello Statuto le attribuisce competenza legislativa esclusiva; potestà che avrebbe potuto esercitare sin dal 1975, quando furono emanate con il D.P.R. n. 637, le norme di attuazione dello Statuto. L'Assessorato BB.CC.AA. esercita le competenze del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali (statuto) e quelle attribuite alle regioni dal Codice.

La pianificazione d'ambito

La Pianificazione dei diciassette ambiti segue lentamente l'approvazione delle Linee Guida. Inizia nel 1999 con la redazione del Piano dell'Ambito1 "*Rilievi del trapanese*" che è una collaborazione tra l'Ufficio del Piano e la Soprintendenza di Trapani. Il piano costituisce una importante ed unica esperienza di elaborazione congiunta tra Uffici centrali e periferici. E' la prima applicazione delle metodologie e degli indirizzi delle Linee Guida del PTPR, a scala di maggior dettaglio e con maggior attenzione agli aspetti progettuali.

Rappresenta un passo avanti rispetto alle Linee Guida³ in quanto è redatto con riferimento alla Convenzione Europea del Paesaggio e al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Si articola in quattro parti: quadro conoscitivo, sintesi interpretative e inquadramento strutturale, scenario strategico, apparato normativo; individua le Componenti del paesaggio ed articola il territorio in Paesaggi Locali. Le Componenti del paesaggio sono gli elementi di carattere naturale e antropico, che costituiscono e caratterizzano l'Ambito. Le diverse componenti vengono individuate sulla base dei loro caratteri distintivi e valutate rispetto ai parametri di rilevanza, integrità e ruolo nel contesto paesaggistico e rispetto ai processi di degrado, di pressione antropica e alle criticità a cui sono sottoposte. I Paesaggi Locali sono ambiti territoriali relativamente coesi, aperti e interagenti individuati in base alle componenti prevalenti e alle relazioni che li caratterizzano e ne determinano una riconoscibile identità. La normativa del Piano è articolata per Paesaggi Locali e per Componenti per i quali definisce previsioni ordinate alla conservazione del paesaggio, alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate, alla riduzione delle condizioni di criticità, alla individuazione di nuovi paesaggi.

La redazione dei piani dei rimanenti 16 ambiti è finanziata con i fondi strutturali del Programma Operativo Regionale 2000/2006⁴. L'elaborazione dei piani è affidata alle Soprintendenze che operano su base provinciale. Ciò ha comportato una frammentazione degli ambiti paesaggistici in relazione ai confini provinciali ed una variazione del numero dei piani. Per chiarire quanto detto si può far riferimento, per esempio, all'Ambito 10, ricadente nelle province di Palermo, di Agrigento e Caltanissetta, per il quale esistono tre progetti di Piano, che adottano metodologie e scelte progettuali differenti (fig. 2).

Con la elaborazione dei piani si è costruito presso ciascuna Soprintendenza il sistema informativo d'ambito. Tali sistemi informativi risultano, tuttavia, profondamente diversi tra di loro sia per contenuti tecnici che qualitativi. In alcuni casi è stata posta molta cura nella creazione della banca dati del Piano d'Ambito producendo dati validati, non ridondanti e con caratteristiche geometriche e topologiche raffinate, ed opportunamente integrati nei singoli progetti per mezzo di *query* di visualizzazione e con *join* di connessione a database esterni. In altri casi, invece, le banche dati proliferano di elementi duplicati geometricamente non corretti, frutto di una direzione tecnica non accurata o lacunosa. Discorso analogo va fatto anche per i contenuti qualitativi, profondamente diversi da piano a piano.

I piani hanno logiche proprie e utilizzano approcci e metodi non direttamente riconducibili a quelli degli ambiti confinanti, rendendo così difficile la ricomposizione di un quadro regionale coerente.

³ I cambiamenti nel quadro europeo (Convenzione del paesaggio) e in quello nazionale (modifica del Titolo V e dell'art.117 della Costituzione; il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) determinano un nuovo scenario per la pianificazione paesaggistica. Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio ripropone in Sicilia la pianificazione paesaggistica con nuovi contenuti, criteri e modalità, in considerazione del fatto che la normativa statale, come affermato più volte dalla Corte Costituzionale, trova applicazione quando la Regione, anche se ha competenza legislativa esclusiva, non ha regolamentato la materia.

⁴ Asse 2: Risorse Culturali; Misura 2.02: Sistemizzazione e divulgazione delle conoscenze; Azione C - Gestione delle informazioni relative alle tematiche paesaggistiche (formazione dei Piani d'Ambito del Piano Territoriale Paesistico Regionale) ed elaborazioni di tipo GIS-WEB.

Infatti i piani hanno prodotto materiali poco omogenei sia nelle scale di rappresentazione che nella metodologia e nei contenuti analitici e progettuali.

La concertazione con gli attori locali e con i portatori di interesse è nella maggior parte dei casi da farsi o è appena avviata. Questa mancanza o debolezza di confronto con le comunità locali è una conferma che nel processo di formazione dei Piani d'Ambito è prevalso apertamente uno spirito tecnocratico.

A volte i piani tendono ad appiattirsi alla dimensione vincolistica e mancano di contenuti previsti dal Codice, specie quelli propositivi che sono in genere carenti. Ciò trova motivazioni anche nelle limitazioni istituzionali delle competenze assegnate alla pianificazione paesistica in Sicilia. Da questa esperienza emerge chiaramente che le azioni e le politiche del paesaggio vanno oltre le competenze attribuite al P.T.P. in Sicilia, interessando i processi e le dinamiche territoriali e che il successo degli obiettivi e delle strategie del paesaggio dipendono in gran parte dalla possibilità che siano gestiti in modo relazionale e integrato. Si pone con evidenza la questione, ancora non affrontata e risolta dal punto di vista istituzionale e amministrativo di come correlare la pianificazione paesaggistica con quella del territorio⁵.

Quadro di coerenze regionali

Con la consegna dei Piani d'Ambito da parte delle Soprintendenze all'Assessorato dei BB.CC.AA. prende il via un'altra fase del processo di pianificazione e diventa indispensabile costruire un quadro di coerenze regionali compiendo un grande sforzo per la riorganizzazione dei *data set* e per la restituzione a scala regionale delle informazioni da essi deducibili.

Per riportare tutte le informazioni dei Piani Paesaggistici ad una struttura fisico/analitica omogenea e coerente con le Linee Guida, si è resa necessaria una complessa fase di rimodellazione della struttura e della tipologia dei *data set*. Infatti, si è strutturato un *data warehouse* articolato in più cartelle contenenti *geodatabase* ognuno dei quali rappresenta una parte integrante ed omogenea del modello della struttura che ripropone l'impostazione metodologica delle Linee Guida mantenendo separati nella struttura fisica delle banche dati i due macro-sistemi *Naturale* ed *Antropico* suddivisi a loro volta in sottosistemi⁶ secondo lo schema rappresentato nella figura n.3.

Per le cartografie si è scelto di utilizzare un *data warehouse* indipendente i cui i dati *raster*, classificati in funzione della scala di rappresentazione e del sistema di riferimento, risiedono su un *server* remoto di facile consultazione.

Per la realizzazione delle banche dati delle Linee Guida si sono utilizzate le cartografie IGM al 25.000 (UTM ED50) che costituiscono un ottimo substrato di base.

Quasi tutti i Piani Paesaggistici d'Ambito, come consigliato dalle Linee Guida, sono stati redatti secondo il Sistema UTM ED50. Tuttavia, alcune Soprintendenze, hanno utilizzato la nuova Carta Tecnica Regionale vettoriale al 10.000 (Gauss Boaga Roma40), che fornisce una base estremamente

⁵ La Regione Sicilia ha competenza sia sulla valorizzazione del territorio che sulla tutela del paesaggio. Il dualismo tra urbanistica e paesaggio si manifesta a scala regionale nel dualismo di competenze tra l'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e Ambientali, che ha attribuito in via esclusiva la tutela del paesaggio e la redazione dei Piani Paesaggistici (L.R. 80/1977) e l'Assessorato Territorio e Ambiente che è competente per la redazione del Piano Urbanistico Regionale (L.R. 71/1978).

⁶ *Sistema naturale*: Sottosistema abiotico: *data set* geologici, idrologici e geomorfologici e tutte le *featureclass* relative ai processi che concorrono a determinare la genesi e la conformazione fisica del territorio; Sottosistema biotico: *data set* della vegetazione e le zoocenosi ad essa connesse e le *featureclass* dei rispettivi processi dinamici; *Sistema antropico*: Sottosistema agroforestale: *Data set* di natura biotica e abiotica connessi alla produzione agraria, zootecnica e forestale; Sottosistema insediativo: *data set* relativi ai processi urbano-territoriali, socio economici, istituzionali, culturali, alle loro relazioni formali, funzionali e gerarchiche ed ai processi sociali di produzione e consumo del paesaggio; Vincoli: *Data set* che comprende tutti gli strati informativi già decretati come "vincoli". *Dati di inquadramento territoriale* (comprende tutti i dati geografici relativi all'amministrazione del territorio); *Elaborati raster*: comprende tutti gli elaborati *raster* presentati a corredo dei Piani (mappe, ombre, DTM..); *Progetti* (raccolta dei file *.mxd* a corredo dei Piani).

dettagliata e che ha consentito di produrre una banca dati geometricamente molto accurata ma difficilmente correlabile con i corrispettivi *data set* degli ambiti limitrofi realizzati in UTM ED50, costituendo un ostacolo per l'integrazione dei dati e per la restituzione grafica degli elaborati.

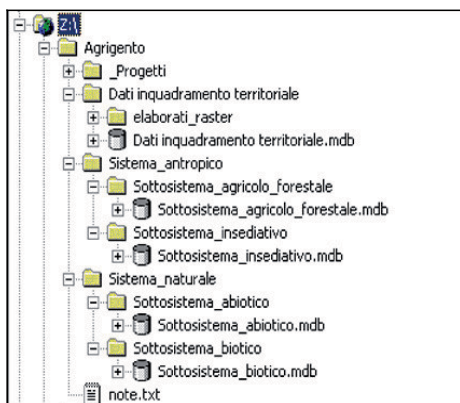


Figura 3: Strutturazione fisica del data warehouse

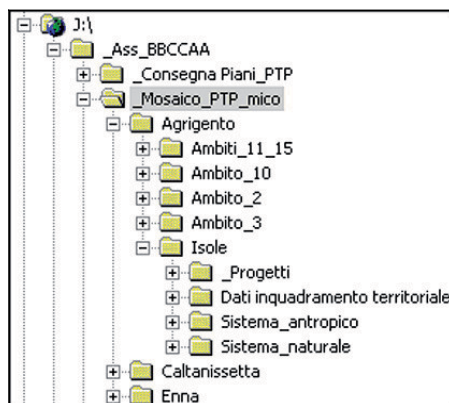


Figura 4: Frammentazione dei data set provinciali

La riorganizzazione della banca dati dei singoli Piani Paesaggistici in *geodatabase* articolati secondo lo schema di figura 3 ha necessariamente comportato la migrazione di tutti gli strati informativi (per lo più *shapefile*) verso le *featureclass* e i *feature data set*, modelli di dati più flessibili e topologicamente più avanzati.

Le tavole dei Piani sono state ricostruite modificando i vecchi percorsi e puntando alle relative *featureclass* che popolano il *data warehouse*, impostando tutti i progetti in modo da memorizzare solo i percorsi relativi svincolandosi così dalla localizzazione fisica della banca dati. Ciò ha permesso una facile migrazione dei dati verso *server* remoti e l'utilizzo dei progetti da parte di più utenti. Il nuovo *set* di dati tuttavia rimane ancora vincolato ad una logica Provinciale, e risulta non omogeneo e frammentato. All'interno della macroclasse "Provincia di ..." abbiamo, infatti, differenti strutture dati, una per ogni ambito ricadente in essa (fig. 4).

Anche l'omogeneità rispetto all'Ambito non può essere facilmente mantenuta, i *data set* relativi ad esempio all'Ambito 10 si trovano archiviati in più macroclassi in funzione delle Province in cui essi ricadono.

Sono state avviate procedure di *geoprocessing* per la riaggregazione delle banche dati a base d'Ambito. I problemi connessi a questi processi sono di tipo metodologico e concettuale. Alcuni di essi potevano essere previsti ed evitati fornendo, ad esempio, direttive più restrittive in merito alla nomenclatura, alla classificazione ed alle caratteristiche dei *set* di dati a corredo dei singoli Piani, nonché fornendo indirizzi metodologici più restrittivi per la realizzazione dell'intero processo.

In questa sede non si intende discutere sugli *standard* e sui metodi con cui è possibile omogeneizzare un *set* di dati, quello che si vuole sottolineare sono le incongruenze generate, su una stessa unità paesaggistica, da differenti indirizzi normativi e da diverse politiche di tutela.

Per operare in una prospettiva di sviluppo sostenibile è indispensabile in Sicilia assicurare convergenze fra la pianificazione paesistica e quella urbanistica-territoriale.

Il piano paesaggistico può diventare parte di un processo unitario di pianificazione e acquisire il consenso della comunità locale attraverso rapporti di collaborazione e intese tra amministrazioni. Occorre ricondurre ad un quadro unitario la pluralità degli strumenti che regolano interessi differenziati, spesso sovrapposti e conflittuali superando la dimensione vincolistica e potenziando gli aspetti propositivi e progettuali del piano.

Bibliografia

- Regione Siciliana, Soprintendenza per BB.CC.AA. di Trapani (2009), "*Piano Territoriale Paesistico dell'Ambito 1: Area dei rilievi del trapanese*", Palermo
- Regione Siciliana, Soprintendenza per BB.CC.AA. di Trapani (2009), "*Piano Territoriale Paesistico dell'Ambito 2: Area della pianura costiera occidentale*", Palermo
- Regione Siciliana, Soprintendenza per BB.CC.AA. di Agrigento (2009), "*Piano Territoriale Paesistico di Agrigento: Guida alla consultazione*", Agrigento
- Costantino D. (2009), "La pianificazione paesaggistica siciliana dai vincoli ai livelli di tutela", *Atti della XII Conferenza Nazionale SIU "Il progetto dell'urbanistica per il paesaggio"*, Bari
- Regione Siciliana, Assessorato BB.CC.AA. e P.I. (1999), "*Linee Guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale*", Palermo
- Costantino D. (1997), "Le Linee Guida del Piano Paesistico Territoriale Regionale" *Bollettino del Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo*, 3: 9-14