

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2019
ISSN 2465-2059

Salvaguardia ambientale e consumo di suolo: l'Agenda 2030 alla prova nei processi di istituzione dei parchi

Mariella Annese
Federica Montalto

Urban@it Background Papers
Rapporto sulle città 2019
LE AGENDE PER LO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE
PRATICHE DI SOSTENIBILITÀ'
dicembre 2019

Mariella Annese

Federica Montalto

Politecnico di Bari - Dicar (Dipartimento dell'ingegneria civile e
dell'architettura)

mariella.annese@poliba.it

federica.montalto@poliba.it

Abstract

Il contributo intende affrontare il caso studio della difficile istituzione dell'Area naturale protetta costiera del comune di Polignano a Mare, territorio dal grande valore paesaggistico oggetto negli ultimi anni di dinamiche di scala sovralocale¹. Il processo costitutivo del parco, avviato 22 anni² fa, ha registrato solo ora una notevole accelerazione grazie all'attenzione sollevata da comitati e associazioni di ispirazione ambientalista nei confronti dell'approvazione di un progetto privato per la creazione di un *resort* turistico. Il progetto, pur rispettando le norme di attuazione di un datato Prg, minerebbe l'innegabile valore ambientale e paesaggistico delle aree e invaliderebbe la costituzione dell'area naturale. Oggi il processo di istituzione dell'area protetta, voluto fortemente dalla regione, vede partecipare con posizioni diverse e opposte l'amministrazione comunale, i comitati dei cittadini residenti nel territorio che vogliono difendere le potenzialità trasformative delle aree costiere -così come stabilito dal Prg- e i comitati ambientalisti che ritengono quel luogo un patrimonio collettivo da salvaguardare.

Il caso studio intende esemplificare, problematizzando, la difficoltà di attuazione dei principi di salvaguardia ambientale e di risparmio di consumo del suolo previsti dall'Agenda 2030 rispetto: *i*) alla presenza di pianificazioni obsolete, *ii*) all'incapacitazione politica e amministrativa di gestire contemporaneamente le vocazioni di sviluppo dei territori e le ambizioni trasformative dei soggetti proprietari con le istanze di tutela ambientale dei luoghi; *iii*) alla evidente difficoltà delle implicazioni di un progetto di paesaggio partecipato a cui concorrono visioni contrapposte.

1 Cfr. Annese, 2016.

2 L.r. 24 luglio 1997, n. 19 *Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia*.

The contribution intends to face the case study of the difficult establishment of the protected natural coastal area of the Municipality of Polignano a Mare, a territory with a great landscape value that has been the subject of over-local dynamics in recent years. The Park's constituent process, started 22 years ago, has accelerated considerably thanks to the attention raised by environmental-inspired committees and associations with regard to the approval of a private project for the creation of a tourist resort. The project, despite respecting the rules of implementation of a dated Prg, would undermine the undeniable environmental and landscape value of the areas and would invalidate the establishment of the natural area. Today the process to create the protected area, strongly desired by the Region, sees the Municipal Administration participate with different and opposite positions, the committees of citizens residing in the territory who want to defend the transformative potential of coastal areas - as established by the Prg- and environmental committees that consider this place a collective heritage to be safeguarded.

The case study intends to exemplify the implementation of the principles of environmental protection and saving of land consumption envisaged by Agenda 2030 with respect to: i) the presence of obsolete planning, ii) the political and administrative incapacitation to manage simultaneously the vocations of development of the territories and the transformative ambitions of the owners with the demands of environmental protection of the places; iii) the obvious difficulty of the implications of a participatory landscape project in which opposing visions contribute.

Parole chiave/ Keywords

Salvaguardia ambientale, Consumo di suolo, Pianificazione obsoleta / *Environmental protection, Land consumption, Outdated planning*

Il (possibile) contesto normativo di riferimento delle strategie ambientali

Rispetto ai tre pilastri dell'Agenda mondiale 2030, il conseguimento in Italia degli obiettivi che concorrono alla definizione della quinta P, *Pianeta: proteggere le risorse naturali e il clima del pianeta per le generazioni future*, relativa alla tutela ambientale (SDGs 11 - *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*, SDGs 14 - *Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile* e soprattutto SDGs 15 - *Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre*), appare difficile.

La SNSvS nel dare importanza al tema ambientale (area Pianeta³), ha fissato obiettivi stringenti e complementari che rafforzano la strategia mondiale⁴. Ciò nonostante, il

3 Scelte strategiche: I. Arrestare la perdita di biodiversità, II. Garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali, III. Creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali.

4 I.1 Salvaguardare e migliorare lo stato di conservazione di specie e habitat per gli ecosistemi, terrestri e acquatici, I.3 Aumentare la superficie protetta terrestre e marina e assicurare l'efficacia della gestione arrestare il consumo

rapporto Asvis 2018⁵ in maniera preoccupante mette in luce l'andamento negativo dell'indicatore di risultato del *goal* 15⁶, dovuto a dinamiche esattamente opposte a quelle che la SNSvS vuole promuovere, ovvero un esasperato consumo di suolo e il relativo e conseguente depauperamento delle risorse naturali che accompagna il proliferare del fenomeno dell'urbanizzazione. Su questo risultato pesa, come dichiarato nel rapporto, sicuramente l'incapacità politica di affrontare in maniera chiara e risolutiva la problematicità rappresentata dall'impatto che norme più stringenti di tutela ambientale e preservazione dei suoli potrebbero avere sugli assetti urbanistici esistenti e futuri del territorio nazionale.

Da un punto di vista del contrasto alla trasformazione e depauperamento delle risorse ambientali, la Legge 6 dicembre 1991, n. 394 *Legge quadro sulle aree protette* rappresenta un riferimento importante, frutto del maturare di una cultura ambientalista che negli anni novanta si era prefissa di tutelare e valorizzare il patrimonio naturale nazionale e regionale contro ogni forma di alterazione antropica che potesse minare detto patrimonio. In detta norma si definiscono i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, contesti irrinunciabili del patrimonio naturale sottoposti ad uno speciale regime di tutela e di gestione definito dal Piano del parco e dal Regolamento, strumenti, questi, che interagiscono con gli altri dispositivi di pianificazione territoriale sostanzialmente sovraordinandosi. In tal senso, la disciplina sulle aree protette si configura un'antesignana delle disposizioni normative in materia ambientale già, settata sugli orientamenti della Agenda mondiale 2030, pur con applicazione esclusiva sulle aree naturali⁷,

Il condivisibile principio costituzionale che anima la norma e le scelte politiche che da essa dovrebbero scaturire, appare però attraversato nella messa in esercizio da posizioni spesso divergenti e talvolta conflittuali. L'ampiezza del territorio nazionale interessato⁸ – oltre l'11% del territorio nazionale - e il numero di cittadini coinvolti - oltre 17 milioni di residenti-, nonché il vincolo di destinazione impresso sui territori dal momento di istituzione del regime di protezione, fanno comprendere che la materia delle aree naturali protette interessa l'ambito della conservazione naturalistica, ma, in sovrapposizione ad essi, anche i temi stringenti dello sviluppo urbanistico sostenibile

di suolo", I.5 Integrare il valore del capitale naturale (degli ecosistemi e della biodiversità) nei piani, nelle politiche e nei sistemi di contabilità, II.2 Arrestare il consumo del suolo e combattere la desertificazione e III.5 Assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale.

5 Rapporto ASviS 2018, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*; cfr. <https://asvis.it/rapporto-asvis-2018/#>

6 L'indicatore è in peggioramento di 8 punti a livello europeo e in Italia perde circa 15 punti in confronto al 2015 e 55 rispetto al 2010.

7 La classificazione della L. n. 394/1991 è stata successivamente integrata con una Deliberazione del ministero dell'Ambiente del 2 dicembre 1996. Attualmente il sistema comprende: i parchi nazionali, i parchi naturali regionali e interregionali, le riserve naturali, le zone umide di importanza internazionale, le altre aree naturali protette, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione.

8 Al 2010: 24 parchi nazionali, 27 aree marine protette, 18 riserve naturali statali e parchi geominerari, 3 altre aree protette di carattere nazionale a cui vanno aggiunti oltre 134 parchi naturali regionali, 365 riserve naturali regionali ed altre 171 aree protette regionali. Per i dati relativi alle aree di interesse nazionale cfr. <https://www.naturaitalia.it/areeNaturaliProtette.do>. Per i dati relativi alle aree di interesse regionale cfr. il dossier redatto dal WWF, *Italia dei parchi* del 6 dicembre 2011

delle città e dei territori, spesso in maniera conflittuale.

Il campo già attivo della tutela ambientale può in tal senso essere guardato come il banco di prova delle politiche di settore rispetto alle quali porsi problematicamente per definire gli elementi di criticità e i limiti delle disposizioni oggi vigenti nell'ottica di indirizzare la SNSvS al conseguimento efficace degli obiettivi di carattere ambientale.

Il caso studio dell'area naturale protetta «A7 – Fascia costiera del territorio di Polignano a valle della SS 16»

Il contributo intende affrontare le difficoltà di attuazione dei principi di salvaguardia ambientale e di risparmio di consumo del suolo previsti dall'Agenda 2030 attraverso il caso studio della istituzione dell'area naturale protetta «A7 – Fascia costiera del territorio di Polignano a valle della SS 16».

L'area in questione rappresenta una porzione di territorio costiero roccioso (tipologia a falesie) pressoché integro del territorio della città metropolitana di Bari, compresa tra i comuni di Polignano a Mare e Monopoli, connotata da caratteristiche uniche di bellezza e biodiversità.

Sebbene la Carta dell'Uso del suolo (aggiornamento al 2011) denoti un consistente livello di antropizzazione⁹, gli elementi di valore in esso rinvenibili sono derivanti anche in conseguenza dal rapporto millenario istituito in questi luoghi tra l'uomo e la natura. Il rilevante valore naturalistico dell'area¹⁰ è apprezzabile, infatti, quanto le testimonianze insediative presenti, terrestri e subacquee (l'area risulta utilizzata con continuità dal paleolitico fino ad oggi); in particolare la compresenza delle produzioni e dei manufatti che connotano l'attività agricola¹¹ testimonia “*un'orticoltura di grande qualità che disegna meravigliosi paesaggi*”, la cui significativa bellezza è divenuta *landmark* che la stessa Regione Puglia utilizza per promuovere l'intero territorio regionale nel settore del turismo internazionale.

9 L'area presenta per il 42% superfici coltivate (232,59 ha), per il 35% superfici naturali (191,90 ha) e infine per il 23% superfici antropizzate (124,26 ha).

10 Nel sito sono presenti grotte terrestri e marine, sommerse e semi sommerse, il caratteristico reticolo orografico delle lame; habitat marini di praterie di Posidonia (*Posidonium oceanicae*) e coralligeni (Coralligeno e Scogliera Corallina con biocostruzioni a scleractinie). Cfr. *Linee Guida Documento di indirizzo per Istituzione dell'Area naturale protetta A7 – Fascia costiera del territorio di Polignano a valle della SS 16*.

Cfr.

https://www.paesaggiopuglia.it/file/documenti/pdf/parco_costiero_polignano/Linee_Guida_e_Documento_di_indirizzo_Parco_Costiero_Polignano_a_Mare.pdf

11 Gli elementi tipici del paesaggio rurale sono pozzi artesiani per il pescaggio dell'acqua di falda con “*horie*”, muretti a secco, piccoli ricoveri per attrezzi realizzati con la tipologia “*a trulli*”, (entrambi patrimonio Unesco).



Fig. 1. Manifesto utilizzato dalla regione Puglia per la promozione turistica internazionale del territorio.
In foto l'area dell'istituendo parco regionale.

La Legge Regionale n. 19 del 24-07-1997 *Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia per il preminente interesse naturalistico, nonché ambientale e paesaggistico* rappresentato da questa porzione di territorio regionale, ha ritenuto di doverne stabilire il regime di protezione, indicandolo tra le aree ricadenti nel territorio della allora provincia di Bari, designate come aree protette¹².

Dopo l'emanazione dell'atto di indirizzo¹³ per l'istituzione delle aree naturali protette, negli anni Duemila, nell'ambito della *Elaborazione della pianificazione e gestione dell'area naturale protetta A7 - Fascia costiera del territorio dei Polignano a Mare a valle della S.S. 16*, l'amministrazione provinciale di Bari è giunta alla redazione di una proposta di perimetrazione e tipizzazione dell'area. Da subito i principali ostacoli alla definizione

12 Le aree indicate nella provincia di Bari dalla L.R. 19/1997, all' art. 5 sono: A1 - Alta Murgia, A2 - Barsento, A3 - Foce Ofanto, A4 - Laghi di Conversano, A5 - La Gravina di Gravina di Puglia, A6 - Lama S. Giorgio - Triggiano, A7 - Fascia costiera - Territorio di Polignano a valle della SS 16

13 Deliberazione di Giunta Regionale 1760/2000

dell'area naturale sono stati rappresentati dalle previsioni urbanistiche vigenti già dal 1979 sul tratto di costa del comune di Polignano a Mare, che in quegli anni stavano iniziando a formalizzarsi attraverso strumenti attuativi (Piani di lottizzazione, Accordi di programma¹⁴) e di cui sono apparsi subito con evidenza i potenziali effetti negativi sugli assetti ambientali e naturali del territorio che si volevano preservare.

Lo stallo generatosi tra le amministrazioni regionale e comunale, ha sospeso per oltre venti anni le scelte, congelando lo stato dei luoghi sui quali però, da un lato, sono rimaste immutate le vocazioni allo sviluppo turistico indicate nel Prg attraverso la valorizzazione immobiliare dell'area, dall'altro si sono sempre più stratificate le disposizioni vincolistiche e le prescrizioni che preservano la costa¹⁵, a vantaggio del permanere di quella singolare compresenza di peculiarità di varia natura come sopra descritte e ben ritratte nell'immagine che ha accompagnato nel 2014 i titoli di *Best Trips* e *Best value travel destinations in the world for 2014* riconosciuti alla Regione Puglia¹⁶.



Fig. 2. Immagine con la quale è stata veicolata l'informazione del titolo di *Best Trip* e *Best value travel destinations in the world for 2014*

14 Un insediamento per un campo da golf, un secondo insediamento per servizi, un piano di lottizzazione in corso di completamento denominato Pietra Egea, un'area a servizi portuali annessi al porto ed una "maglia 12 per edilizia turistica già convenzionata";

15 Vincolo diretto istituito ai sensi della L. n. 1497/1939 con D.M. 23/12/1982 (G.U. n. 80 del 23/03/1983); Vincolo diretto, istituito ai sensi della L. n. 1497/1939 con D.M. 01/08/1985 (G.U. n. 30 del 06/02/1986); Territori costieri tutelati ai sensi dell'art. 142, comma 1, del Codice, ovvero le "aree tutelate per legge"

16 I titoli sono riconosciuti rispettivamente da National Geographic e Lonely Planet Guide.

La recente ipotesi di attuazione di alcune delle previsioni del Prg,¹⁷ rimaste a lungo sopite, che oggi, sull'onda lunga del successo turistico che il territorio sta riscontrando a livello internazionale contemplano la trasformazione del paesaggio agricolo costiero in un *resort* di lusso, ha rimesso in discussione l'istituzione dell'area naturale protetta. L'attenzione suscitata dal caso, di risonanza nazionale ben oltre che regionale¹⁸, ha dato forza a numerosi comitati ambientalisti, i quali hanno invocato una decisiva ripresa e accelerazione nel processo di costituzione del Parco naturale protetto di Polignano a Mare, riavviatosi così dopo circa 22 anni di stasi per impulso della presidenza regionale¹⁹. Le conferenze di servizi, finalizzate alla «individuazione di linee-guida per la redazione del documento di indirizzo, l'analisi territoriale, la perimetrazione provvisoria, l'individuazione degli obiettivi da perseguire e la valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio» come da iter previsto dalla norma regionale, hanno recepito le numerose osservazioni presentate dagli enti e associazioni coinvolte tentando di definire una perimetrazione dell'istituenda area. Ancora una volta la difficoltà emersa dal confronto tra istituzioni e soggetti coinvolti è stata rappresentata dall'impossibilità di contemperare e far convergere le diverse idee espresse in tema di salvaguardia, tutela, valorizzazione. Mentre le associazioni ambientaliste hanno espresso chiaramente una posizione allargata ed estesa di salvaguardia, le amministrazioni locali si sono dette favorevoli a condizione di preservare le destinazioni urbanistiche presenti sui suoli e «l'idea di sviluppo del territorio» ad esse connessa, pertanto dichiarandosi implicitamente contrarie.

Terminati i tavoli tecnici che hanno messo a confronto l'elaborazione della proposta regionale con le osservazioni avanzate dagli ulteriori enti competenti in materia ambientale e dalle associazioni ambientaliste (portatrici di istanze diffuse), nelle more della formalizzazione *ope legis* dell'area naturale, si attende di capire se l'iter possa giungere a conclusione senza ulteriori momenti di stasi, o se la spinta dal basso che anima questa azione sia sufficiente per arricchire il patrimonio naturalistico protetto della Regione Puglia.

Conclusioni

Dal punto di vista della politica fatta *dall'angolazione dei territori*, qualunque visione che modifichi potenzialità edificatorie e impedisca previsioni trasformative, sia pur nell'interesse generale della salvaguardia ambientale è recepita come minaccia per lo sviluppo territoriale, contrasto alla nuova economia turistica a cui i più straordinari

17 Il Piano Regolatore Generale approvato con DGR n. 815 del 21.06.2005 in variante al precedente strumento del 1979 prevede per le aree interessate una destinazione a Parco urbano e una destinazione agricola in cui «*le costruzioni esistenti possono essere utilizzate, oltre che per attività agricole e residenziali, anche per attività agrituristiche, alberghiere, di ristorazione e simili*».

18 La petizione «Giù le mani dalla Costa dei trulli. Salviamo Ripagnola» sul portale Change.org ha raggiunto circa 18.000 firme, di cui il 33% di soggetti residenti all'estero.

19 https://www.paesaggiopuglia.it/file/documenti/pdf/parco_costiero_polignano/

paesaggi sembra debbano obbligatoriamente votarsi a scapito delle peculiarità dei luoghi e della conservazione dei paesaggi.

L'esperienza descritta conferma l'assunto generale, dimostrando, per altro, che le amministrazioni locali, anche se spinte a perseguire lo sviluppo turistico, continuano a seguire impostazioni urbanistiche obsolete prive della rinnovata coscienza ambientale che, anche se con difficoltà e riluttanza, si sta facendo strada in una popolazione più consapevole, orientata a forme di turismo eco sostenibile. La voglia di difendere e sottrarre alla privatizzazione luoghi di particolare pregio e interesse pubblico è, in maniera stridente, non prerogativa delle amministrazioni, bensì richiesta della popolazione.

Il caso studio testimonia inoltre l'endemica resistenza della politica all'istituzione e pianificazione di territori con protezioni speciali, avocando il significativo diritto di rappresentanza della sindrome *nimby* attraverso cui i territori direttamente coinvolti dalla protezione si sentirebbero privati opportunità che la salvaguardia negherebbe. Si denota chiaramente proprio nelle posizioni istituzionali presentate il risuonare di impostazioni datate del fare politica, l'incapacità amministrativa di far convivere ambizioni locali e interessi sovralocali, soprattutto di individuare azioni coerenti con il momento storico-culturale e con le istanze di una popolazione diversa, ulteriore dal proprio elettorato, forse anche di numero maggiore, a cui comunque sono tenuti a dar conto nell'ottica dell'interesse pubblico che connota le azioni di entrambi. Sfugge a detta rappresentanza politica non solo il principio costituzionale dell'interesse pubblico sovraordinato che muove l'istituzione delle aree naturali protette, a cui, per altro, anche l'amministrazione locale dovrebbe ispirarsi, il preordinarsi della tutela ambientale ad ogni visione urbanistica, seppur pregressa, un diversificato approccio allo sviluppo urbano a cui l'urbanistica teorica e tecnica ha già aderito facendo propri approcci ormai lontani da logiche espansive dei territori urbanizzati; sfuggono, così perdendole, anche le opportunità economiche che derivano dall'istituzione di regimi di protezione nel territorio comunale.

Questo scollamento tra politica e realtà, nello specifico campo della protezione ambientale, è dunque emblematico della difficoltà di rendere fattibili agende che ad un'analogia tutela dell'ambiente devono ispirarsi. La criticità più evidente è rappresentata dal rendere interagenti i dispositivi di protezione con altri strumenti di pianificazione settoriale dimostrando la capacità di orientarne gli sviluppi.

Alla messa in crisi della pianificazione, in particolare della pianificazione multilivello (locale, sovracomunale di area vasta) al cospetto delle ragioni ambientali si ritiene che solo due azioni possano risultare determinanti. Da un lato, un'azione politica: una norma sul consumo di suolo che ponga le condizioni perché la pianificazione (tutta) si liberi *obbligatoriamente* da impostazioni non più sostenibili (espansione urbana, edificazione edilizia, depauperamento dello spazio aperto naturale) e declini le condizioni dello sviluppo urbano, rivedendolo alla luce delle istanze contemporanee. Dall'altro un'azione tecnica: il ricorso all'urbanistica paesaggistica, che trovi nelle più aggiornate riflessioni metodologie e contenuti in grado di colmare l'assenza di un progetto per il territorio urbano e naturale.

BIBLIOGRAFIA

Annese, M.

2016 *Turismo, paesaggio, ambiente. L'Agenda urbana di una pubblica amministrazione nella Città metropolitana di Bari*. Working papers alla Rivista online di Urban@it, 2/2016. [online]

https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/1_BP_Annese_M.pdf

Cremaschi, M. (a cura di)

2015 *Metropoli attraverso la crisi*. Bologna, Il Mulino.

Mininni, M.

2012 *Approssimazioni alla città. Urbano, rurale, ecologia*. Roma, Donzelli editore.

Martinelli, N.

2010 *Un territorio in attesa di governo*, in M. Mininni, *La costa obliqua. Un atlante per la Puglia*. Roma, Donzelli editore.

Governa, F.

2014 *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*. Roma, Donzelli editore.

Pileri, P. e Granata, E.

2012 *Amor loci. Suolo, ambiente, cultura civile*. Milano, Raffaello Cortina Editore.

SITOGRAFIA

<https://asvis.it/rapporto-asvis-2018/#>

[https://www.paesaggiopuglia.it/file/documenti/pdf/parco_costiero_polignano/Linee Guida e Documento di indirizzo Parco Costiero Polignano a Mare.pdf](https://www.paesaggiopuglia.it/file/documenti/pdf/parco_costiero_polignano/Linee_Guida_e_Documento_di_indirizzo_Parco_Costiero_Polignano_a_Mare.pdf)

<https://www.change.org/p/chiediamo-a-serim-s-r-l-di-fermare-lo-stupro-della-costa-dei-trulli>