

# Progetto P.E.R. la Puglia

Paragona Esamina Rielabora le più recenti leggi urbanistiche regionali italiane per  
indirizzare la futura legge urbanistica della Regione Puglia

## Report workshop partecipativo

A cura di Andrea Gelao

Ostuni (Br)

31 marzo 2025



# PAESAGGIO E PATRIMONIO TERRITORIALE

PERCORSO PARTECIPATIVO  
"P.E.R. LA PUGLIA – PARAGONA, ESAMINA,  
RIELABORA – VERSO LA NUOVA LEGGE  
URBANISTICA DELLA REGIONE PUGLIA

DATA  
**31**  
MARZO  
2025

ORA  
15:00  
-  
19:00

LUOGO  
**OSTUNI**  
BIBLIOTECA  
COMUNALE  
SALVATORE  
TRINCHERA

## SALUTI ISTITUZIONALI

Angelo Pomes – Sindaco di Ostuni

Stefano Lacatena – Consigliere delegato per l'Urbanistica della Regione Puglia

Rappresentanti degli Ordini Professionali: Architetti, Ingegneri, Agronomi e Forestali Geologi

## RELAZIONI

Modera: **Francesca Pace** – Assessore all'Urbanistica Comune di Ostuni, Direttivo INU Puglia

**Maria Piccarreta** – Segretario Ministero della Cultura per la Puglia

**Anna Marson** – Università IUAV Venezia, Consiglio Scientifico Fondazione Scuola dei beni e attività culturali

**Cecilia Berengo** – Gestione e attuazione PIT con valenza di Piano Paesaggistico Regione Toscana

**Giovanni Paludi** – Responsabile Territorio e Paesaggio Regione Piemonte

## INTERVENTI

Modera: **Francesca Calace** – Politecnico di Bari, Vicepresidente INU Puglia

**Nino Matassa** – Avvocato amministrativista

**Vincenzo Lasorella** – Dirigente Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio Regione Puglia

**Giuseppe Angelini** – Dirigente Sezione Urbanistica Regione Puglia

Rappresentanti degli Ordini Professionali: Architetti, Ingegneri, Agronomi e Forestali Geologi

## LABORATORIO PARTECIPATIVO

Coordina: **Andrea Gelao** – Conetica



## CONCLUSIONI

**Francesco Rotondo** – Presidente INU Puglia



## INTRODUZIONE

Il laboratorio partecipativo svoltosi a Ostuni il 31 marzo 2025 si inserisce all'interno del percorso "P.E.R. la Puglia – Paragona, Esamina, Rielabora", promosso dalla Sezione pugliese dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU Puglia) e finanziato tramite il bando regionale "PugliaPartecipa". Il progetto ha come obiettivo generale quello di costruire uno spazio strutturato e plurale di confronto in vista della revisione e dell'aggiornamento della Legge Urbanistica Regionale n. 20 del 2001, che rappresenta a oggi il principale riferimento normativo per il governo del territorio in Puglia.

L'esigenza di riforma di questa legge nasce dalla crescente consapevolezza che i profondi mutamenti in atto – di carattere ambientale, sociale, economico e normativo – richiedano strumenti urbanistici più flessibili, integrati e capaci di orientare le trasformazioni territoriali verso obiettivi di sostenibilità, resilienza e qualità. In questo scenario, il progetto "P.E.R. la Puglia" mira a coinvolgere in modo diretto e qualificato una molteplicità di soggetti – istituzioni pubbliche, ordini professionali, esperti, cittadini e attori locali – per costruire collettivamente una nuova visione di pianificazione, fondata sul dialogo tra saperi e sull'elaborazione di proposte operative condivise.

L'incontro tenutosi presso la Biblioteca Comunale "Salvatore Trincherà" di Ostuni ha rappresentato un momento di grande rilevanza, grazie alla presenza di rappresentanti istituzionali, esperti nazionali e regionali di urbanistica e paesaggio, ordini professionali e partecipanti attivi nel campo della progettazione e della valorizzazione territoriale. La giornata ha alternato momenti di confronto teorico con esperienze concrete di gestione del paesaggio e del patrimonio territoriale, arricchendosi con un laboratorio partecipativo che ha stimolato il contributo diretto dei presenti.

Al centro del confronto vi è stato il tema del paesaggio come elemento cardine della nuova legge urbanistica, affrontato non solo nella sua dimensione estetico-culturale, ma anche come strumento operativo per una pianificazione più equa, inclusiva e sostenibile. Sono emerse riflessioni importanti sull'integrazione tra strumenti urbanistici e pianificazione paesaggistica, sulla necessità di riconoscere il valore dei paesaggi ordinari, sull'urgenza di coordinare la pianificazione costiera e marittima, e sull'importanza della gestione condivisa dei beni patrimoniali e identitari. Il laboratorio partecipativo ha permesso di raccogliere e sviluppare in modo collaborativo spunti e proposte concrete, restituendo voce a una pluralità di esperienze territoriali.

L'incontro di Ostuni ha così rappresentato un tassello fondamentale nel mosaico di iniziative promosse dal progetto "P.E.R. la Puglia", dimostrando come il coinvolgimento attivo degli attori locali e la costruzione di uno spazio di riflessione condivisa possano contribuire significativamente alla definizione di una nuova legge urbanistica regionale, capace di rispondere in modo innovativo e radicato alle sfide del presente e del futuro.

## IL METODO

L'approccio scelto per il processo partecipativo si fonda sulla metodologia dell'Open Space Technology (OST), un modello che consente di affrontare in modo democratico e inclusivo tematiche complesse, valorizzando il contributo di tutti i partecipanti. Questa metodologia prevede la suddivisione in gruppi di lavoro tematici, in cui i partecipanti propongono e discutono liberamente idee e proposte, per poi condividere le conclusioni in una sessione plenaria finale. La logica dell'OST consente di mettere in evidenza le questioni ritenute più urgenti e di individuare possibili strategie di intervento, con un focus sulla concretezza e sulla trasferibilità delle soluzioni elaborate.

L'OST è una metodologia partecipativa che permette a gruppi di persone, anche molto numerosi, di affrontare tematiche complesse in modo democratico e creativo. Il metodo si basa su alcuni semplici principi fondamentali, quali la libertà di partecipazione e l'autogestione dei partecipanti. Il principio centrale dell'OST è la creazione di uno spazio aperto nel quale i partecipanti propongono e gestiscono direttamente temi e argomenti di discussione, assumendosi piena responsabilità dei risultati.

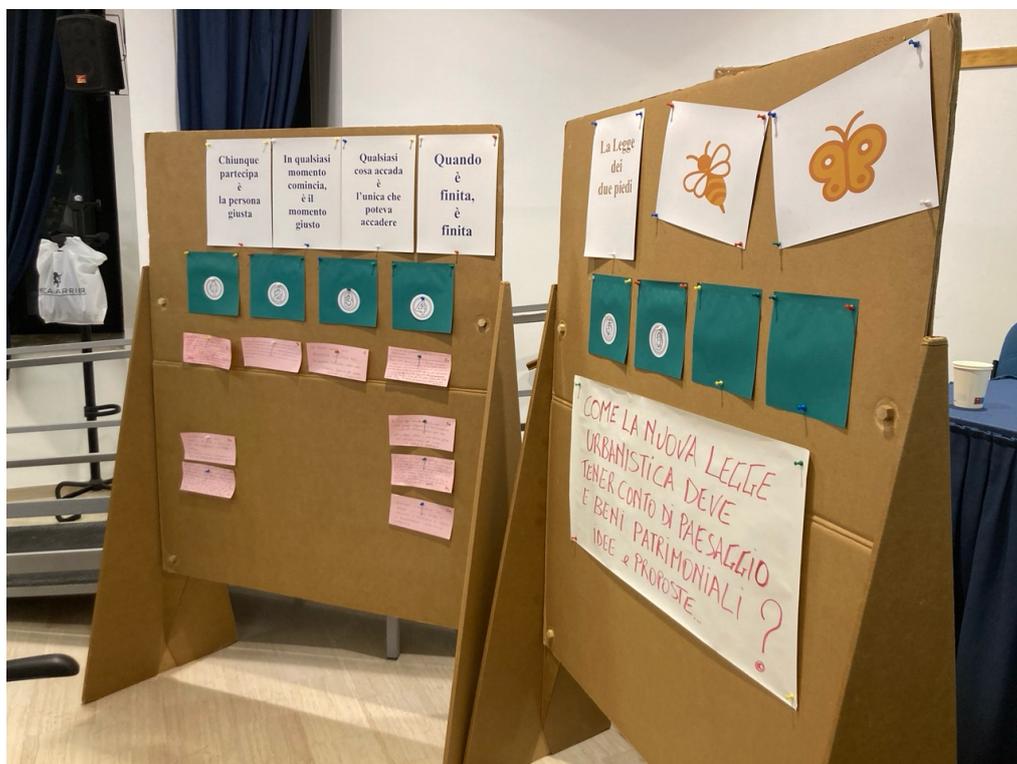
All'inizio dell'incontro, ciascun partecipante può proporre liberamente argomenti che ritiene rilevanti rispetto al tema generale. I temi proposti vengono organizzati in sessioni parallele e contemporanee di lavoro, consentendo a ciascuno di scegliere liberamente a quali sessioni partecipare, potendo cambiare gruppo in qualsiasi momento. Tale libertà consente ai partecipanti di seguire interesse e passione personale, generando discussioni profonde e produttive. Al termine delle sessioni di lavoro, si condividono i risultati in una plenaria conclusiva.



Legge Regionale n.20/2001  
Norme generali di Governo e uso del Territorio

# COME LA NUOVA LEGGE URBANISTICA DEVE TENER CONTO DI PAESAGGIO E BENI PATRIMONIALI?

## LE PROPOSTE



## PROPOSTA 1

### Verso una legge urbanistica regionale resiliente e strategica

L'elaborazione di una nuova legge urbanistica regionale rappresenta una straordinaria occasione per costruire un sistema normativo e operativo in grado di rispondere efficacemente alla complessità e rapidità dei cambiamenti contemporanei. In quest'ottica, il punto di partenza dovrebbe essere un approfondito **quadro conoscitivo del Piano Territoriale Regionale (PTR)**, non solo come strumento di riferimento tecnico, ma come piattaforma strategica, capace di orientare le trasformazioni e le scelte a scala locale.

Una legge urbanistica che voglia definirsi moderna e funzionale non può prescindere dalla capacità di affrontare le sfide della **transizione ecologica, della crisi climatica, delle disuguaglianze territoriali e dell'adattamento** ai nuovi modelli insediativi e sociali. Per fare ciò, è necessario introdurre **strumenti "resilienti" di pianificazione**: strumenti che non si limitino alla funzione regolativa e prescrittiva, ma che siano in grado di adattarsi in maniera flessibile ai cambiamenti, anticipando le criticità e valorizzando le opportunità.

Un'ipotesi di grande interesse – già sperimentata in alcuni contesti europei – è la suddivisione della pianificazione in **una parte strutturale e una parte operativa**. La parte strutturale avrebbe un carattere permanente, legata agli obiettivi strategici, agli elementi identitari e alle invarianti territoriali (ambientali, paesaggistiche, insediative). La parte operativa, invece, dovrebbe poter essere aggiornata con maggiore agilità, in risposta a eventi o cambiamenti di contesto, come nuove esigenze sociali, innovazioni tecnologiche, emergenze ambientali, opportunità di finanziamento.

In questo scenario, il PTR potrebbe svolgere un ruolo centrale come **parte strutturale conoscitiva e strategica** del nuovo sistema di pianificazione. Non si tratterebbe di regolarlo o ingabbiarlo in norme rigide, ma di riconoscerne la funzione di "intelligenza collettiva" del territorio regionale, una base comune di sapere e visione condivisa che ogni Comune può interpretare e adattare alle proprie peculiarità. Il PTR diventa così il punto di partenza per valorizzare l'identità dei luoghi, per riconoscere le specificità locali dentro una cornice più ampia e coerente.

Inoltre, la semplificazione dell'**iter di approvazione dei piani** comunali – oggi spesso lungo e complesso – dovrebbe essere uno degli obiettivi prioritari. La flessibilità non può tradursi in incertezza normativa, ma deve combinarsi con una maggiore chiarezza delle procedure, con meccanismi di verifica efficaci, e con l'introduzione di strumenti digitali per il monitoraggio continuo dei piani.

Una legge costruita in questo modo non è solo una cornice tecnica, ma una **leva per lo sviluppo sostenibile**, per l'equità territoriale, per l'innovazione nei processi decisionali. Riconosce il valore della conoscenza condivisa, favorisce il protagonismo dei territori e apre alla sperimentazione. È un'occasione per dare finalmente concretezza a un'idea di pianificazione come processo dinamico, partecipato, adattivo, dove il paesaggio, la qualità urbana e la coesione sociale non sono effetti collaterali, ma assi portanti della trasformazione.

## PROPOSTA 2

### Valorizzare la parte strategica del PPTR e semplificare l'adeguamento per i piccoli Comuni

Nella definizione di una nuova legge urbanistica regionale, è fondamentale **riconoscere il ruolo strategico del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR)** come riferimento essenziale per la pianificazione del territorio. In particolare, il PPTR non deve essere interpretato solo come un vincolo normativo o uno strumento di tutela passiva, ma come **una risorsa attiva**, capace di orientare le politiche insediative e territoriali verso modelli sostenibili, coerenti con i caratteri paesaggistici e identitari della Puglia.

La parte strategica del PPTR, quella che riguarda la **struttura ecologica, il patto città-campagna e i paesaggi costieri**, offre un orizzonte di senso che va ben oltre l'adempimento burocratico. Essa propone una visione integrata del territorio, dove il paesaggio diventa elemento strutturante delle scelte di pianificazione e rigenerazione urbana. Il patto città-campagna, ad esempio, suggerisce nuove modalità di relazione tra spazi urbani e aree agricole, valorizzando la multifunzionalità dei territori rurali, la filiera corta, l'agricoltura sociale e il paesaggio produttivo. I paesaggi costieri, sempre più vulnerabili a causa della pressione antropica e del cambiamento climatico, necessitano di una progettualità attenta, capace di coniugare tutela ambientale, accessibilità pubblica e valorizzazione identitaria.

Tuttavia, l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPTR – previsto dalla normativa vigente – si è rivelato particolarmente complesso per molti enti locali, soprattutto per i **Comuni di piccole dimensioni**. Le difficoltà riguardano la scarsità di risorse tecniche ed economiche, l'assenza di competenze interne specialistiche, ma anche l'ambiguità interpretativa di alcune disposizioni del PPTR, che spesso generano incertezza e rallentamenti nei procedimenti.

Per questo motivo, la nuova legge urbanistica dovrebbe **prevedere forme di accompagnamento e di semplificazione** per facilitare l'adeguamento dei Comuni più fragili, senza abbassare il livello di qualità o di tutela. Alcuni possibili strumenti potrebbero includere:

- **Linee guida operative regionali**, che traducano in modo chiaro e applicabile i contenuti del PPTR nei diversi contesti locali.
- **Modelli di piano tipo**, adattabili ai piccoli Comuni, che integrino già gli indirizzi del PPTR.
- **Assistenza tecnica regionale gratuita**, anche attraverso convenzioni con Università, INU, Ordini professionali e centri di competenza.
- **Premialità nei bandi pubblici** (PNRR, fondi europei, POR, ecc.) per i Comuni che adottano rapidamente strumenti conformi alla strategia paesaggistica regionale.

Infine, la coerenza con la parte strategica del PPTR deve essere intesa non solo come un vincolo, ma come un'occasione per **potenziare il valore territoriale e competitivo dei Comuni**, specialmente in quei luoghi dove il paesaggio costituisce un asset fondamentale per il turismo sostenibile, l'agricoltura di qualità e la rigenerazione urbana.

Una legge urbanistica che riconosca il PPTR come **fondamento strategico e culturale**, ma che sappia anche semplificare i percorsi di adeguamento per i piccoli enti, costruisce un equilibrio virtuoso tra visione e concretezza, tra tutela e sviluppo, tra identità e innovazione.

## PROPOSTA 3

### Paesaggio e beni patrimoniali come fondamento strutturale della pianificazione

Una nuova legge urbanistica regionale non può limitarsi a gestire il suolo e gli insediamenti secondo logiche settoriali o meramente funzionali: deve invece assumere come fondamento una **visione olistica e integrata del territorio**, nella quale il **paesaggio e i beni patrimoniali** non siano semplici “contenitori” da proteggere, ma **matrici strutturanti** su cui costruire le strategie di sviluppo, valorizzazione e trasformazione dei luoghi.

Il paesaggio, secondo la Convenzione Europea del Paesaggio, non è solo quello “bello” o “naturale”: è l’espressione viva dell’interazione tra l’uomo e l’ambiente, in tutte le sue forme, compresi i paesaggi del quotidiano, quelli marginali, agricoli, urbani, industriali. Allo stesso modo, i beni patrimoniali – materiali e immateriali – costituiscono l’identità condivisa delle comunità, una **memoria collettiva** da cui non si può prescindere nel progettare il futuro.

Per questo motivo, la nuova LUR (Legge Urbanistica Regionale) deve affermare chiaramente che **la valorizzazione del paesaggio e dei beni patrimoniali** non è una competenza delegabile esclusivamente agli organi di tutela statali (come le Soprintendenze o il MIC), ma una **responsabilità condivisa** tra Regione, Comuni, enti locali e cittadini. Tale impostazione deve riflettersi nella struttura stessa dei piani urbanistici, che dovrebbero prevedere sezioni o strumenti specifici dedicati all’analisi, interpretazione e valorizzazione dei paesaggi locali.

In particolare, la LUR deve:

- Promuovere la **co-pianificazione tra enti**: paesaggio e urbanistica devono parlarsi, superando la logica delle “autorizzazioni” successive e separate. Serve un disegno unitario in cui le valutazioni paesaggistiche siano parte integrante del processo di pianificazione.
- **Integrare la pianificazione marittima** e quella del paesaggio costiero, in un’ottica intersettoriale. La Regione Puglia, affacciata su due mari, deve farsi carico della sfida posta dalla pressione antropica sulle aree costiere, soprattutto in relazione alla trasformazione degli spazi agricoli, alla costruzione di nuove infrastrutture turistiche, all’espansione dei porti, all’installazione di impianti eolici offshore.
- Coordinarsi con i **Piani di Gestione dello Spazio Marittimo (MSP)** e con le nuove strategie europee per la tutela degli ecosistemi costieri, delle aree umide, delle masserie storiche e dei paesaggi agrari litoranei. L’introduzione di strumenti specifici per la rigenerazione del patrimonio costiero (torri, castelli, fortificazioni, archeologie industriali) potrebbe diventare una leva importante per valorizzare l’identità culturale e turistica regionale.
- Considerare le **FER (Fonti Energetiche Rinnovabili)** e l’uso del suolo agricolo come ambiti da governare con attenzione. La promozione delle energie rinnovabili è fondamentale, ma deve essere orientata a favore del paesaggio e delle comunità, evitando l’effetto “occupazione industriale” dei suoli fertili e garantendo che le nuove installazioni siano progettate con criteri di compatibilità visiva, sociale e ambientale.

Questa impostazione richiede anche una **trasformazione culturale** nel modo in cui il paesaggio viene affrontato nelle pratiche pianificatorie. Non è più sufficiente tutelare, occorre **progettare con il paesaggio**, coinvolgere le comunità locali, promuovere una lettura profonda dei luoghi, capace di far emergere vocazioni e potenzialità nascoste. Il paesaggio non è un limite, ma una risorsa strategica. Il “genius loci” non è un’eredità da conservare in forma statica, ma una **forza generativa**, su cui costruire un futuro territoriale condiviso.

In definitiva, una legge urbanistica che non include il paesaggio nel cuore stesso della sua struttura, rischia di essere cieca. Una legge che invece **lo assume come principio ordinatore** dei processi insediativi, può restituire senso, qualità e giustizia alle trasformazioni territoriali.

## PROPOSTA 4

### Censimento comunale dei patrimoni territoriali: dalla tutela alla valorizzazione sostenibile

Nel contesto della nuova legge urbanistica regionale, una proposta fondamentale è quella di prevedere l'obbligo, per ogni Comune, di includere all'interno dei propri strumenti di pianificazione **elaborati specifici dedicati alla ricognizione, classificazione e valorizzazione del patrimonio territoriale**, inteso in senso ampio e integrato. Non si tratta solo di elencare monumenti o beni architettonici tutelati, ma di costruire un **censimento comunale dei luoghi identitari**, degli spazi pubblici significativi, dei paesaggi della memoria, dei beni diffusi che compongono l'eredità collettiva delle comunità locali.

Questa operazione, che si potrebbe strutturare come una componente conoscitiva obbligatoria dei PUG (Piani Urbanistici Generali), avrebbe una duplice funzione: da un lato **rafforzare la consapevolezza delle comunità** sul proprio patrimonio materiale e immateriale; dall'altro **orientare in modo strategico** le scelte di trasformazione urbana e territoriale. L'obiettivo non è quello di aumentare i vincoli o rendere più complessi gli iter autorizzativi, ma di fornire **una base propositiva** che permetta di delineare prospettive di **valorizzazione culturale, sociale, economica e ambientale**.

Il censimento potrebbe includere, oltre ai monumenti e agli edifici storici, anche elementi del paesaggio agrario tradizionale (muretti a secco, tratturi, frantoi ipogei, masserie), luoghi della vita collettiva (piazze, mercati, fontane, ex scuole, luoghi di culto, vecchie stazioni), paesaggi naturali e rurali, infrastrutture storiche e relitti industriali, borghi abbandonati o in trasformazione. A ciascun bene andrebbe associata una **scheda descrittiva** e una **valutazione partecipata** del suo valore, del suo stato di conservazione e delle potenzialità d'uso.

Questa attività dovrebbe essere svolta **con il coinvolgimento diretto delle comunità locali**, attraverso processi partecipativi, laboratori di mappatura collettiva, collaborazione con scuole, associazioni culturali, ordini professionali e università. In questo modo, si passerebbe da una logica verticale della tutela a una logica orizzontale e inclusiva della **cura condivisa** del territorio.

Un altro aspetto centrale è la destinazione di questi elaborati non solo alla protezione dei beni, ma alla **definizione di progetti e strategie di fruizione sostenibile**, coerenti con le caratteristiche locali. Alcuni esempi potrebbero essere:

- progetti di rigenerazione urbana leggera, basati sul recupero e rifunzionalizzazione di beni sottoutilizzati;
- itinerari tematici che mettano in rete paesaggi e patrimoni diffusi;
- piani di gestione condivisa di spazi pubblici identitari;
- incentivi per l'uso civico o temporaneo di edifici storici da parte di imprese sociali o culturali;
- piani di resilienza territoriale che includano anche il patrimonio come leva per l'adattamento climatico.

In questo quadro, la legge urbanistica regionale dovrebbe **prevedere strumenti normativi e finanziari** per sostenere i Comuni nell'attivazione di questi censimenti e nella valorizzazione del patrimonio mappato. Potrebbe trattarsi di fondi dedicati, accordi quadro con gli atenei, premialità nei bandi regionali e nazionali, o percorsi agevolati di co-progettazione tra enti pubblici e soggetti del terzo settore.

Infine, il censimento comunale dei patrimoni dovrebbe essere integrato in un **sistema informativo regionale aperto**, accessibile e interoperabile, che consenta di monitorare e aggiornare nel tempo i dati, creando una **base conoscitiva dinamica** a supporto delle politiche territoriali e urbanistiche.

In sintesi, **fare spazio al patrimonio nei piani urbanistici non significa solo tutelare**, ma soprattutto **attivare un processo di riconoscimento, cura e progettualità locale**, che restituisce senso e direzione alle trasformazioni, e fa del territorio una risorsa viva e condivisa.

## PROPOSTA 5

### Bilanciare, negoziare e compensare l'interesse pubblico nei luoghi ordinari e straordinari

Uno degli aspetti più innovativi che la nuova legge urbanistica regionale potrebbe introdurre è un **modello flessibile e dinamico di gestione dell'interesse pubblico**, capace di agire **sia nei contesti straordinari sia nei luoghi ordinari**. Questo richiede un ripensamento profondo delle logiche di pianificazione e delle sue finalità, superando una concezione rigida, uniformante e spesso troppo centralizzata delle trasformazioni territoriali.

Tradizionalmente, le politiche urbanistiche si sono concentrate su aree dotate di forte identità, emergenza storica o valore paesaggistico riconosciuto – i cosiddetti “luoghi straordinari” – dove l'interesse pubblico si è sovrapposto a una dimensione estetica, culturale o ambientale. Tuttavia, la gran parte del territorio regionale – dai quartieri periferici ai piccoli centri rurali, dalle aree industriali dismesse alle lottizzazioni irrisolte – è composta da “luoghi ordinari”, che raramente godono della stessa attenzione, pur costituendo lo **spazio quotidiano vissuto da milioni di cittadini**.

Una nuova legge dovrebbe, al contrario, affermare che **ogni porzione di territorio può esprimere un interesse pubblico**, se viene letta nella sua complessità, nella sua relazione con le comunità locali, con le infrastrutture, con l'ambiente. È necessario quindi costruire strumenti che sappiano **bilanciare le diverse forme di valore** (ambientale, sociale, economico, culturale), **negoziare le esigenze tra attori differenti** (enti pubblici, privati, comunità) e **compensare gli impatti delle trasformazioni** con misure capaci di produrre vantaggi collettivi, anche nei luoghi apparentemente marginali.

In concreto, la legge potrebbe prevedere:

- **Meccanismi di perequazione e compensazione paesaggistica e ambientale** non solo nei piani urbanistici comunali, ma anche nei progetti a scala intercomunale o regionale, valorizzando il principio di equità territoriale. Ad esempio, se un'area subisce un'alta pressione edificatoria, dovrebbero essere previste azioni compensative in termini di spazi pubblici, verde urbano, servizi ecosistemici o valorizzazione culturale.
- **Dispositivi di negoziazione urbanistica** che permettano, in modo trasparente e normato, di costruire accordi tra pubblico e privato non basati sul mero scambio volumetrico, ma su un **patto di co-benefici**: più qualità urbana e sociale, in cambio di maggiore certezza per gli investitori.
- L'istituzione di un **Fondo Regionale per l'Equilibrio Territoriale**, alimentato da oneri di urbanizzazione o risorse europee, da destinare a interventi nei luoghi “ordinari” che non attraggono investimenti ma che necessitano di rigenerazione, sicurezza, servizi.
- La previsione di **strumenti valutativi e partecipativi** per identificare, caso per caso, quali siano gli interessi pubblici prevalenti in un determinato intervento o trasformazione. Questo significa dare centralità ai processi deliberativi locali, ai forum civici, alle assemblee territoriali, che possono esprimere bisogni, proposte e priorità connesse ai luoghi della vita quotidiana.

Una tale impostazione non indebolisce l'efficacia normativa della legge, ma ne rafforza la **legittimità democratica** e l'aderenza ai contesti reali. L'interesse pubblico, infatti, non è un concetto astratto o cristallizzato: è una costruzione collettiva, che cambia nel tempo e nello spazio, e che deve saper riconoscere e includere anche i bisogni emergenti, i desideri diffusi, le domande di giustizia spaziale.

Inoltre, promuovere la qualità nei luoghi ordinari significa **prevenire le disuguaglianze territoriali**, ridurre le fratture sociali, ricucire le periferie, rendere attrattive le aree interne. Significa, in ultima istanza, rendere il territorio pugliese più coeso, più inclusivo, più resiliente.

La nuova legge urbanistica ha quindi l'opportunità di **istituzionalizzare il principio del bilanciamento e della compensazione**, riconoscendo che **l'equità territoriale è una responsabilità pubblica**, e che ogni luogo – straordinario o ordinario – può diventare un laboratorio di cittadinanza, bellezza e innovazione.

## PROPOSTA 6

### I beni patrimoniali e il paesaggio come invarianti strutturali: fondamento della legittimità urbanistica

Una delle principali fragilità riscontrate negli attuali strumenti urbanistici è la perdita di **credibilità e legittimazione** delle norme di piano, soprattutto quando queste sono percepite come tecnicismi settoriali, distanti dai bisogni delle comunità e scollegate dal valore dei luoghi. Le norme diventano prescrizioni astratte, scarsamente applicabili o facilmente aggirabili, con il risultato che i piani urbanistici finiscono per essere disattesi, ritardati o impugnati.

Per invertire questa tendenza, la nuova legge urbanistica regionale deve avere il coraggio di **rimettere al centro i valori fondanti del territorio pugliese**, dichiarando esplicitamente che **il paesaggio e i beni patrimoniali rappresentano le invarianti strutturali** su cui costruire ogni trasformazione. Questo significa affermare un principio di fondo: **la tutela del patrimonio territoriale non è una deroga, né un vincolo da gestire, ma un interesse pubblico primario e ineludibile.**

Il paesaggio, in questa prospettiva, non è solo un bene estetico o ambientale, ma una **forma di conoscenza del territorio**, una lente attraverso cui leggere le relazioni sociali, le dinamiche economiche, le vocazioni culturali. Esso include le tracce della storia insediativa, le strutture agrarie tradizionali, i beni materiali e immateriali che testimoniano la stratificazione secolare delle comunità pugliesi: chiese rurali, masserie, muretti a secco, trulli, reti idrauliche antiche, oliveti monumentali, architetture minori, sistemi insediativi diffusi.

Nel disegnare una nuova stagione della pianificazione, occorre superare l'approccio settoriale che relega la tutela del patrimonio a una funzione residuale e subordinata. Serve, al contrario, **un'integrazione strutturale dei beni patrimoniali nei piani urbanistici**, intesa come:

- **criterio guida nella definizione degli obiettivi e degli indirizzi di piano**, a partire dalla conoscenza e interpretazione dei paesaggi identitari;
- **principio ordinatore della disciplina delle trasformazioni**, orientando la localizzazione, l'intensità e la forma degli interventi in coerenza con le specificità culturali e morfologiche dei luoghi;
- **motore di rigenerazione urbana e territoriale**, dove la valorizzazione del patrimonio si traduce in opportunità per lo sviluppo locale, la cultura, il turismo sostenibile, l'innovazione sociale.

La legge urbanistica deve inoltre prevedere **forme di mappatura partecipata dei beni patrimoniali locali**, integrando le conoscenze tecniche con quelle delle comunità, attraverso percorsi di consultazione, coinvolgimento e co-progettazione. Questo rafforza la legittimità delle scelte e genera un senso di appartenenza diffuso, in cui i cittadini non sono più destinatari passivi delle norme, ma **attori consapevoli della cura del territorio.**

Allo stesso tempo, è necessario che la legge disciplini con chiarezza le condizioni entro cui le trasformazioni possono avvenire, evitando sia il formalismo normativo che la deregulation. In particolare, va definito un quadro di **tutela attiva**, che protegga i beni patrimoniali non solo contro la demolizione o il degrado, ma anche contro interventi di "valorizzazione" che ne snaturano l'essenza (banalizzazioni turistiche, gentrificazione forzata, privatizzazioni del paesaggio).

Infine, lo status di "invarianti strutturali" dei beni patrimoniali deve riflettersi nella **gerarchia delle scelte pianificatorie**: le infrastrutture, gli insediamenti produttivi, i nuovi comparti edificatori devono essere subordinati a una lettura rispettosa del patrimonio territoriale. La trasformazione è possibile, ma solo se costruita a partire da ciò che non può essere trasformato: **la memoria collettiva, la qualità del paesaggio, l'identità dei luoghi.**

Con questa impostazione, la nuova legge urbanistica pugliese può restituire senso e forza alle norme di piano, facendone uno strumento non solo tecnico, ma etico e culturale. Un dispositivo che non si limita a regolamentare lo spazio, ma che **guida le scelte pubbliche verso un futuro radicato nella storia e nel paesaggio condiviso.**

## PROPOSTA 7.

### Il paesaggio come componente olistica della pianificazione: oltre i confini disciplinari

Nel definire le nuove coordinate della legge urbanistica regionale, un nodo cruciale è rappresentato dalla necessità di **superare la frammentazione tra i diversi strumenti di pianificazione** e le discipline che vi concorrono. La Puglia, come molte altre regioni italiane, ha vissuto decenni di disallineamento tra piani urbanistici, piani paesaggistici, strumenti di settore (mobilità, infrastrutture, ambiente) e pianificazioni portuali e costiere, con il risultato di **sovrapposizioni, contraddizioni, rallentamenti procedurali e conflitti istituzionali**.

Per dare efficacia, coerenza e legittimità all'azione di governo del territorio, la nuova LUR deve riconoscere che **il paesaggio non è un settore tra gli altri, ma la matrice comune della pianificazione**. Ciò implica che il paesaggio debba essere integrato **in tutte le sue componenti**, sin dalle fasi iniziali dell'elaborazione dei piani, in un approccio esplicitamente **olistico**. L'olismo, in questo contesto, significa leggere il territorio non come somma di parti o funzioni, ma come un sistema complesso di relazioni, interazioni e stratificazioni che va interpretato nella sua totalità ecologica, insediativa, culturale ed economica.

Questo principio si traduce in alcune scelte operative che la legge dovrebbe incorporare:

- **Integrazione tra strumenti urbanistici e pianificazione paesaggistica**, con il superamento della logica di “adeguamento” al PPTR come fase separata e successiva. La copianificazione deve avvenire a monte, nella costruzione condivisa degli obiettivi e dei criteri di piano, e non a valle come mera verifica.
- **Obbligatorietà della Conferenza di Copianificazione**, estesa anche ad altri soggetti chiave come le Autorità Portuali e le Autorità di Bacino. In particolare, il ruolo delle autorità portuali e della pianificazione costiera deve essere riconosciuto nella governance regionale della trasformazione urbana e territoriale, considerando l'importanza delle aree costiere non solo per la logistica e il commercio, ma anche per il paesaggio, la biodiversità, il turismo sostenibile e la resilienza climatica.
- **Integrazione delle pianificazioni costiere e marittime** nei processi urbanistici comunali e intercomunali. Questo è particolarmente rilevante per la Puglia, regione costiera per eccellenza, dove l'equilibrio tra sviluppo economico, tutela paesaggistica e accessibilità pubblica del litorale rappresenta una sfida strategica.
- **Elaborazione di “Quadri paesaggistici locali”** come strumenti di interpretazione e progettazione paesaggistica all'interno dei PUG, redatti con il contributo degli enti locali, delle comunità e degli attori sociali e culturali del territorio.
- **Formazione continua e multidisciplinare** per i tecnici della pubblica amministrazione e i professionisti coinvolti nei processi di pianificazione, in modo da costruire un linguaggio comune tra urbanisti, paesaggisti, ingegneri, sociologi, economisti e operatori culturali.

Questa prospettiva richiede un forte investimento culturale e istituzionale. Il paesaggio, infatti, non può essere ridotto a una questione di vincoli o bellezza: esso è la **sintesi visibile delle scelte politiche sul territorio**. Trattarlo in modo olistico significa assumere che ogni decisione – dal dimensionamento dei comparti edificatori alla localizzazione delle opere pubbliche, dalla pianificazione delle zone industriali alla gestione delle risorse naturali – ha un impatto sul paesaggio, e dunque deve essere coerente con una visione integrata.

L'adozione di questa impostazione consentirebbe alla nuova legge di rendere finalmente operative e incisive le **finalità della Convenzione Europea del Paesaggio**, a cui l'Italia ha aderito oltre vent'anni fa. Significa tradurre il diritto al paesaggio in **diritto al territorio ben governato**, al patrimonio condiviso, alla qualità della vita. Un diritto che si esercita non solo nei centri storici e nei luoghi iconici, ma anche nelle periferie, nelle campagne, nelle zone produttive, nei paesaggi di transizione.

In conclusione, una legge che integra davvero il paesaggio in modo olistico **non si limita a tutelare**, ma orienta la trasformazione del territorio verso la bellezza, la sostenibilità e la giustizia spaziale. E contribuisce a costruire una Puglia in cui le comunità possano riconoscersi e progettare insieme il proprio futuro.

## PROPOSTA 8

### Paesaggio, territori e comunità sotto pressione: tra emergenza speculativa e urgenza di pianificazione efficace

La Puglia sta vivendo una fase di transizione particolarmente delicata, in cui l'attrattività crescente del suo territorio – dal punto di vista turistico, produttivo, logistico e residenziale – si accompagna a una **forte pressione speculativa**. Tale pressione proviene sia da interessi esterni, legati al mercato globale degli investimenti, sia da dinamiche interne, alimentate da rendite fondiari, assenza di regole efficaci o strumenti di governo obsoleti. In questo contesto, **paesaggio, territori e comunità locali rischiano di essere travolti** da una trasformazione incontrollata, che ne compromette il valore, la vivibilità e la capacità di autorappresentarsi.

Un esempio emblematico è rappresentato dalle **ZES (Zone Economiche Speciali)**, che – seppur pensate per attrarre investimenti e creare occupazione – si sono sovrapposte a tessuti fragili senza una reale integrazione con la pianificazione locale, spesso innescando processi di consumo di suolo, conflitti paesaggistici e perdita di coerenza territoriale. Allo stesso tempo, i **ritardi nell'adozione dei PUG (Piani Urbanistici Generali)** hanno lasciato molti Comuni privi di strumenti aggiornati per governare le trasformazioni, generando una **situazione di stallo normativo** che favorisce deroghe, discrezionalità e interventi non controllati.

La nuova legge urbanistica regionale deve affrontare questo doppio problema: da un lato, l'urgenza di **accelerare e semplificare** i percorsi di pianificazione; dall'altro, la necessità di **rafforzare la capacità dei Comuni di proteggere e valorizzare i propri paesaggi**, intesi come patrimonio collettivo, culturale ed economico.

Per farlo, è necessario prevedere una serie di azioni strutturali e innovative:

- **Snellimento e digitalizzazione delle procedure di approvazione dei PUG**, con tempistiche certe, fasi obbligatorie ma snelle, strumenti digitali condivisi tra Regione e Comuni, e il potenziamento degli sportelli unici per la pianificazione.
- **Sostegno tecnico e finanziario ai Comuni per la redazione dei piani**, soprattutto quelli con minori capacità amministrative. Questo può avvenire attraverso bandi regionali, task force interistituzionali, o convenzioni con università, ordini professionali e centri di competenza.
- **Adozione di strumenti urbanistici semplificati e temporanei**, per consentire ai Comuni che non dispongono ancora di un PUG aggiornato di gestire le trasformazioni più urgenti, in coerenza con gli indirizzi regionali e paesaggistici.
- **Previsione di una moratoria temporanea su alcune trasformazioni a forte impatto paesaggistico**, in attesa dell'adozione di strumenti adeguati. Questo non per bloccare lo sviluppo, ma per garantire che esso avvenga in modo ordinato, sostenibile e condiviso.
- **Valorizzazione dei paesaggi come elemento di competitività e qualità**: la legge deve sancire che il paesaggio non è solo da tutelare, ma può diventare leva per il turismo lento, l'agricoltura di qualità, l'economia circolare, l'innovazione sociale, l'educazione ambientale.

È anche importante prevedere un **sistema di monitoraggio e allerta precoce delle trasformazioni** a rischio speculativo, grazie all'uso di tecnologie GIS, open data e segnalazioni partecipative. La Regione può coordinare una cabina di regia intersettoriale che identifichi le aree sotto pressione e attivi tempestivamente strumenti di pianificazione o protezione.

Infine, la legge dovrebbe promuovere un **cambiamento culturale** nella percezione del paesaggio e del territorio: non come ostacolo allo sviluppo, ma come **bene comune da progettare, non solo da proteggere**. Serve una narrazione nuova, che parli di futuro, di benessere, di comunità resilienti. Che aiuti i cittadini a sentirsi protagonisti nella difesa e valorizzazione del loro paesaggio.

Velocizzare i PUG e tutelare i paesaggi non sono obiettivi alternativi: al contrario, sono **due lati della stessa medaglia**. Solo una pianificazione aggiornata, snella e partecipata può proteggere davvero i paesaggi della Puglia. Solo un paesaggio tutelato e valorizzato può dare senso, forza e qualità alla pianificazione urbanistica.

## PROPOSTA 9

### Integrare il paesaggio nei processi di pianificazione, regolamentazione e progettazione urbanistica

Una delle principali innovazioni che la nuova legge urbanistica regionale può introdurre è il **riconoscimento operativo del paesaggio** come componente trasversale e strategica di tutti i processi di governo del territorio. Non si tratta solo di un principio di ordine generale, ma di una **scelta strutturale e metodologica**, che richiede di rivedere profondamente l'organizzazione della pianificazione urbanistica, i suoi strumenti, le sue fasi e i suoi attori. Oggi, troppo spesso, il paesaggio viene affrontato in modo **settoriale, esterno e residuale** rispetto alla pianificazione urbanistica: oggetto di verifiche a posteriori, di autorizzazioni paesaggistiche separate, o di valutazioni collaterali. Questa impostazione produce effetti paradossali: vincoli che appaiono ingiustificati, progetti che vengono bloccati in fasi avanzate, conflitti tra enti, e – soprattutto – **una disconnessione tra il progetto di trasformazione del territorio e la sua identità paesaggistica**. Per uscire da questa impasse, la legge deve promuovere l'**integrazione piena del paesaggio in tutti i livelli della pianificazione**, sia generale sia attuativa, sia strategica sia regolamentare. In concreto, ciò significa:

- Rendere obbligatoria l'**analisi paesaggistica di contesto** all'interno dei PUG e dei piani attuativi, con elaborati dedicati che descrivano non solo i vincoli esistenti, ma soprattutto le qualità percettive, visive, ecologiche e storiche del paesaggio locale.
- Prevedere che ogni progetto urbanistico, edilizio o infrastrutturale sia accompagnato da un **progetto di inserimento paesaggistico**, redatto secondo linee guida regionali, che spieghi come l'intervento si rapporta con l'identità dei luoghi, ne interpreta i caratteri e ne rafforza la coerenza morfologica e simbolica.
- Introdurre nei regolamenti edilizi e nei codici di progetto comunali dei **requisiti paesaggistici minimi**, ad esempio in termini di materiali, cromatismi, orientamento, relazioni con lo spazio pubblico, tutela di visuali e percezioni.
- Promuovere l'**uso di strumenti di simulazione paesaggistica**, come rendering, modelli 3D e realtà aumentata, per valutare in fase di progetto l'impatto percettivo degli interventi e consentire ai cittadini di comprenderne gli effetti.
- Istituzionalizzare la figura del **paesaggista all'interno dei team di progettazione urbanistica e territoriale**, non come consulente occasionale ma come parte stabile del gruppo interdisciplinare.

L'integrazione del paesaggio deve riguardare anche le fasi di regolamentazione e attuazione: non solo nella definizione delle destinazioni d'uso e degli indici urbanistici, ma nella capacità di **orientare la qualità degli spazi pubblici, delle infrastrutture, delle aree agricole e naturali**. Il paesaggio deve diventare criterio di valutazione delle scelte insediative, ma anche **base per costruire politiche locali di bellezza e benessere**, capaci di generare coesione, attrattività e senso di appartenenza.

Un ambito particolarmente rilevante, in questo senso, è quello della **progettazione partecipata**: integrare il paesaggio significa anche ascoltare il punto di vista delle comunità sui propri luoghi, sui cambiamenti desiderati, sulle ferite da sanare o sulle opportunità da cogliere. Le percezioni collettive, le narrazioni locali, la memoria sociale diventano parte del disegno urbanistico, contribuendo a rendere il progetto più giusto, condiviso e radicato.

Infine, è fondamentale costruire un sistema regionale capace di **supportare i Comuni in questa integrazione**, attraverso:

- Formazione continua dei tecnici e amministratori;
- Banche dati paesaggistiche accessibili e aggiornate;
- Linee guida progettuali e strumenti operativi chiari;
- Reti di buone pratiche e progetti pilota;
- Premialità per i progetti che dimostrano coerenza paesaggistica.

Concludendo, promuovere l'integrazione del paesaggio nella pianificazione, nella regolamentazione e nella progettazione urbanistica non è un lusso culturale, ma una **necessità strategica per garantire sostenibilità, coesione e qualità della vita nei territori pugliesi**. Il paesaggio non è un "di più", ma il cuore stesso della trasformazione: un bene comune da cui partire per costruire politiche territoriali capaci di futuro.

**GRUPPO DI LAVORO**

**INU Puglia**

**arch. Francesco Rotondo**

**arch. Francesca Calace**

**Ing. Francesca Pace**

**ing. Claudia Piscitelli**

**Laboratorio Partecipativo a cura di**

**Andrea Gelao – Conetica**

**Design e Facilitazione di Metodologie e Tecniche Partecipative**

