

PROPOSTA DI VINCOLO PER L'AREA "CONTADO DI PORTA EBURNEA"

CONSIDERAZIONI E VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE INTEGRATA

Rete delle professioni tecniche e Ordini degli Architetti di Perugia e Terni

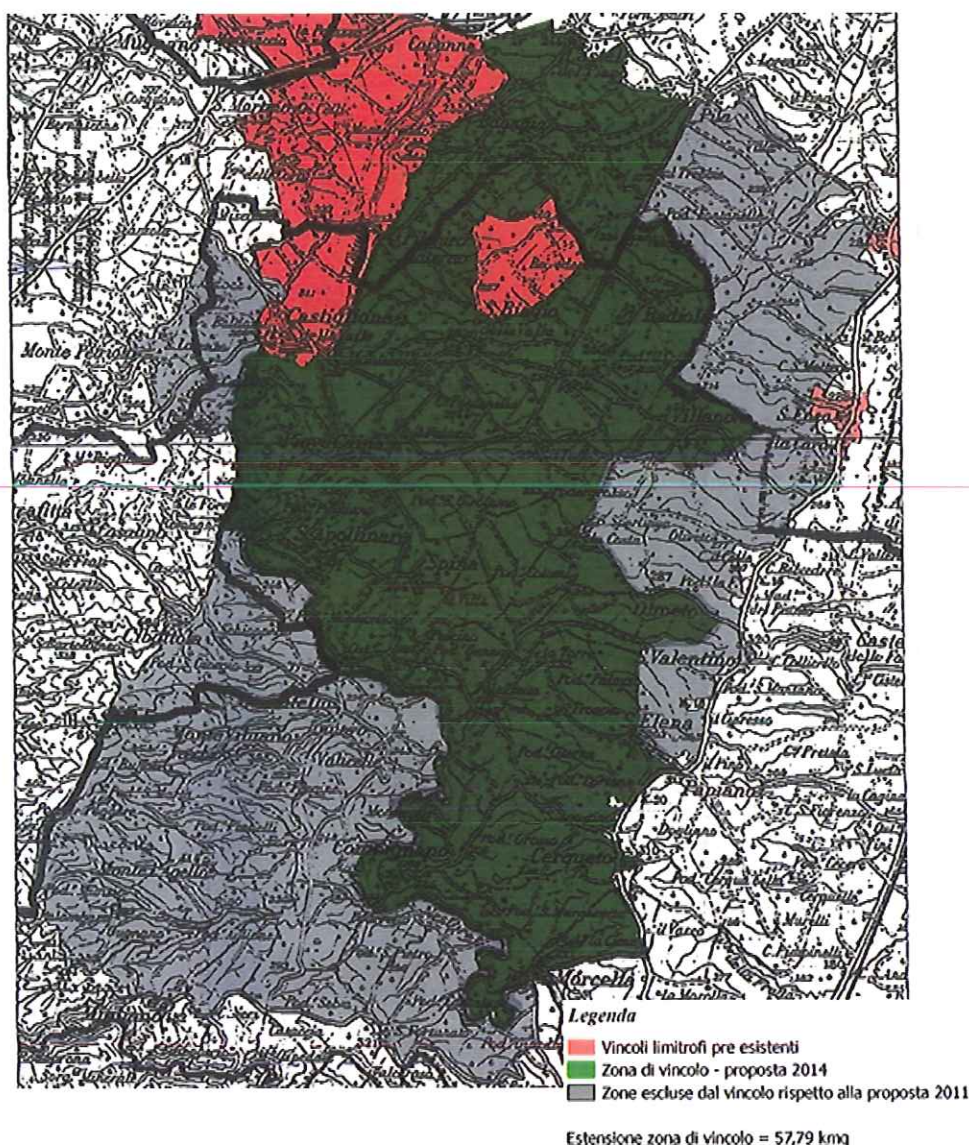
PREMESSE

Il Documento che segue sostiene e dimostra quanto in forma sintetica è stato evidenziato nella decisione del coordinamento della Rete delle Professioni Tecniche.

Il Documento è frutto del lavoro di analisi e valutazioni fatte di concerto dalla Commissione tecnica della RPT dell'Umbria e dalla Commissione espressamente costituita dagli Ordini degli Architetti delle Province di Perugia e di Terni.

L'esame del provvedimento di "dichiarazione di notevole interesse pubblico" per l'area detta "Contado Porta Eburnea" nei comuni di Perugia e di Marsciano, sottesa alla instaurazione di un vasto dominio da assoggettare a vincolo paesaggistico e predisposta dalla Soprintendenza delle Belle Arti e Paesaggio dell'Umbria, costituisce un caso esemplare da cui gli Ordini professionali dell'Umbria vogliono partire per riflettere, in modo più ampio ed esteso, sugli aspetti che regolano la tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici nella nostra Regione e nell'intero Paese, ed il funzionamento delle istituzioni preposte alla sua tutela e valorizzazione.

Il "caso" della proposta di vincolo per il Contado di Porta Eburnea è emblematico sia per l'estensione delle aree da assoggettare a vincolo (58 kmq, pari a circa il 7% del territorio regionale), sia per gli aspetti culturali ed istituzionali sottesi, sia per gli effetti e le implicazioni economico-sociali che si producono.



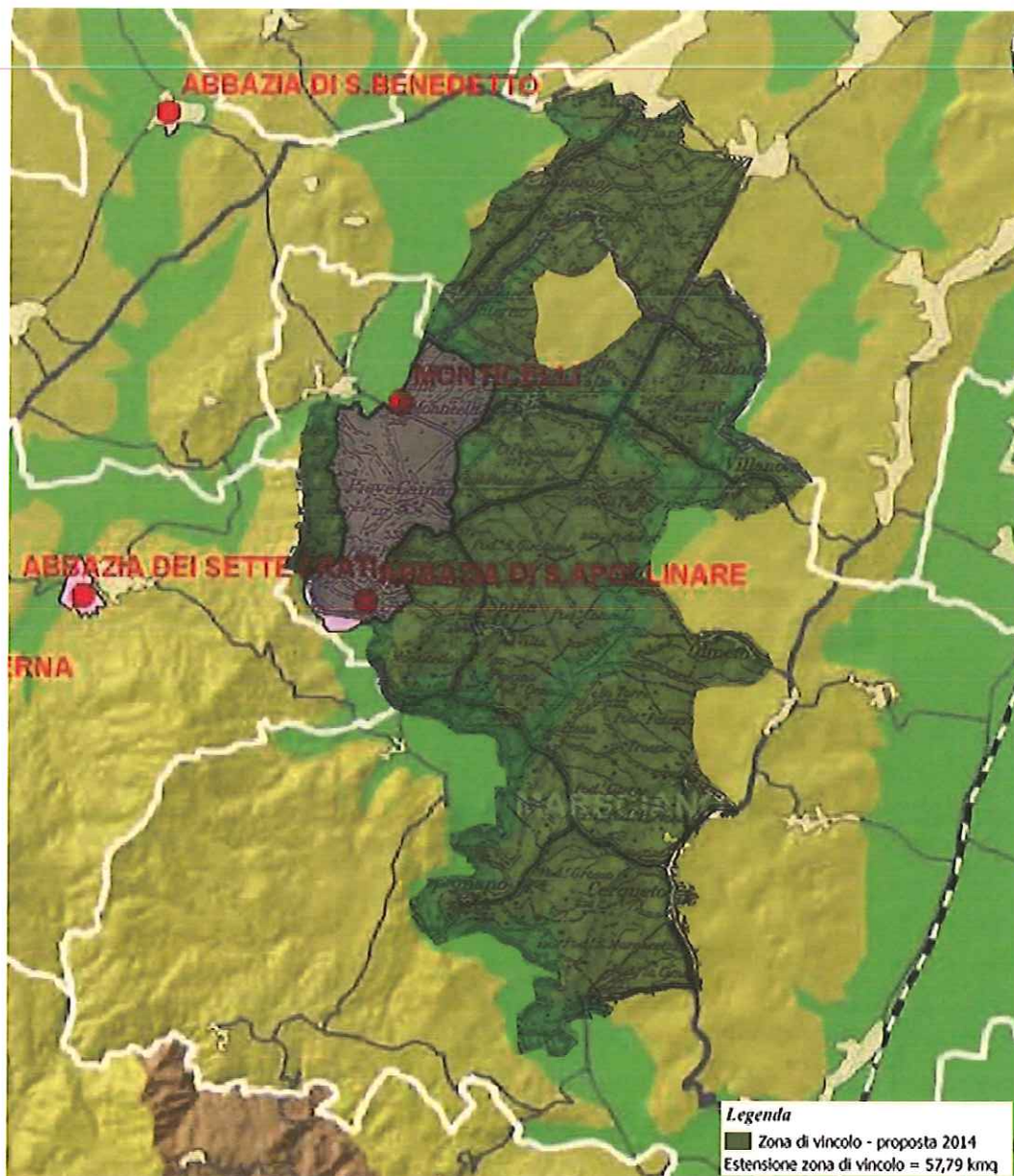
Il Documento si articola quindi in quattro sezioni che, senza presunzione di esaustività, individuano e argomentano alcuni degli aspetti di maggior rilievo e di interesse generale, sui quali le professioni intendono promuovere una profonda riflessione con l'intento di creare le condizioni per una riforma seria e "radicale" del sistema (o non sistema) di governo dei beni culturali e paesaggistici nel nostro Paese, a partire dall'ineludibile fatto che essi costituiscono una risorsa importante per lo sviluppo e la crescita.

Non è certo ricorrendo all'apposizione di nuovi vincoli (provvedimento che nasce come transitorio) apposti per altro in termini "autocratici", che si potrà tutelare e valorizzare il complesso dei beni e delle risorse culturali del Paese.

Numerosi sono al riguardo i casi in cui, con vincolo operante, sono state compiute aggressioni al patrimonio dei beni culturali del Paese. **Occorre quindi cambiare verso.**

Infine una sottolineatura particolare perché non si abbia a dire, direttamente o indirettamente che queste riflessioni e posizioni possano in alcun modo sostenere il cosiddetto partito dei "cementificatori".

L'area del Contado anche per questo è emblematica. Essa infatti è caratterizzata da modesti insediamenti sparsi con altrettante più che modeste previsioni di sviluppo urbano. Forte invece risulta essere il suo **carattere rurale** fondato sullo sviluppo (forse è il caso di dire "resistenza") delle imprese agricole, le quali per prime subiscono gli effetti delle gravi limitazioni proposte con l'istituzione del vincolo.



1. ASPETTI CONOSCITIVI TECNICO-SCIENTIFICI – MANCANZA DI PRESUPPOSTI

È ricorrente il fatto che i provvedimenti di vincolo siano connotati da **generici presupposti conoscitivi** e da **riferimenti tecnico scientifici lacunosi se non addirittura infondati**.

Questo aspetto è particolarmente importante poiché, nella gestione del vincolo, è dovuto un parere strettamente legato agli “oggetti” tutelati e alle finalità della tutela. **Ogni decreto deve quindi esattamente definire gli oggetti, il loro valore intrinseco e quello del contesto sulla base di inoppugnabili documenti, studi, rilievi.**

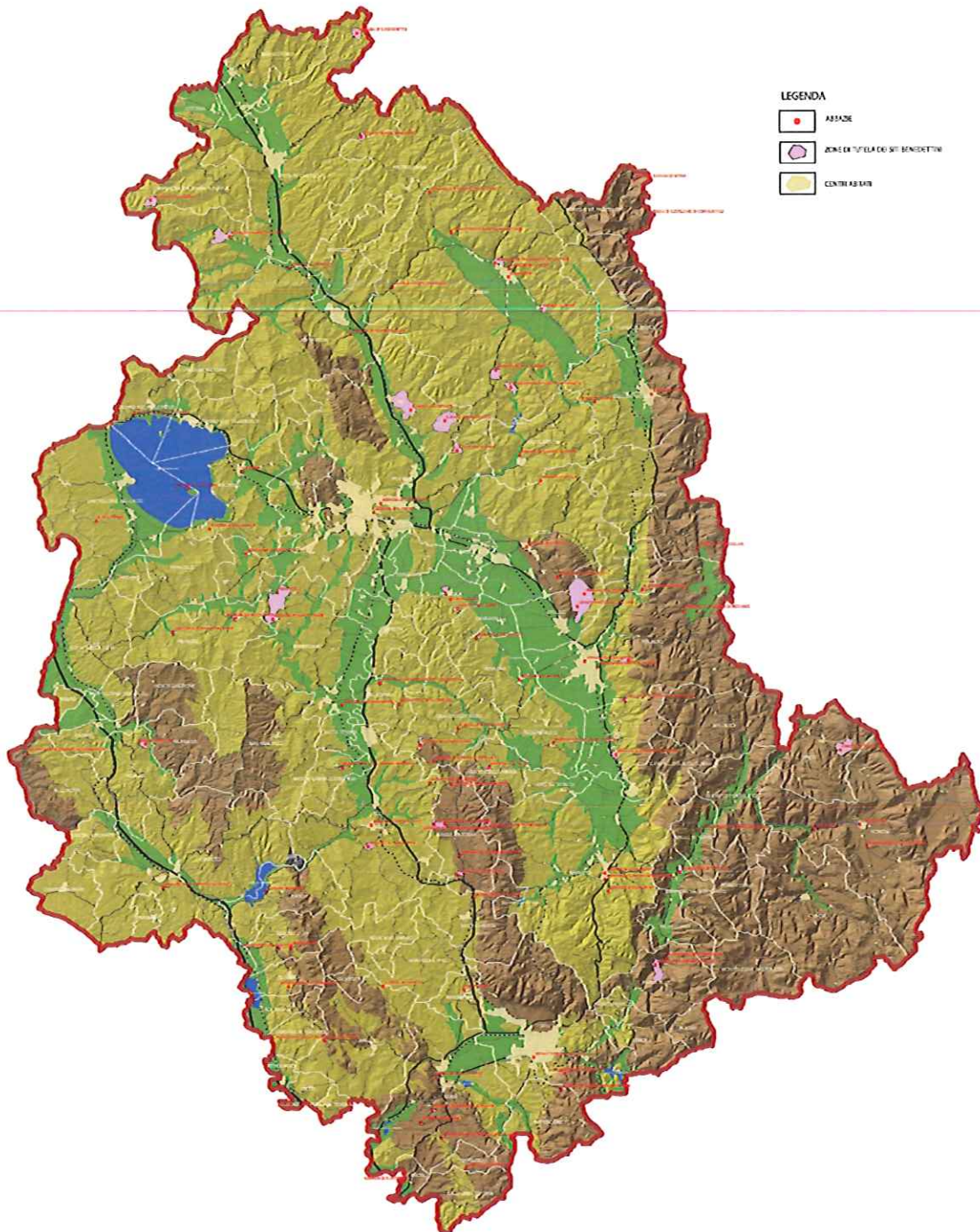
La mancanza o la indeterminazione di questi contenuti determina una oggettiva discrezionalità dei comportamenti dell'Amministrazione preposta alla “gestione” del vincolo (aspetto, questo della discrezionalità, sempre più ricorrente ed evocativo di pratiche non sempre lineari se non opache come le cronache giudiziarie ci informano).

Nel caso del Contado di Porta Eburnea, per esempio, sono stati espressamente richiamati (art. 3 bis !?!) come documenti conoscitivi posti a base del provvedimento, il PPR (non approvato), il PTCP e gli stessi Piano Regolatori dei Comuni di Perugia e di Marsciano.

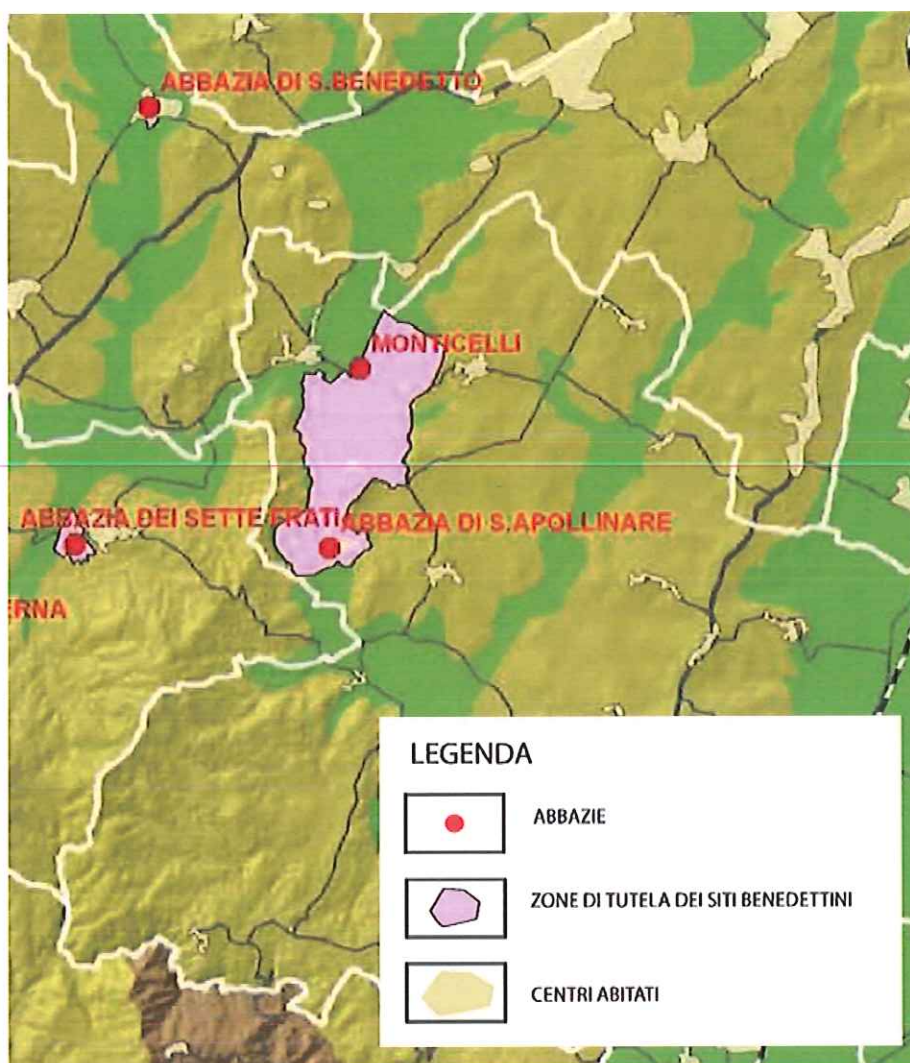
Come si può ben comprendere, **tali strumenti hanno caratteristiche e finalità diverse da quelle necessarie a sostenere la decretazione di un vincolo**. Non solo, anche gli strumenti che hanno più affinità con quelli della tutela paesaggistica come il PTCP e il PPR, hanno scale di definizione così grandi (1:25.000 – 1:100.000) che sono tali da non identificare con esattezza ambiti fondiari e tantomeno beni individuali.

Scorrendo le argomentazioni elencate a dimostrazione della dignità di tutela nella *Dichiarazione di notevole interesse pubblico* – vale a dire prospettate come peculiarità salienti capaci di vestire opportunamente il vincolo – si rilevano alcune incongruenze che vanno assolutamente censurate per ragioni di obiettività e rispetto storiografico - culturale intendendo chiarire che **quanto formalizzato nel documento non rispecchia il carattere dei luoghi rappresentando delle identità non ravvisabili, delle chiavi di lettura improprie e, per ultimo, delle infondatezze storico-archeologiche nonché urbanistiche e architettoniche.**

1) In primo luogo si **eccepisce, nel terzo capoverso, la citazione circa la presenza di significativi antichissimi insediamenti benedettini** poiché, come documenta un testo fondamentale per lo studio del territorio perugino (A. Grohmann, *Città e territorio tra medioevo ed età moderna – Perugia secc. XIII-XVI*, Perugia 1981), il settore territoriale del contado perugino che fa capo a porta Eburnea mostra una densità e diffusione di chiese, monasteri, pievi e cappelle nettamente inferiore a quella degli altri settori territoriali e, tra l'altro, quelli censiti dalla storiografia locale in base all'euristica ricadono, per la maggior parte al di fuori dell'estensione oggetto di dichiarazione. In merito si confronti A. Grohmann, 1981, tomo II, Tab. 66 *Chiese, monasteri, pievi, cappelle del contado di Perugia, secc. XIV – XV*.



- LEGENDA
- ABBAZIE
 - ZONE DI TUTELA DEI SITI BENEDETTINI
 - CENTRI ABBAZIE



Per quanto sopra nell'ambito territoriale oggetto del provvedimento si rileva che:

- di *insediamenti benedettini* si può parlare solo qualora si evidenzi la presenza di monasteri o *grangie* cioè di sedi che comportino un carattere di permanenza demografica religiosa nel territorio; una emergenza di questo tipo è solo a Sant'Apollinare dove il monastero di San Pietro di Perugia possiede una grande proprietà fondiaria gestita dalla *grangia* cioè dal grande edificio, gergalmente detto badia, in cui dimoravano i monaci amministratori del patrimonio agricolo locale. Questo non solo evidenzia il fatto che Sant'Apollinare è un centro di amministrazione agricola e non un monastero ma che a conduzione di tutte le residue proprietà fondiarie di questo settore territoriale l'ordine Benedettino provide senza creare ulteriori sedi periferiche rispetto la casa madre perugina;
- di contro i luoghi di culto sparsi - certamente non classificabili come insediamento poiché privi del carattere residenziale – risultano per lo più prossimi ai nuclei abitati e non tutti afferenti all'ordine benedettino;

- non si rileva, quindi, una presenza benedettina tradizionalmente stabile che abbia inciso sullo *sviluppo del territorio fin dall'epoca altomedioevale* né in termini urbanistici né in termini di trasformazione e bonifica fondiaria dato che si trattava di terreni non impaludati prevalentemente in declivio. In tal senso non emerge una marcata antropizzazione del territorio di origine religiosa intesa come peculiarità prevalente rispetto ad eventuali altre; in sostanza si ritiene che un centro di amministrazione agricola (*grangia*) e alcune chiese prossime all'abitato non costituiscano, né numericamente né formalmente, un assetto generalizzabile in *significativi antichissimi insediamenti benedettini*;

- nel merito potrà essere controllata una vasta bibliografia a partire da A. Grohmann, *Città e territorio tra medioevo ed età moderna – Perugia secc. XIII-XVI*, Perugia 1981 sino al più recente F. Cavallucci, *Marsciano*, Marsciano 2005. La cartografia regionale specifica evidenzia a scala geografica quanto sinora esposto; si veda il *Piano Paesaggistico Regionale, Quadro Conoscitivo, Abbazie e principali siti Benedettini (QC2.4)* in cui si evidenziano solo due siti, Sant'Apollinare e Monticelli, benché su entrambi, ma specialmente su quest'ultimo, si nutrano dei dubbi circa la segnalazione abbaziale che non risulta del tutto confortata da documentazione di archivio; la qualifica di abbazia prevede la costante presenza dell'abate dimorante, circostanza improbabile per dei beni benedettini comunque vicini alla casa madre di Perugia.. Per le vicende storiche di Monticelli si rimanda a F. Cavallucci, *Marsciano*, Marsciano 2005, pp. 365-366 quanto anche all'approfondito studio di F. Guarino-A. Melelli, *Abbazie Benedettine in Umbria*, 2008 in cui, a pag. 216, si censisce la chiesa di San Paolo in Monticelli e non un'abbazia.

2) In secondo luogo, nel quarto capoverso, si asserisce, quasi a voler rappresentare un articolato sistema difensivo diffuso e specializzato, che *la particolarità dei numerosi piccoli insediamenti di collina si è stratificata nel tempo in quanto era necessario difendere Perugia e il territorio della valtiberina dalle scorrerie provenienti da Roma, essendo questo territorio il più vulnerabile tra quelli intorno a Perugia; tale affermazione è fuorviante poiché:*

- gli insediamenti storici sparsi nel territorio, fortificati (castelli) e non (ville), si configurano come micro-nuclei di fondazione originaria diversa (esistono delle isolate matrici etrusche, oggi non rintracciabili, come a San Valentino della Collina) **ma accomunati dal programma di rivitalizzazione, sfruttamento agricolo e colonizzazione territoriale che Perugia, nel medio evo, attua tramite una programmazione urbanistica incentivata per assicurarsi le necessarie presenze demografiche.** Per motivi di sicurezza, successivamente tali insediamenti sono stati fortificati realizzando mura urbane spesso nel rispetto delle pattuizioni intercorse tra Perugia e cittadini insediati in quelle piccole comunità (in tal senso questo sviluppo è frutto della programmazione comunale ma certamente non della fattività benedettina);

- quindi il **carattere difensivo non solo è un aspetto secondario** ma anche non specializzato ed è sufficiente scorrere le note di *Storia Civile* di ciascuna comunità (Cfr. A

Grohmann, 1981, Tomo II, *Repertorio dei castelli*, pp. 915 – 1007) per rilevare che le strutture di fortificazione sono sovente dirute per la loro semplicità costruttiva e scarsa qualità muraria, che gli attacchi non provengono mai da Roma, e che, quindi, il territorio che fa capo a porta Eburnea non è affatto il più vulnerabile del contado perugino ma è, come tutti gli altri settori del medesimo contado, organizzato in maniera canonica e consueta frutto di una programmazione laica e non religiosa;

- nel merito potrà essere controllata una vasta bibliografia a partire da A. Grohmann, *Città e territorio tra medioevo ed età moderna – Perugia secc. XIII-XVI*, Perugia 1981 sino al più recente F. Cavallucci, *Marsciano*, Marsciano 2005.

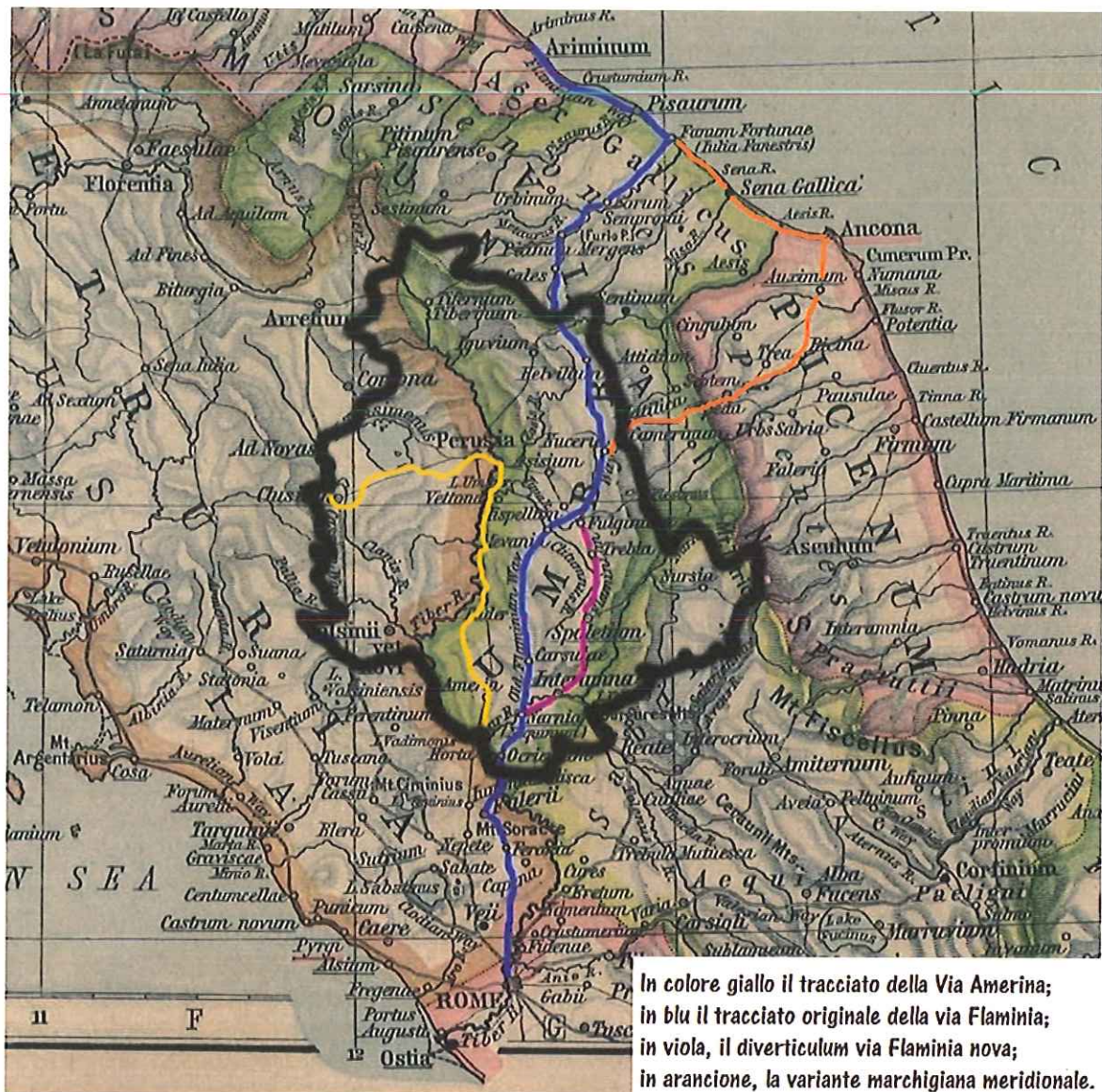
3) In terzo luogo, nel quinto capoverso, si asserisce che *l'area oggetto del provvedimento contiene al suo interno un tratto di almeno 20 Km di quello che fu dal 595 al 774 il confine ovest del corridoio bizantino*; tale assunto, così enfatico sotto il profilo archeologico, indurrebbe a valutare l'organizzazione territoriale come peculiarità derivante da un assetto preesistente, **è completamente privo di fondamento** poiché:

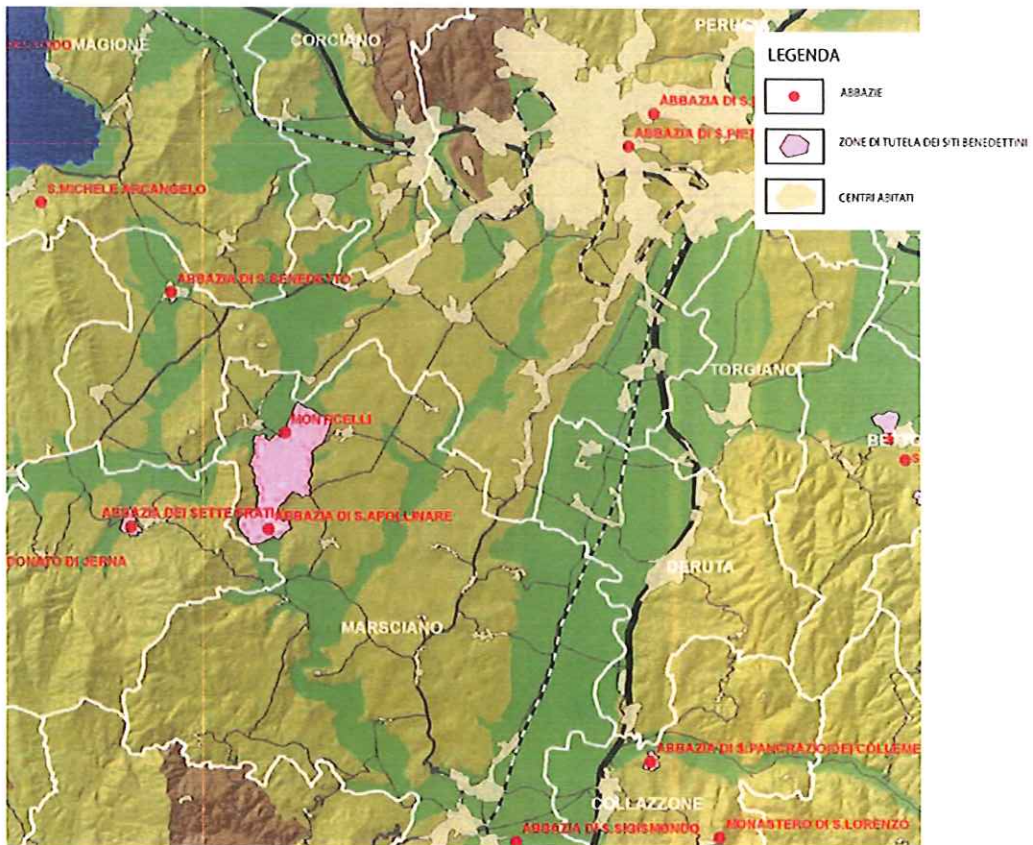
- il corridoio bizantino allude al bacino di influenza dell'itinerario dell'antica Via Amerina che venne realizzata intorno al 200 a.c. a raccordo di alcune comunità urbane in direzione dell'Adriatico. Le tappe della Via Amerina sono segnalate in una vasta bibliografia concordante nell'individuare il tracciato da Roma a Ravenna e passante per le comunità di Orte, Amelia, Todi, Bettona, Perugia. Limitandosi al tracciato umbro si rileva, quindi, che **tale corridoio non confina con l'ambito di porta Eburnea ma con quello di porta San Pietro** e che, indirizzandosi verso Bettona, subisce una deviazione ad oriente che lo allontana di chilometri dall'area oggetto del provvedimento;

- da Perugia si stacca un diverticolo dell'Amerina, in direzione Ovest, che indirizzandosi a Magione si riallaccia alla Cassia in prossimità di Chiusi lambendo il corso del Caina però dal lato opposto rispetto alla riva dell'ambito di porta Eburnea; comunque questo itinerario non attiene al corridoio bizantino ma è un semplice tracciato secondario che il comune di Perugia rafforzò nel XIII secolo in un quadro più ampio di risistemazione della viabilità extra urbana.

- **La cartografia regionale specifica rappresenta a scala geografica quanto sinora esposto**; si veda il *Piano Paesaggistico Regionale, Quadro Conoscitivo, Siti archeologici ed elementi del paesaggio antico (QC2.2)* in cui si evidenzia, graficamente, il tracciato dell'antica via Orvietana, che da Perugia va ad Orvieto, e dell'Amerina che, dopo Todi, passa per Collazzone e Deruta indirizzandosi verso Bettona. Nel settore in esame è presente solo l'Orvietana che non attiene di certo al corridoio bizantino che, per altro, non confina nemmeno con la porzione di contado perugino che fa capo a porta Eburnea ma con quella afferente porta San Pietro. Di certo il corridoio bizantino è un'astrazione recente relativa ad un antico itinerario e, come tale, risulterebbe difficile da mappare e individuare graficamente tanto è vero che nella carta tematica della Regione Umbria non ve ne è traccia; ne discende che **di tale astrazione non se ne possono né delimitare i confini né affrettare delle conclusioni in merito ai rapporti di vicinato**; comunque,

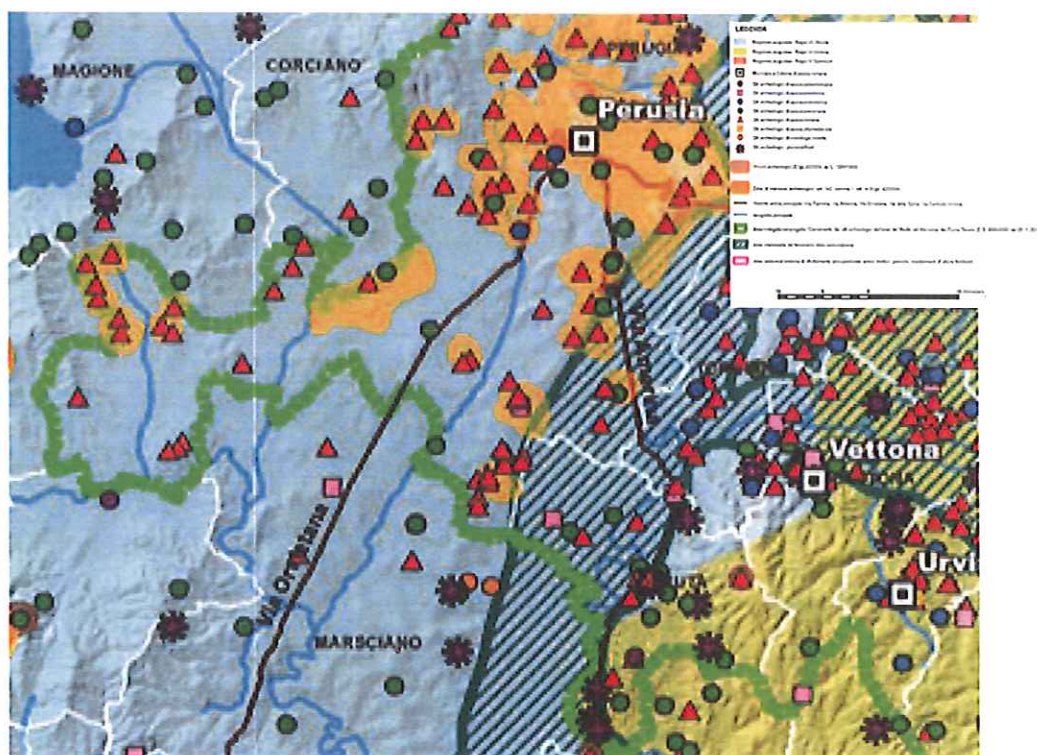
rispetto al tracciato dell'Amerina, la cartografia regionale illustra la presenza di *Aree interessate al fenomeno della centuriazione* ubicandole, di fatto, nella pianura tiberina a chilometri di distanza dall'area in esame. Ciò sta a significare che potrebbe essere inteso come corridoio bizantino la sommatoria delle superfici contermini all'Amerina e, in tal senso, un'indicazione in merito può essere desunta dalla citata cartografia proprio quanto alle sedi di centuriazione; tale segnalazione, di fatto, allontana l'ipotesi di vicinato al settore di contado perugino di porta Eburnea.





4) In quarto luogo, nel sesto capoverso, in conclusione a quanto affermato in precedenza, viene detto che *l'inclusione, nell'area oggetto del presente provvedimento, di un tratto non trascurabile di quell'antico confine contribuisce a spiegare la inusuale numerosità di edifici risalenti a quell'epoca, nati come strutture militari e diventati in seguito monasteri e residenze nobiliari; tale rilievo, discendendo da assunti tanto apodittici quanto travisati, non può che essere suggestivo ma infondato in quanto dovrebbero rintracciarsi, almeno come matrice archeologica, degli edifici di epoca romana di natura militare che, invece, non emergono in maniera determinante.*

- La cartografia regionale specifica segnala a scala geografica quanto sinora esposto; si veda il *Piano Paesaggistico Regionale, Quadro Conoscitivo, Siti archeologici ed elementi del paesaggio antico (QC2.2)* in cui si evidenziano, graficamente, solo pochi siti archeologici romani (5) di cui solo uno prossimo ad un itinerario (via Orvietana) mentre gli altri sparsi nell'intero territorio comunale e, comunque, nemmeno coincidenti con i siti benedettini e con le più recenti residenze nobiliari che hanno, invece, tutt'altra genesi.



In sintesi nel territorio che fa capo a porta Eburnea si rileva un sistema insediativo di incerta, se non improbabile, matrice archeologica ma di sicura programmazione laica (comunale) e non religiosa (benedettina), altresì risalta una presenza diffusa quanto a differenti tipologie di edifici di culto ma estremamente concentrata e numericamente limitata quanto a

monasteri che, al massimo sono due, comunque da verificare come tipologia di classificazione tramite opportuna e approfondita indagine bibliografico - archivistica; che tale sistema insediativo si è, per lo più, consolidato in fase medioevale durante la quale vennero programmate anche nuove fondazioni (Villanova); che, in gran parte, la generale matrice medioevale si è perduta a causa delle trasformazioni intercorse tra i secoli XVII e XIX per poi essere definitivamente alterata nel XX secolo anche in seguito alle soppressioni degli ordini religiosi e alla conseguente dispersione dei loro patrimoni fondiari in fase post-unitaria; che la matrice archeologica presunta, derivante dalla presenza e dal vicinato del corridoio bizantino, **non è nemmeno verosimile.**

2. ASPETTI ISTITUZIONALI

Con nota prot. n. 4100 del 25/5/2015 la Soprintendenza Belle Arti e il Paesaggio dell'Umbria ai sensi dell'art. 138 c. 3 ha avviato un provvedimento di tutela ai sensi dell'art. 136, lett. C) - D) del D.Lgs.n.42/2004 per l'Area detta "Contado di Porta Eburnea" che insiste sui Comuni di Perugia e Marsciano. La norma prevede che su **proposta motivata** del Sovrintendente, previo parere della Regione interessata, da esprimersi motivatamente entro 30 giorni dalla richiesta, possano essere apposti vincoli paesaggistici sulle categorie di beni che originariamente erano già previsti dalla L. 1497 del 1939 (art. 1).

Si tratta di un potere statale autonomo che si rivela **concorrente nel caso in cui l'azione di tutela espressa dal livello di governo regionale si riveli insufficiente o inadeguata alla salvaguardia dei valori paesaggistici.**

L'evoluzione della disciplina — a seguito della legge Galasso di cui alla L. 312/1985 e da ultimo dal Codice Urbani — ha portato a dare la massima centralità al Piano Paesaggistico già previsto come istituto di pianificazione dall'art. 5 della stessa legge del 1939 che tuttavia assume oggi contenuti assai **articolati e dettagliati cui devono attenersi rigidamente le Regioni alle quali spetta redigerli** — nell'ambito della distribuzione delle competenze amministrative tra Stato e Regioni.

Nell'ambito di formazione del PPR, in rapporto ai vincoli paesaggistici, **la Regione è tenuta a determinarne le prescrizioni d'uso di concerto con il Ministero (così detta vestizione dei vincoli).**

Esaminando il caso della proposta di vincolo del Contado di Porta Eburnea si rileva che l'azione di tutela paesaggistica espressa dal livello di governo della Regione Umbria, ma anche del livello di pianificazione territoriale comunale operata dai Comuni di Marsciano e Perugia, **non è stata preliminarmente considerata insufficiente o inadeguata alla salvaguardia dei valori paesaggistici della zona interessata.**

Ovvero la proposta di vincolo manca di presupposto per l'intervento sostitutivo o concorrente del Ministero

Le norme attuative contenute nella proposta di vincolo vanno a sovrapporsi con una disciplina normativa paesaggistica già esistente (PUT, PTCP, PRG dei Comuni di Marsciano e Perugia, DGR 802/2015) e, con riguardo anche la materia edilizia e urbanistica, in modo contrastante con le disposizioni del Testo Unico Regionale in materia di governo del Territorio (L.R. n. 1/2015).

In particolare l'ambito della proposta di vincolo è già in gran parte soggetto a vincoli e tutele, in quanto vincolati per legge sono i boschi, le zone archeologiche, i corsi d'acqua ai sensi del D.Lgs. 42/2004. Inoltre i Siti di interesse Comunitario, gli insediamenti storici, i beni individuati e le zone agricole sono aree tutelate localmente sia dai PRG che dalla Legge Regionale n.1/2015.

Per quanto riguarda il **processo di partecipazione** degli Enti locali alla determinazione del vincolo paesaggistico posto dal Ministero sono da sottoporre le osservazioni che seguono.

Riguardo questo aspetto è da invocare il principio di **leale collaborazione e cooperazione** conseguenti alla riforma del Titolo V Cost. (art. 114 e ss.), secondo il quale per l'imposizione di un vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 136 e ss. D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i.) lo Stato deve svolgere **adeguate consultazioni delle Autonomie locali coinvolte.**

Il rilievo a carattere generale trova nel Codice numerosi riferimenti in tal senso, sia all'art. 138 e 139 relativi al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico sia all'art. 144 riguardo al procedimento di formazione e approvazione dei piani paesaggistici, nei quali è prevista la consultazione degli Enti locali territoriali.

Si osserva che la specifica Commissione provinciale di cui all'art.137 del D.Lgs. 42/2004 abbia esaminato la proposta di vincolo già a partire dal Dicembre 2011 raccogliendo **motivati dissensi da parte delle amministrazioni comunali interessate.**

La Regione nell'esprimere il parere di cui al C.3, dell'art.138 del D.Lgs.42/2004 formalizzato con la D.G.R. n. 89 del 26/1/2015 ha proposto la via della **Pianificazione paesaggistica regionale quale alternativa alla imposizione del Vincolo.**

Si prende atto che i **pareri dei soggetti istituzionali** sopra citati, coinvolti nel processo di imposizione del vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 136 e ss. D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i. , **non sono stati presi in considerazione** dal Ministero procedendo a dichiarare il notevole interesse pubblico e pubblicando il Decreto di vincolo con gli effetti dell'art. 146, c. 1 del Codice dei Beni Culturali.

La **Convenzione Europea del Paesaggio** prevede, nei processi di pianificazione, **una partecipazione democratica a livello di ordinamenti locali**, poiché le decisioni relative alla gestione e valorizzazione del Paesaggio **devono essere assunte con la partecipazione attiva e consapevole di tutte le popolazioni interessate.**

Pertanto, nel caso specifico, il processo di partecipazione degli Enti locali alla determinazione del vincolo paesaggistico posto dal Ministero vi è osservare che è stato garantito solo a livello burocratico, di fatto il Ministero non ha riconosciuto le proposte degli enti locali e della Regione. Ma soprattutto, questa modalità “partecipativa” contravviene alla cultura più avanzata sancita dalla Convenzione Europea del Paesaggio e non recepita dal Codice per i beni, che indica come soggetti fondamentali per la individuazione dei paesaggi – luoghi identitari delle comunità- le popolazioni locali e non già grigie entità burocratico - amministrative.

3. EFFETTI

In questa sezione, sempre prendendo ad esempio il “caso” di proposta di decretazione di vincolo per il dominio “Contado Porta Eburnea”, si esaminano alcuni degli effetti più significativi che l’introduzione di un vincolo paesaggistico determina sulla vita dei cittadini e delle imprese, soprattutto agricole, che vivono nel territorio interessato, ma anche gli effetti prodotti da comportamenti della Pubblica Amministrazione che, nel loro complesso, si riverberano con danno sulla vita economico sociale e sulla indeterminatezza dei diritti soggettivi e collettivi e del lavoro che i professionisti sono chiamati a svolgere.

La normativa tecnica di attuazione che è parte del provvedimento di vincolo *‘intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato e presentata come norma tecnica di salvaguardia’*(??) introduce, nella porzione di territorio interessato, limitazioni di natura edilizia ed urbanistica per nulla opportune o chiare.

Le possibilità di trasformazione all’interno dell’area interessata, in relazione alle peculiarità della stessa, ed i relativi diritti dei diversi proprietari, risultano già conformate dalla strumentazione urbanistica comunale vigente, dai piani sovraordinati (PTCP e PUT), dalla normativa regionale applicabile direttamente (TU LR n. 01/2015). **Strumenti e norme che il decreto di vincolo assorbe, senza ulteriori precisazioni, per gli aspetti conoscitivi, intervenendo con carattere di prevalenza sui soli aspetti normativi che regolano le trasformazioni e gli interventi.**

La proposta di decreto di vincolo si configura quale vero e proprio strumento urbanistico pianificatorio e programmatico di dettaglio, anticipando in modo forzoso i contenuti ed i compiti attribuiti al Piano Paesaggistico.

Nella proposta vengono riscritte (rispetto a quelle contenute nelle norme di legge preposte a farlo) le definizioni per le tipologie di intervento (es. ‘restauro conservativo’); ridefinite le classificazioni delle zone omogenee (es. ‘centri storici’); vengono utilizzate grandezze urbanistiche di riferimento nuove e diverse (es. ‘superficie utile lorda’) da quelle consolidate per la dimensione degli interventi ammessi; vengono introdotte regole arbitrarie e limiti alle possibilità edificatorie, anche per gli interventi già autorizzati ed in fase di costruzione; vengono ridotti (dove non annullati) i diritti edificatori conformati e

riconosciuti dagli strumenti urbanistici approvati e dalle norme regionali applicabili per le varie zone (zone residenziali, produttive, per servizi ed aree agricole).

La proposta fa riferimento ad una articolazione del territorio per 'zone omogenee' (derivate dal DM 1444/1968) che – in realtà - **non consente una perfetta sovrapposizione con la classificazione insediativa prevista dalla normativa regionale umbra.**

Essa introduce **regole**, in base alle quali 'valutare' la 'fattibilità degli interventi in ambito tutelato, **per nulla oggettive o verificabili**, lasciate all'esclusivo parere discrezionale alla SBAP. Con palese eccesso di potere rispetto a quanto attribuito dalla Costituzione alle Regioni.

Purtroppo tutto questo rivela ancora una volta i drammatici effetti della sempre maggiore incomunicabilità tra amministrazioni (stato / regione / comuni ...), che viaggiando ciascuno su binari paralleli, si allontanano contemporaneamente dall'obiettivo di perseguire l'interesse pubblico, nel rispetto dei cittadini, dei loro diritti e ... del paesaggio, che rappresenta **una risorsa fondamentale di tutti.**

Nella proposta di vincolo le valutazioni e considerazioni di natura paesaggistica, come anche quelle sui temi centrali dei valori storico culturali, della 'percezione visiva', dei 'fulcri di intervisibilità', dei 'coni visivi' (a base del vincolo e della normativa tecnica), **derivano da strumenti regionali, provinciali e comunali, già operativi e vigenti. Non sono supportati né approfonditi con analisi particolareggiate o specifiche, né seguono processi partecipativi di sorta (se si esclude la partecipazione 'burocratica' di prassi, una volta avviati i procedimenti).** La cartografia e gli studi di supporto delle scelte di dettaglio sono elaborati a grandissima scala (a scala territoriale), mentre la normativa cogente, invece, è di grande (ed ingiustificato) dettaglio.

Le valutazioni che sono alla base della normativa tecnica proposta non sono giustificate, come dovrebbero in un qualsiasi studio urbanistico e paesaggistico, da 'analisi tecnicamente pertinenti', o da approfonditi e dettagliati studi sulla distribuzione fondiaria della proprietà, dell'uso attuale del suolo, delle vocazioni e suscettibilità di sviluppo, dei vincoli e limiti già presenti e previsti dal quadro urbanistico e paesaggistico vigente e dai diritti già esercitati (quanto terreno agricolo, ad esempio, è di fatto inedificabile perché già vincolato 'ad inedicandum' dai titoli rilasciati ?).

Gli interventi ammessi per il patrimonio edilizio esistente, oltre ad essere poco chiari, non consentono possibilità di recupero per la connaturata incertezza sulla fattibilità e per disparità oggettiva rispetto ad edifici ricadenti in territori contermini, non vincolati; quelli consentiti nelle aree edificabili, sono, di fatto, annullati dalla incertezza sulle effettive possibilità di sviluppo, discrezionalmente demandate al parere della SBAP, nonostante i costi connaturati agli stessi diritti (IMU, tasse, ecc...)

Non pare poi verosimilmente possibile, per la normativa prevista, immaginare uno sviluppo agricolo che possa, ad esempio, attingere alle possibilità offerte dal Piano di Sviluppo Rurale (o di altre opportunità di finanziamento), dati i vincoli, le difficoltà interpretative e le limitazioni previste. Data l'impossibilità di cambi culturali, le limitazioni urbanistiche alla realizzazione di annessi ed accessori agricoli (per indici, altezze, destinazioni, tipologia e

localizzazione), e per gli obblighi di rimozione una volta cessata la necessità di utilizzo da parte dell'imprenditore agricolo. (Si pensi in quest'ultimo caso all'impossibilità di costituire ipoteche sugli stessi immobili per accedere a qualunque forma di credito).

Ed altrettanto poco immaginabile pare lo *sviluppo turistico* ricettivo atteso, laddove per i fabbricati esistenti di valore storico architettonico vengono consentite trasformazioni *'in strutture turistico ricettive e residenze di campagna'* attraverso gli interventi ammessi di *'restauro conservativo'* (?) e dal momento che, per definizione di legge (LR 01/2015 art. 7 comma 1 lett. c), tali interventi non permettono cambio della destinazione d'uso.

Né tantomeno pare possibile prevedere, nell'ambito vincolato, interventi di normale infrastrutturazione del territorio già urbanizzato ed antropizzato, per i divieti e limiti agli impianti di depurazione (singoli e di intere frazioni), per quelli relativi alle possibilità di modifica delle quote del terreno naturale (mezzo metro ... !), e per i divieti limiti nei riguardi (anche solo) della mera manutenzione ordinaria e straordinaria della viabilità.

Il vincolo, così come proposto infine, introduce astratte misure di *'premiabilità'*, da riconoscere da parte del Comune a coloro che rispettano le indicazioni della SBPA per gli interventi in corso, assolutamente **privi di realistica applicabilità**, anche solo per **carenza di legittimità**; ed attribuisce al Comune, senza motivo, il compito di *'intervenire presso i soggetti attuatori per concordare o aumentare la messa a dimora di schermature arboree'* nonché di *'favorire'* ogni richiesta dei privati di declassificazione delle aree da edificabili ad *'agricole'*, in quanto *coerenti con le motivazioni del vincolo e la salvaguardia del paesaggio* *'accogliendo con favore le istanze presentate e riaprire i termini per la presentazione di istanze di conversione di terreni edificabili in agricoli, con l'obbligo di accoglierle senza indugio'*.

Per concludere, un provvedimento di tale portata, ovunque adottato, produce una **insanabile rottura degli equilibri economici, sociali e culturali che fin qui hanno garantito il mantenimento di un paesaggio sostanzialmente integro** così come affermato nello stesso dispositivo di decretazione proposta.

Con provvedimenti di tale natura, qualunque territorio rurale avrebbe assicurato un futuro di declino economico caratterizzato dall'abbandono, dalla dismissione di ogni attività di presidio garantita dai coltivatori che fino ad oggi hanno assicurato la manutenzione idrogeologica del territorio, la conservazione progressiva del paesaggio, alti livelli di biodiversità.

Insomma con il vincolo così come proposto vengono di fatto vietate tutte le attività che sono alla base delle politiche agrarie dell'Unione Europea e che si sostanziano e applicano con il PSR (Piano di Sviluppo Rurale) e con altri programmi regionali. **Politiche incentrate sulla multifunzionalità dello spazio rurale atte a sostenere una sempre più alta qualità della vita degli agricoltori intesi da un lato come cittadini svantaggiati e dall'altro come presidi ineludibili per la conservazione dei paesaggi e dell'ambiente.**

Un vincolo siffatto determinerebbe un **danno ambientale e paesaggistico di gravi proporzioni**, stante anche la quantità di aree assoggettate, ed introdurrebbe una

insostenibile in **discriminazione dei coltivatori** di questo territorio rispetto ad altri nell'accesso alle risorse finanziarie di sostegno alle attività economiche e sociali previste dai Fondi Comunitari. Perdendo l'opportunità di accesso alle risorse finanziarie previste si perde anche l'occasione di utilizzare le stesse risorse per il mantenimento dei paesaggi e dei territori e per il loro sviluppo sostenibile.

4. ASPETTI CULTURALI – PAESAGGIO E TUTELA PAESAGGISTICA

In questa sezione si espongono gli argomenti di matrice culturale che sono alla base della necessità di riformare il sistema oggi vigente per la tutela del paesaggio. Oltre a leggi e norme, secondo noi, non più adeguate ad una moderna e condivisa visione delle azioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali in genere e paesaggistici in particolare, è necessario riformare le stesse istituzioni che fino ad oggi sono state demandate a svolgere i compiti della conservazione e della tutela. Per dirla con una battuta ci sembra giunto il tempo di **togliere il vincolo sulle soprintendenze**. Queste istituzioni sono marcatamente caratterizzate da una cultura e da una formazione prettamente conservativa che si è involuta e marginalizzata nel corso del tempo. Le risorse umane, pur importanti e le esperienze presenti in queste istituzioni, non sono affatto valorizzate ed utilizzate in un contesto, come quello vigente, che resta separato dal complesso organizzativo istituzionale nel rendere servizi alla comunità. Una moderna visione delle politiche di tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, come si espone in seguito, richiede professionalità sempre più qualificate e formate a partecipare a processi complessi di decisioni che riguardano sia la formazione di veri strumenti di pianificazione paesaggistica che nuove modalità di gestione "integrata" dei beni tutelati.

Nell'attuale scenario legislativo nazionale la tutela del paesaggio trova i suoi riferimenti fondamentali nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice Urbani), testo unico delle norme in materia di beni culturali e paesaggistici, negli anni soggetto a numerose modifiche ed integrazioni [dal Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156; dal Decreto legislativo 24 marzo 2006, n.157; dal Decreto legislativo 26 marzo 2008, n.62; dal Decreto legislativo 26 marzo 2008, n.63; dalla Legge 2 agosto 2008, n. 129; dalla Legge 27 febbraio 2009, n. 14; dalla Legge 3 agosto 2009, n. 102, dalla Legge 12 luglio 2011, n. 106, dal Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69 nonché dal D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164 e, successivamente, dal D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 125].

In ambito europeo e' stata sottoscritta nel 2000 a Firenze la **Convenzione Europea del Paesaggio**, il primo trattato internazionale esclusivamente dedicato al paesaggio europeo nel suo insieme: spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Riconosce pertanto in ugual misura i paesaggi che possono essere considerati come eccezionali, i paesaggi del quotidiano e i paesaggi degradati.

Le continue modifiche alle norme di riferimento avrebbero dovuto comportare, rispetto all'anno 2004, **un radicale mutamento delle procedure** relative al rilascio dei provvedimenti

paesaggistici; la necessità di stabilire nuovi ed aggiornati criteri per l'esercizio delle funzioni paesaggistiche; utili stimoli per una rinnovata definizione del concetto di "bene paesaggistico".

Nel Codice il termine **paesaggio** viene definito come *"una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni"*.

L'art. 133 del Codice precisa che le attività di tutela e valorizzazione del paesaggio si conformano agli obblighi e ai principi di cooperazione tra gli Stati derivanti dalle convenzioni internazionali.

La Convenzione Europea del Paesaggio ne definisce il ruolo in una moderna società evoluta che vede in **questa componente territoriale un fattore determinante per la qualità di vita**.

Il termine "**paesaggio**" viene allora definito come una zona o un territorio, percepito dagli abitanti del luogo o dai visitatori, il cui aspetto e carattere derivano dall'azione di fattori naturali e/o culturali (ossia antropici). Questa definizione introduce il concetto del "**paesaggio che evolve col tempo**", sia per l'effetto di forze naturali che per l'azione degli esseri umani, elementi naturali e culturali che interagiscono insieme a formare un tutto.

La difficile operazione di "individuazione dei beni paesaggistici" e tra di essi in particolare le cosiddette "bellezze d'insieme", richiede una lettura territoriale che colga tra gli elementi percepiti una trama di relazioni strutturata sulla base di un codice culturale che conferisce "valore estetico e tradizionale" all'insieme in cui si "compongono".

Caratteri fondamentali del concetto di paesaggio sono il **contenuto percettivo** – il paesaggio è infatti strettamente legato con l'aspetto del territorio ; la **complessità dell'insieme** – non sono considerati quindi solo i caratteri di pregio dei singoli componenti, bensì il loro intersecarsi in segni caratteristici e caratterizzanti; il **valore estetico - culturale** – inteso come capacità di ricondurre "valori estetici e tradizionali" propri dell'identità culturale di una comunità.

Quindi diremmo che il concetto di Paesaggio esiste nella relazione tra il **territorio** e il **soggetto che lo percepisce** (soggetto nel senso ampio di comunità di soggetti) e che, ne valuta e ne apprezza le qualità paesaggistiche ricevendone una gratificante sensazione di benessere psichico e di "**appartenenza**" dalla quale dipende largamente la qualità della vita. Non dobbiamo dimenticare che paesaggio e ambiente sono il risultato di un equilibrio produttivo e dinamico tra uomo e natura, che può essere conservato solamente continuando ad aggiungere lavoro che sia in grado di contrastare le distruzioni improvvise o il lento degrado provocati dal tempo, dai fenomeni naturali, dall'uso o dall'abbandono, senza esagerare con l'applicazione di forze troppo violente per essere sopportate dai luoghi o dalla società coinvolti nell'intervento.

In coerenza con questa considerazione si può affermare che non c'è paesaggio senza un soggetto o una pluralità di soggetti che vivano e organizzino i segni presenti in un determinato territorio, che rimarrebbero solo elementi sensibili potenzialmente aggregabili in infiniti paesaggi.

A tali segni il soggetto che li percepisce associa, attraverso un meccanismo simbolico, contenuti derivati dall'esperienza individuale o collettiva, in grado di stabilire tra di essi una

maglia relazionale, una specie di sovrastruttura culturale, che li connette in rappresentazioni mentali del territorio denominate "paesaggi".

E' evidente che le strutture territoriali percepibili come paesaggi, proprio in quanto rappresentazioni soggettive, possono variare nel tempo e in relazione alle categorie associative prodotte dalla cultura di provenienza del soggetto che le percepisce.

Proprio in considerazione della particolare attenzione che il Codice pone alla salvaguardia e alla conservazione delle linee fisionomiche del paesaggio, affidate a tessiture paesaggistiche di grande scala territoriale, lo strumento indicato per la gestione "dinamica" di questi valori diffusi è il Piano Paesaggistico Regionale che deve però prevedere adeguate forme di coinvolgimento delle comunità locali.

Gli enti locali, nello sviluppare considerazioni di compatibilità paesaggistica anche per interventi di piccola entità, si dovranno sempre rapportare ad una concezione del paesaggio quanto più possibile ampia nello spessore tematico e nella complessità delle relazioni, perché questo è il solo modo di cogliere un fenomeno culturale complesso come il paesaggio.

In relazione al valore di bene collettivo primario, riconosciuto dalla Costituzione italiana (principi fondamentali, art. 9), quanto dallo Statuto della Regione Umbria (Titolo II – PRINCIPI PROGRAMMATICI articolo 11 – Ambiente, Cultura e Turismo), spetta al paesaggio una particolare tutela, la cui attuazione deve costituire la premessa ineludibile di ogni programma di sviluppo che si proponga di conseguire gli obiettivi di sostenibilità e durevolezza.

Una tutela riferita a cosa non si può fare, quindi puramente vincolistica, può solo servire a rallentare il degrado o la trasformazione di un paesaggio/ambiente ma non è sufficiente a garantirne la conservazione. Anzi, in alcuni casi, un vincolo privo di opportuni interventi in positivo, può costituire addirittura una causa del degrado, accelerando l'abbandono del bene al suo destino.

E' importante tener presente che la delicatezza di un paesaggio è tanto maggiore quanto più frequenti sono i lavori che esso periodicamente richiede per essere quello che è.

L'intervento di manutenzione sugli edifici si svolge con periodicità dell'ordine di decenni; l'intervento di manutenzione di un paesaggio agrario si svolge invece con periodicità stagionale, ed è inoltre molto più capillare nello spazio e nella quantità di operatori coinvolti. Le qualità costruttive in gioco, spesso molto semplici, fondate sulla sapienza dell'autocostruzione basata sulla tradizione, producono più facilmente cambiamenti nella tessitura, nei materiali, nelle forme, incontrollabili e sommati nel loro insieme, possono stravolgere l'aspetto originario dei luoghi.

Il progetto di conservazione non può essere l'imbalsamazione dell'esistente, ma una serie di decisioni nel merito dell'uso e delle relative compatibilità economiche e funzionali, coscienti del fatto che **uso vuol dire anche trasformazione dell'esistente.**

Fondamentale sarà quindi un'attenta ricognizione dei valori paesaggistici del territorio, nell'ottica sopra riportata, valutando e verificando come mantenerli e valorizzarli, anche in presenza di significative e costanti trasformazioni territoriali.

Insomma una complessa e articolata gestione di tutto il territorio ed in particolare degli

ambiti vincolati come tutela del paesaggio, per garantirne la salvaguardia e il recupero degli “elementi costitutivi” .

La tutela e la qualificazione paesaggistica devono, quindi, esprimersi nella salvaguardia tanto degli elementi di connotazione quanto delle condizioni di fruizione e leggibilità dei complessi paesaggistici nel loro insieme, ma anche nell’attenzione alla qualità paesaggistica che si porrà nella configurazione di nuovi interventi.

La tutela del paesaggio non si attua solo attraverso la tutela e la qualificazione del singolo bene, ma anche attraverso la tutela e la qualificazione del suo contesto, inteso come spazio necessario alla sua sopravvivenza, alla sua identificabilità e alla sua leggibilità. Contesto che costituisce anche lo spazio utile a garantire la conservazione della trama relazionale di vario ordine (biosistemico, di struttura storica, di configurazione visuale ed estetica, di connessione sociale), considerata quale struttura portante del contesto stesso.

La tutela e la qualificazione dovranno esprimersi in forme diverse: in rapporto ai caratteri della trasformazione proposta ed in relazione al grado di “sensibilità” del luogo.

Condizione essenziale alla base di ogni azione di tutela paesaggistica è la “conoscenza” del paesaggio e delle sue potenzialità. Il territorio nel suo complesso deve essere valutato sotto il profilo paesaggistico in base alla rilevazione, alla lettura ed alla interpretazione dei fattori fisici, naturali, storico-culturali, estetico -percettivi ed alla evoluzione relazionale dei vari fattori.

Ciò al fine di individuare, in rapporto ai caratteri rilevati, le **condizioni di compatibilità** tra queste risorse e le eventuali trasformazioni proposte.

Tale processo conoscitivo, indispensabile, può avvenire con vari livelli di approfondimento, in relazione all’importanza ed al carattere della trasformazione proposta, ma non può prescindere dalla necessità che si presti una particolare attenzione al risultato estetico degli interventi proposti.

Oggi una notevole varietà di attribuzioni convivono contemporaneamente accanto ai vecchi concetti, non del tutto abbandonati, legati al senso estetico, **segno di una difficoltà di rinnovamento**, il paesaggio è riconosciuto come intrinsecamente caratterizzato dagli elementi e dai fenomeni antropici. Questi aspetti mettono in evidenza **l'ineludibilità delle trasformazioni, e per conseguenza, l'inadeguatezza dei modi normativi che tentano di bloccare i processi – fallendo – piuttosto che affidare il loro orientamento a una pianificazione efficace, realizzata non solo pro forma.**

L'architettura contemporanea spesso è negata nei luoghi sottoposti a vincolo.

E' vero che un vincolo non dovrebbe essere calpestato, ma allo stesso tempo un architetto/una comunità, non può rinunciare a “costruire” il proprio tempo. L’uomo pare sia condannato a costruire il suo futuro, ma questa “condanna” dovrebbe essere accompagnata dalla ricerca del bello, dalla comprensione del passato e dal senso poetico del paesaggio, partendo dallo studio della forma del luogo, reinterprestando le tracce esistenti, con il fine di valorizzarle ed integrarle nel progetto del nuovo.

Architetture consapevoli, poetiche sostenibili possono quindi migliorare il paesaggio e la vita

di chi lo vive e percepisce e hanno il diritto di esistere; possono migliorare i luoghi, la loro fruibilità, dare letture facilitate degli elementi che li caratterizzano. Il progetto diventa quindi **una nuova componente del paesaggio** e costruisce nuove relazioni tra gli elementi; come l'occhio fa la sintesi tra ciò che si sa e ciò che appare costruendo relazioni tra le cose, così fa il progetto attraverso la sua morfologia permettendo al territorio di essere osservato e scoperto da un altro punto di vista.

Costruire per comprendere; distinguere per evidenziare; uno straordinario tentativo quindi di adeguare lo spazio del progetto al paesaggio attraverso delle distinzioni perché il comprendere passa sempre attraverso una distinzione. Spazio significa misura mentre il paesaggio non sopporta limiti.

Il territorio diventa paesaggio e il progetto rappresenta lo strumento percettivo di conoscenza attraverso il quale il soggetto in movimento percepisce lo spazio.

Si deve progettare avendo lo sguardo rivolto al futuro non dimenticando tutto quello che l'uomo ha creato fino ad oggi perché il paesaggio non è altro che ciò che abbiamo fatto ovvero la stratificazione storica dell'azione umana. E' risaputo infatti che gli uomini non possono fare a meno di 'progettare il proprio futuro' cioè di modificare e costruire l'ambiente in cui vivono. Non possiamo quindi sottrarci a una responsabilità di rapporto con la qualità, l'identità, la bellezza del paesaggio per costruire il paesaggio del nostro futuro.

Perugia li 30.11.2015

LA COMMISSIONE

Arch. Alessandro Bracchini, Arch. Veronica Benedetti, Arch. Paolo Raspa, Arch. Livio Farina, Arch. Cecilia Gaggiotti, Arch. Marco Dean, Arch. Luca Volpi, Ing. Gianluca Spoletini, Ing. Mario Biancifiori, Dott. Geol. Vincent Ottaviani, Dott. Carlo Primo Campana, Geom. Marco Rondinelli.

IL SEGRETARIO RPT
(Per. Agr. Marco C. Orsini)

IL COORDINATORE RPT
(Ing. Roberto Baliani)