

PORTALURI

STUDIO LEGALE

Lecce, 18 ottobre 2024

Spett.le

LA CAMPANA s.r.l.

Contrada Serra

73037 **Poggiardo** (Le)

Oggetto: parere circa l'interpretazione degli artt. 85-88 n.t.a. p.p.t.r.

0.- Con mail del 9.10.2024 codesta società mi ha chiesto di rendere parere circa l'interpretazione degli artt. 85 e 88 n.t.a. del p.p.t.r. e, in particolare, delle eventuali prescrizioni ivi contenute per l'ulteriore contesto paesaggistico (UCP) «*strade a valenza paesaggistica*».

1.- Principiamo dall'illustrazione dei contenuti del p.p.t.r.

Come noto, ai sensi dell'art. 6 n.t.a. del p.p.t.r.:

«1. *Le disposizioni normative del PPTR si articolano in*

- *indirizzi*

- *direttive*

- *prescrizioni*

- *misure di salvaguardia e utilizzazione*

- *linee guida*.

2. *Gli indirizzi sono disposizioni che indicano ai soggetti attuatori gli obiettivi generali e specifici del PPTR da conseguire.*

3. *Le direttive sono disposizioni che definiscono modi e condizioni idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi generali e specifici del PPTR negli strumenti di pianificazione, programmazione e/o progettazione. Esse, pertanto, devono essere recepite da questi ultimi secondo le modalità e nei tempi stabiliti dal PPTR nelle disposizioni che disciplinano l'adeguamento dei piani settoriali e locali, contenute nel Titolo VII delle presenti norme, nonché nelle disposizioni che disciplinano i rapporti del PPTR con gli altri strumenti.*

4. *Le prescrizioni sono disposizioni conformative del regime giuridico dei beni paesaggistici volte a regolare gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite. Esse*

Prof. Avv. Pier Luigi Portaluri

Ordinario di Diritto amministrativo
nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Salento
via M.R. Imbriani n. 36 73100 LECCE
Tel.: 0832 391016 Fax: 0832 397444
www.studiportaluri.com

contengono norme vincolanti, immediatamente cogenti, e prevalenti sulle disposizioni incompatibili di ogni strumento vigente di pianificazione o di programmazione regionale, provinciale e locale.

5. Le misure di salvaguardia e utilizzazione, relative agli ulteriori contesti come definiti all'art. 7 co. 7 in virtù di quanto previsto dall'art. 143 co. 1 lett. e) del Codice, sono disposizioni volte ad assicurare la conformità di piani, progetti e interventi con gli obiettivi di qualità e le normative d'uso di cui all'art. 37 e ad individuare gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite per ciascun contesto.

6. In applicazione dell'art. 143, comma 8, del Codice le linee guida sono raccomandazioni sviluppate in modo sistematico per orientare la redazione di strumenti di pianificazione, di programmazione, nonché la previsione di interventi in settori che richiedono un quadro di riferimento unitario di indirizzi e criteri metodologici, il cui recepimento costituisce parametro di riferimento ai fini della valutazione di coerenza di detti strumenti e interventi con le disposizioni di cui alle presenti norme. Una prima specificazione per settori d'intervento è contenuta negli elaborati di cui al punto 4.4.».

Ancora, ai sensi dell'art. 7 n.t.a. del p.p.t.r. quel piano reca – *inter alia* – la ricognizione e l'individuazione dei:

- «beni paesaggistici: sono costituiti dagli immobili e dalle aree di cui all'art. 134 del Codice. Essi sono delimitati e rappresentati, nonché sottoposti a specifiche prescrizioni d'uso, secondo le disposizioni di cui al Titolo VI delle presenti norme. L'individuazione dei beni paesaggistici costituisce riconoscimento delle caratteristiche intrinseche e connaturali di tali immobili ed aree»;
- «ulteriori contesti: sono costituiti dagli immobili e dalle aree sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. e) del Codice, finalizzata ad assicurarne la conservazione, la riqualificazione e la valorizzazione, secondo le disposizioni di cui al Titolo VI delle presenti norme. L'individuazione degli ulteriori contesti costituisce riconoscimento delle caratteristiche intrinseche e connaturali di tali immobili ed aree».

Secondo l'art. 37 n.t.a. del p.p.t.r., poi, «in coerenza con gli obiettivi generali e specifici dello scenario strategico di cui al Titolo IV, Elaborato 4.1, il PPTR ai sensi dell'art. 135, comma 3, del Codice, in riferimento a ciascun ambito paesaggistico, attribuisce gli adeguati obiettivi di qualità e predispone le specifiche normative d'uso di cui all'Elaborato 5 – Sezione C2. Gli obiettivi di qualità derivano, anche in maniera trasversale, dagli obiettivi generali e specifici dello scenario strategico di cui al Titolo IV,

nonché dalle “regole di riproducibilità” delle invarianti, come individuate nella Sezione B) delle schede degli ambiti paesaggistici, in ragione degli aspetti e caratteri peculiari che connotano gli undici ambiti di paesaggio. Essi indicano, a livello di ambito, le specifiche finalità cui devono tendere i soggetti attuatori, pubblici e privati, del PPTR perché siano assicurate la tutela, la valorizzazione ed il recupero dei valori paesaggistici riconosciuti all'interno degli ambiti, nonché il minor consumo del territorio. Il perseguimento degli obiettivi di qualità è assicurato dalla normativa d'uso costituita da indirizzi e direttive specificamente individuati nella Sezione C2) delle schede degli ambiti paesaggistici, nonché dalle disposizioni normative contenute nel Titolo VI riguardante i beni paesaggistici e gli ulteriori contesti ricadenti negli ambiti di riferimento. **Le disposizioni normative di cui innanzi, con particolare riferimento a quelle di tipo conformativo, vanno lette alla luce del principio in virtù del quale è consentito tutto ciò che la norma non vieta.** Il PPTR sostiene le proposte di candidatura UNESCO relative a territori espressione dei caratteri identitari dei paesaggi di Puglia, come individuati nelle strutture di cui al Titolo VI e assicura la salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».

1.1.- Con particolare riferimento alla «struttura antropica e storico culturale», l'art. 84 n.t.a. del p.p.t.r. individua questi ulteriori contesti paesaggistici (UCP) tra le «componenti dei valori percettivi»: **«1) Strade a valenza paesaggistica; 2) Strade panoramiche; 3) Punti panoramici; 4) Coni visuali».**

Il successivo art. 85 così definisce quegli ulteriori contesti paesaggistici (UCP):

«1) Strade a valenza paesaggistica (art. 143, comma 1, lett. e, del Codice)

Consistono nei tracciati carrabili, rotabili, ciclo-pedonali e natabili dai quali è possibile cogliere la diversità, peculiarità e complessità dei paesaggi che attraversano paesaggi naturali o antropici di alta rilevanza paesaggistica, che costeggiano o attraversano elementi morfologici caratteristici (serre, costoni, lame, canali, coste di falesie o dune ecc.) e dai quali è possibile percepire panorami e scorci ravvicinati di elevato valore paesaggistico, come individuati nelle tavole della sezione 6.3.2.

2) Strade panoramiche (art. 143, comma 1, lett. e, del Codice)

Consistono nei tracciati carrabili, rotabili, ciclo-pedonali e natabili che per la loro particolare posizione orografica presentano condizioni visuali che consentono di percepire aspetti significativi del paesaggio pugliese, come individuati nelle tavole della sezione 6.3.2.

3) Luoghi panoramici (art. 143, comma 1, lett. e, del Codice)

Consistono in siti posti in posizioni orografiche strategiche, accessibili al pubblico, dai

quali si gode di visuali panoramiche su paesaggi, luoghi o elementi di pregio, naturali o antropici, come individuati nelle tavole della sezione 6.3.2.

4) Coni visuali (art. 143, comma 1, lett. e, del Codice)

Consistono in aree di salvaguardia visiva di elementi antropici e naturali puntuali o areali di primaria importanza per la conservazione e la formazione dell'immagine identitaria e storicizzata di paesaggi pugliesi, anche in termini di notorietà internazionale e di attrattività turistica, come individuati nelle tavole della sezione 6.3.2. Ai fini dell'applicazione delle misure di salvaguardia inerenti la realizzazione e l'ampliamento di impianti per la produzione di energia, di cui alla seconda parte dell'elaborato del PPTR 4.4.1 - Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energia rinnovabile, sono considerate le tre fasce "A", "B" e "C" di intervisibilità così come individuate nella cartografia allegata all'elaborato 4.4.1.».

Sottolineiamo sin d'ora, in quanto nodale ai nostri fini, che l'art. 85 reca un elenco **enumerato** dei predetti UCP - «componenti dei valori percettivi», all'interno del quale le «strade a valenza paesaggistica» sono indicate con il numero «**1**».

Come diremo, infatti, il p.p.t.r. contiene previsioni **differenziate** per ciascun UCP e, di conseguenza, le norme successive tengono a riferimento quell'elenco enumerato, diversificando la disciplina regolativa per ogni UCP.

Ora, per **tutti** gli UCP di cui all'art. 85 n.t.a. del p.p.t.r. il successivo art. 86 individua gli indirizzi che seguono (i quali, come detto, sono però rivolti **soltanto** ai **soggetti attuatori del piano e dunque non ai privati che realizzano interventi di trasformazione del territorio**):

«a. salvaguardare la struttura estetico-percettiva dei paesaggi della Puglia, attraverso il mantenimento degli orizzonti visuali percepibili da quegli elementi lineari, puntuali e areali, quali strade a valenza paesaggistica, strade panoramiche, luoghi panoramici e coni visuali, impedendo l'occlusione di tutti quegli elementi che possono fungere da riferimento visuale di riconosciuto valore identitario;

b. salvaguardare e valorizzare strade, ferrovie e percorsi panoramici, e fondare una nuova geografia percettiva legata ad una fruizione lenta (carrabile, rotabile, ciclo-pedonale e natabile) dei paesaggi;

c. riqualificare e valorizzare i viali di accesso alle città».

Ancora, l'art. 87 n.t.a. del p.p.t.r. individua poi queste «**direttive**» (le quali – come pure abbiam detto – sono rivolte **soltanto alle AA.cc., riguardando la fase di adeguamento dello strumento urbanistico locale al p.p.t.r.**) per **tutti** gli UCP delle «componenti dei valori percettivi»:

«1. Gli Enti locali in fase di adeguamento e di formazione dei piani urbanistici e territoriali di loro competenza, procedono ad una ricognizione delle componenti dei valori percettivi intesa non come individuazione di elementi puntuali, ma come definizione di un sistema articolato in grado di mettere in valore le relazioni visuali.

2. Gli Enti locali in fase di adeguamento e di formazione dei piani urbanistici e territoriali di loro competenza, effettuano l'individuazione delle strade di interesse paesaggistico-ambientale, delle strade e dei luoghi panoramici, dei coni visuali definendo gli strumenti per la loro tutela e fruizione ed eventualmente mettendo a punto le modalità per inserire gli stessi in un sistema di mobilità dolce.

3. Tutti gli interventi riguardanti le strade panoramiche e di interesse paesaggistico-ambientale, i luoghi panoramici e i coni visuali, non devono compromettere i valori percettivi, né ridurre o alterare la loro relazione con i contesti antropici, naturali e territoriali cui si riferiscono».

Infine, l'art. 88 n.t.a. del p.p.t.r. individua le «*misure di salvaguardia e di utilizzazione*» per gli UCP di cui alle «*componenti dei valori percettivi*».

In particolare, quella norma prevede **due distinti** ordini di «*misure di salvaguardia e di utilizzazione*», ripartiti tenendo a riferimento **due diversi** gruppi di UCP delle componenti dei valori percettivi: da un lato, l'UCP di cui all'art. 85, comma 4, n.t.a. del p.p.t.r., ossia i **sol** **«coni visuali»**; dall'altro, gli UCP di cui all'art. 85, commi 1, 2 e 3, n.t.a. del p.p.t.r., ovvero le «**strade a valenza paesaggistica**», le «**strade panoramiche**» e i «**luoghi panoramici**».

Questo, infatti, è il testo dell'art. 88 n.t.a. del p.p.t.r.:

«1. Nei territori interessati dalla presenza di componenti dei valori percettivi come definiti all'art. 85, **comma 4)** [ossia, **solo** i «**coni visuali**»: n.d.r.] si applicano le misure di salvaguardia e di utilizzazione di cui ai successivi commi 2) e 3).

2. In sede di accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 91, ai fini della salvaguardia e della corretta utilizzazione dei siti di cui al presente articolo, si considerano non ammissibili tutti i piani, progetti e interventi in contrasto con gli obiettivi di qualità e le normative d'uso di cui all'art. 37 e in particolare, fatta eccezione per quelli di cui al comma 3, quelli che comportano:

a1) *modificazione dello stato dei luoghi che possa compromettere l'integrità dei peculiari valori paesaggistici, nella loro articolazione in strutture idrogeomorfologiche, naturalistiche, antiche e storico-culturali, delle aree comprese nei coni visuali;*

a2) *modificazione dello stato dei luoghi che possa compromettere, con interventi di grandi dimensioni, i molteplici punti di vista e belvedere e/o occludere le visuali sull'incomparabile panorama che da essi si fruisce;*

a3) *realizzazione e ampliamento di impianti per lo smaltimento e il recupero dei rifiuti;*

a4) *realizzazione e ampliamento di impianti per la produzione di energia, fatta eccezione per quanto previsto alla parte seconda dell'elaborato del PPTR 4.4.1 - Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energia rinnovabile;*

a5) **nuove attività estrattive e ampliamenti.**

3. *Nel rispetto delle norme per l'accertamento di compatibilità paesaggistica, si auspicano piani, progetti e interventi che:*

c1) *comportino la riduzione e la mitigazione degli impatti e delle trasformazioni di epoca recente che hanno alterato o compromesso le relazioni visuali tra le componenti dei valori percettivi e il panorama che da essi si fruisce;*

c2) *assicurino il mantenimento di aperture visuali ampie e profonde, con particolare riferimento ai coni visuali e ai luoghi panoramici;*

c3) *comportino la valorizzazione e riqualificazione delle aree boschive, dei mosaici colturali della tradizionale matrice agricola, anche ai fini della realizzazione della rete ecologica regionale;*

c4) *riguardino la realizzazione e/o riqualificazione degli spazi verdi, la riqualificazione e/o rigenerazione architettonica e urbanistica dei fronti a mare nel rispetto di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo;*

c5) *comportino la riqualificazione e valorizzazione ambientale della fascia costiera e/o la sua rinaturalizzazione;*

c6) *riguardino la realizzazione e/o riqualificazione degli spazi verdi e lo sviluppo della mobilità pedonale e ciclabile;*

c7) *comportino la rimozione e/o delocalizzazione delle attività e delle strutture in contrasto con le caratteristiche paesaggistiche, geomorfologiche, naturalistiche, architettoniche, panoramiche e ambientali dell'area oggetto di tutela.*

4. **Nei territori interessati dalla presenza di componenti dei valori percettivi come definiti all'art. 85, commi 1) [quindi le «strade a valenza paesaggistica»: n.d.r.], 2) e 3), si applicano le misure di salvaguardia e di utilizzazione di cui al successivo comma 5).**

5. *In sede di accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 91, ai fini della salvaguardia e della corretta utilizzazione dei siti di cui al presente articolo, si considerano non ammissibili tutti i piani, progetti e interventi in contrasto con gli*

obiettivi di qualità e le normative d'uso di cui all'art. 37 e in particolare quelli che comportano:

a1) la privatizzazione dei punti di vista "belvedere" accessibili al pubblico ubicati lungo le strade panoramiche o in luoghi panoramici:

a2) segnaletica e cartellonistica stradale che comprometta l'intervisibilità e l'integrità percettiva delle visuali panoramiche:

a3) ogni altro intervento che comprometta l'intervisibilità e l'integrità percettiva delle visuali panoramiche definite in sede di recepimento delle direttive di cui all'art. 87 nella fase di adeguamento e di formazione dei piani locali».

1.3.- Insomma, la piana lettura del testo integrale dell'art. 88 n.t.a. del p.p.t.r. chiarisce la volontà del pianificatore di articolare le misure di salvaguardia e di utilizzazione in maniera diversificata a seconda dello specifico UCP tenuto a riferimento.

Di conseguenza, occorre prima individuare l'UCP concretamente presente nell'area d'intervento e, di poi, ricostruire quali misure di salvaguardia e di utilizzazione l'art. 88 n.t.a. del p.p.t.r. stabilisca proprio per quello specifico UCP.

2.- Dopo aver illustrato le norme del p.p.t.r., analizziamo ora la nostra vicenda.

Come indicato nella «*relazione di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 92 delle NTA del PPTR*» a firma del dott. geol. Fabio Macrì, l'area d'intervento è lambita da un UCP ex art. 85, comma 1, n.t.a. del p.p.t.r. e, dunque, da una «**strada a valenza paesaggistica**».

Dalla superiore analisi dell'art. 88 n.t.a. del p.p.t.r. si evince che per quell'UCP valgono **soltanto** le «*misure di salvaguardia e di utilizzazione*» indicate nel comma 5 della norma appena citata, tra le quali non sembrano esservi preclusioni per la realizzazione ex novo o per l'ampliamento di attività estrattive.

Infatti, limitazioni congeneri sono previste dal comma 2, lett. a5) dell'art. 88 cit., il quale – come detto – contiene le «misure di salvaguardia e utilizzazione» relative solo agli UCP «coni visuali» di cui all'art. 85, comma 4, n.t.a. del p.p.t.r.

2.1.- Ancora, il territorio comunale di Poggiardo è ricompreso nella Scheda d'ambito n. 11 «*Salento delle Serre*», ove pure non sembrano riscontrarsi preclusioni all'intervento proposto da La campana.

In particolare, in quella Scheda d'ambito si legge soltanto questa direttiva per le componenti idro-geomorfologiche: «*gli Enti e i soggetti pubblici, nei piani e nei programmi di competenza, nonché i soggetti privati nei piani e nei progetti che*

*comportino opere di rilevante trasformazione territoriale [...] evitano l'apertura di **nuovi** fronti di cava nei **VERSANTI più esposti delle serre**.*

In altri termini, vi è una mera direttiva, relativa – tra l'altro – solo ai nuovi fronti di cava da realizzare nei territori interessati dai «*versanti più esposti delle serre*».

Nel nostro caso, al contrario, si tratta dell'ampliamento di una cava esistente e il p.p.t.r. non individua alcun versante.

3.- In definitiva, alla luce dell'analisi più sopra condotta, pare possibile concludere nel senso che l'individuazione da parte del p.p.t.r. di un UCP «*strada a valenza paesaggistica*» (la quale, tra l'altro, lambisce soltanto l'area d'intervento) non sembra determinare preclusioni alla realizzazione di un intervento di ampliamento dell'attività estrattiva esistente.

Ciò, anche in considerazione del citato art. 37 n.t.a. del p.p.t.r., ai sensi del quale «**le disposizioni normative di cui innanzi, con particolare riferimento a quelle di tipo conformativo, vanno lette alla luce del principio in virtù del quale è consentito tutto ciò che la norma non vieta**».

* * * * *

Attesa la notevole complessità giuridica della questione e ricordato che nessuna manifestazione di giudizio può ovviamente assurgere a espressione di verità o di certezze oggettive, ritengo di aver comunque fornito una risposta argomentata, ed elaborata con il massimo scrupolo professionale, al quesito sottopostomi.

Saluti cordiali

Prof. avv. Pier Luigi Portaluri