

Il compito affidatoci è stato quello di analizzare il sistema dei vincoli in Carnia e proporre tramite la Carta dei vincoli uno strumento operativo in grado di affrontare utilmente la loro gestione. Un compito estremamente grigio e burocratico, sembrerebbe. In realtà si tratta di una questione degna della massima attenzione, prima di tutto perché il sistema dei vincoli è attualmente sottoposto a forti critiche (“i vincoli limitano lo sviluppo” è diventato ormai un luogo comune), il che dimostra l’estrema necessità di un suo generale ripensamento.

Inoltre dal punto di vista teorico costituisce un campo molto interessante perché rappresenta un ottimo esempio di sistema complesso che attraversa in maniera trasversale campi molto diversi tra loro, di solito affrontati in maniera settoriale e indipendente. Riuscire a impostare una gestione organica del sistema dei vincoli rappresenta quindi un piccolo passo nell’abituarci a gestire la complessità, che come ben sappiamo costituisce la principale sfida culturale di questi tempi.

Dal punto di vista pratico il sistema dei vincoli è ancora più importante per le sostanziali ripercussioni che questi hanno sulla vita reale delle persone, sul loro benessere (non solo economico), sull’ambiente in cui vivono, sul loro rapporto con le istituzioni e in sostanza sul livello di serenità e fiducia nel futuro.

Per questo il tentativo di affrontare in maniera organica il sistema dei vincoli non è stato né grigio né burocratico.

LO STATO DELLE COSE

Nel corso degli ultimi decenni è cresciuta, a torto o a ragione, la convinzione che il mancato sviluppo socioeconomico della Carnia derivi almeno in parte da una mole eccessiva di vincoli imposti al territorio. Stessa convinzione si ha in altre zone regionali, come ad esempio nel Carso, e nazionali. Questa sensazione non è stata tuttavia supportata in passato da specifici studi rivolti a rendere esplicito il ruolo, positivo o negativo, che i diversi vincoli hanno avuto nello sviluppo della società civile. E’ veramente così? I vincoli sono solo un peso? Le analisi in merito svolte nell’ambito del progetto SUSPLAN non hanno certamente la pretesa di rispondere a questa domanda ma, fornendo una base conoscitiva in merito, hanno consentito di focalizzare l’attenzione sui principali problemi inerenti il sistema vincolistico territoriale e, si spera, intendono avviare una discussione circa la sua efficacia ed utilità. Il tutto restando consapevoli del fatto che manca e non sarà mai disponibile un dato fondamentale di confronto: cosa sarebbe accaduto se i diversi vincoli non ci fossero mai stati.

Per conoscere lo stato della situazione dei vincoli territoriali sono stati analizzati i materiali dei piani regolatori a disposizione sui siti web dei Comuni, è stato distribuito ai tecnici comunali un questionario e sono stati organizzati alcuni incontri specifici. Gli esiti di tale lavoro, non esaustivi ma indicativi, per l’eterogeneità e non completezza dei materiali a disposizione, si possono riassumere in un grafico e, più interessante, in un “albero dei problemi del sistema dei vincoli territoriali”, che illustra le conseguenze dei principali problemi riscontrati.

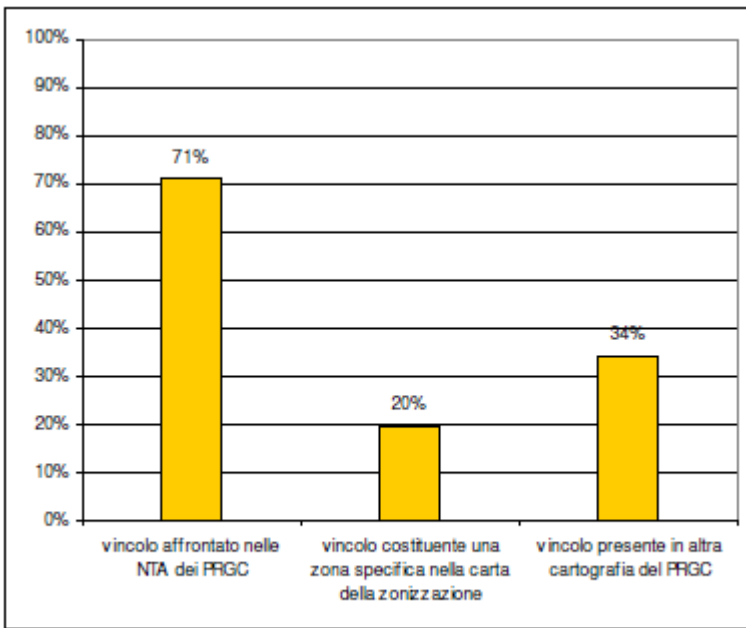


Figura 2: percentuali indicative su come i comuni affrontano nei PRGC i vincoli sovraordinati oggetto di analisi.

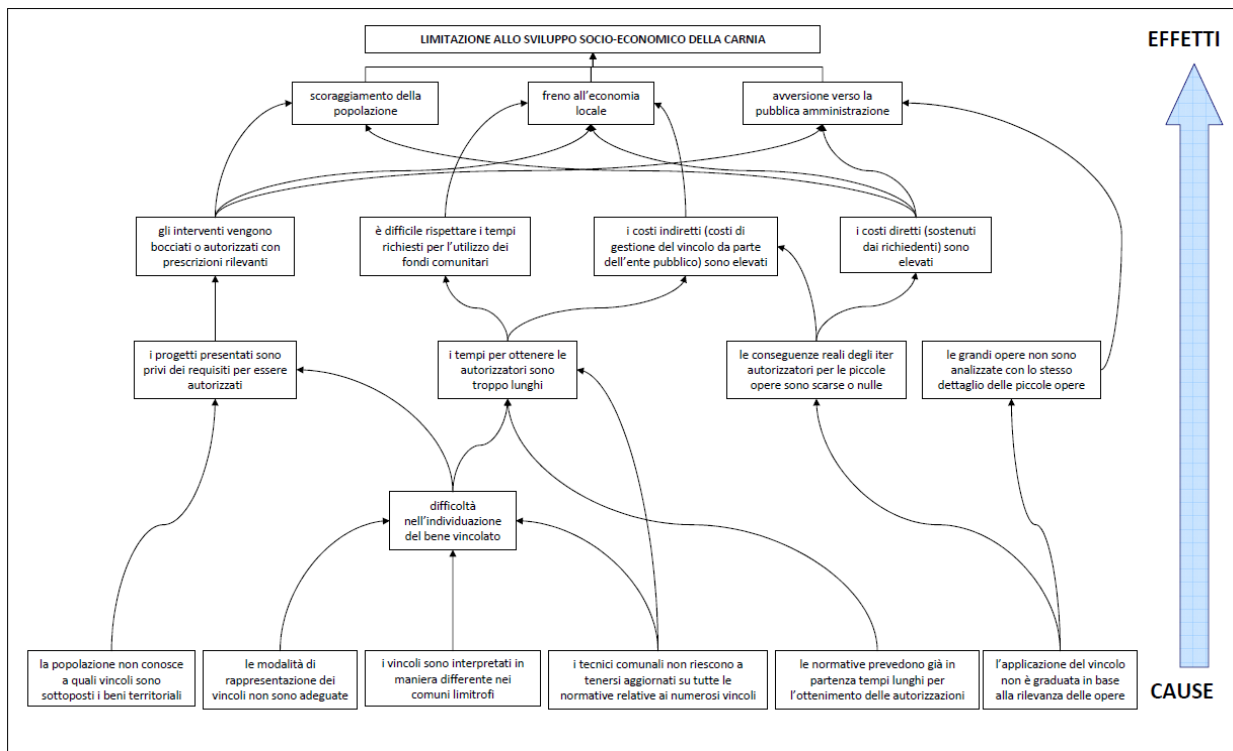


Figura 1: albero dei problemi derivanti dall'assenza di un approccio organizzato al tema dei vincoli

In estrema sintesi, considerando che il fine ultimo dei vincoli è quello di tutelare la collettività, l'impressione generale è che il problema non sia l'esistenza del vincolo in sé bensì le sue modalità di applicazione, spesso diverse da Comune a Comune, non rapportate all'importanza delle opere e rivolte a tutelare, per rispettare alla lettera le leggi in materia, *in primis* la forma più che la sostanza. Quindi una questione di efficacia ed efficienza più che di merito, con pesanti conseguenze tuttavia sul più generale rapporto tra cittadini e istituzioni, che da antagonista deve essere riportato a collaborativo.

LA PROPOSTA

A fronte dei problemi riscontrati SUSPLAN fornisce un quadro delle soluzioni ritenute adeguate a recuperare la funzionalità del sistema dei vincoli ed una ipotesi di riorganizzazione della gestione dei medesimi.

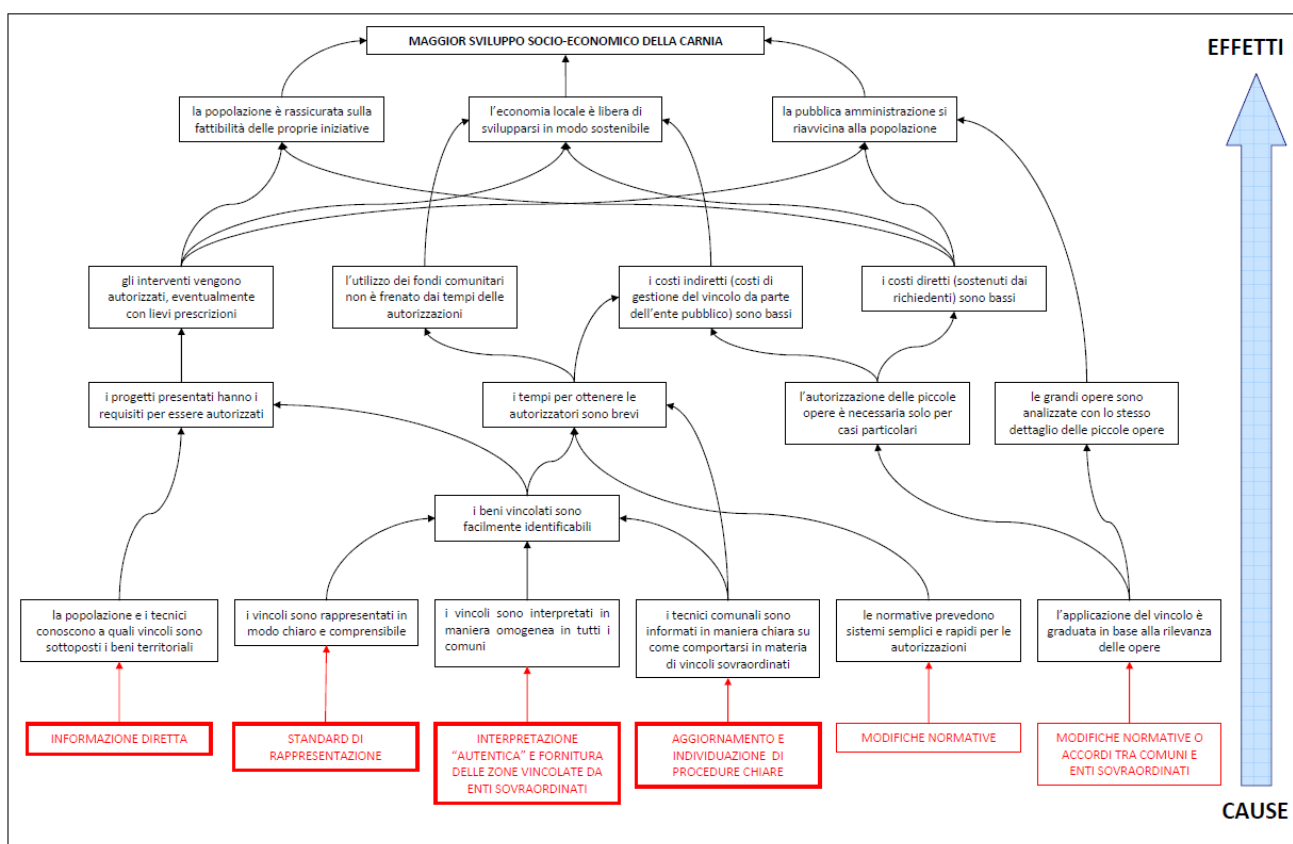


Figura 2:albero delle soluzioni per fornire un approccio organico ai vincoli (i riquadri con contorno grosso rosso sono le azioni affrontate nel presente lavoro).

Entro questo quadro generale SUSPLAN ha individuato la Carta dei Vincoli quale strumento operativo di base.

La proposta si basa su tre scelte fondamentali:

- mantenere separata la gestione dei vincoli sovraordinati da quella dei vincoli autonomamente imposti dai Comuni nei loro PRGC;
- attuare un protocollo di gestione dei vincoli che, tramite il suo rigore formale, faccia emergere gli eventuali problemi;
- prevedere nella gestione del sistema dei vincoli dei momenti ricorrenti di confronto tecnico e politico per valutare l'efficacia del sistema e ricercare la soluzione degli eventuali problemi.

Dal punto di vista operativo la *Carta dei vincoli* rappresenta il contenitore delle delimitazioni delle zone vincolate (implementabile in futuro), mentre la *Relazione sui vincoli* (comprendente anche una scheda per ogni vincolo e gli *Standard di archiviazione/rappresentazione*) è lo strumento che indica la strada per l'identificazione univoca delle zone vincolate e per una gestione dei vincoli che ne renda più semplice e coerente l'applicazione.

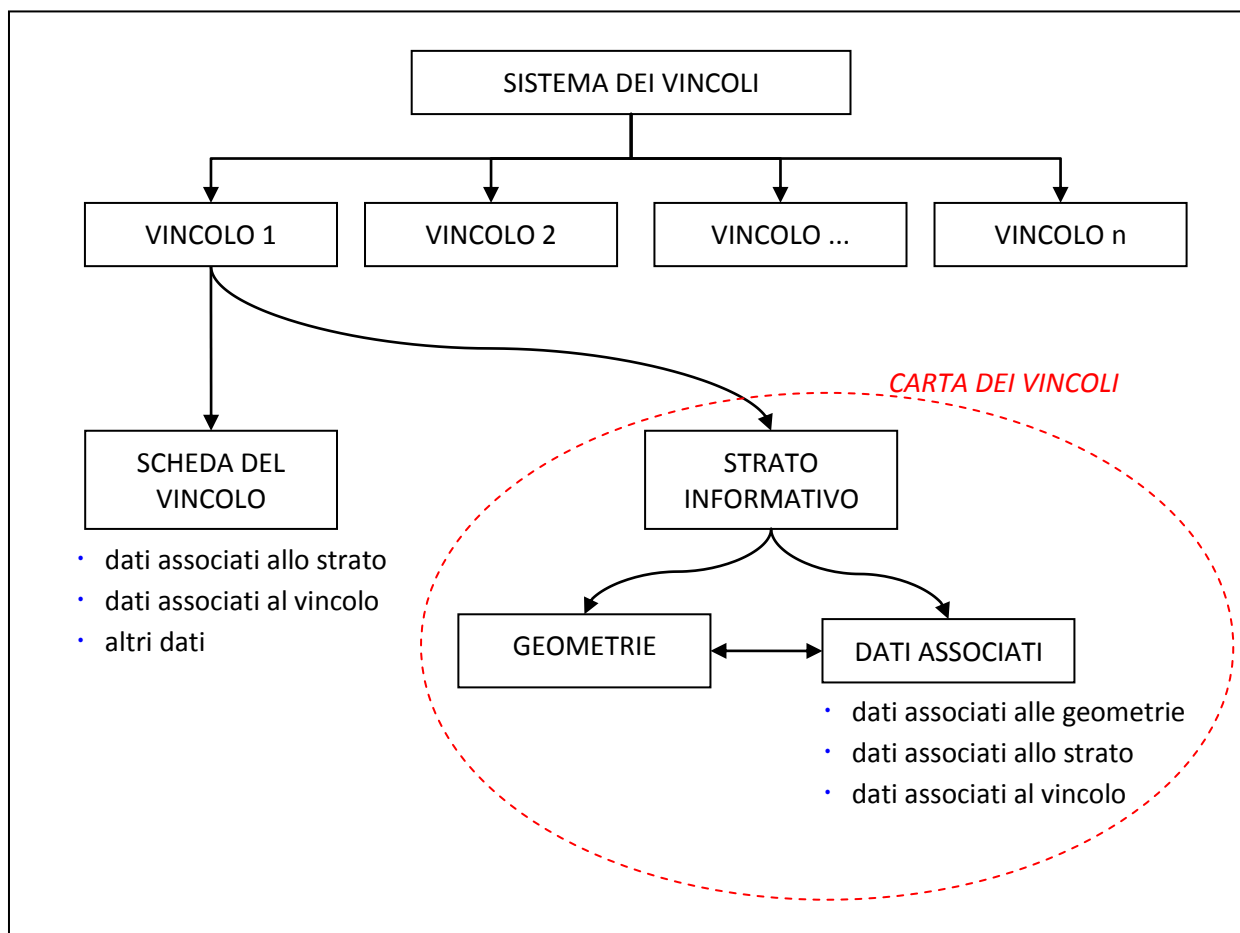


Figura 3: schema della struttura della Carta dei vincoli.

Alcuni punti caratterizzanti di quanto proposto:

- è un sistema trasparente e chiarificatore: rendendo esplicito ogni aspetto del vincolo (*in primis* quello della sua delimitazione cartografica georeferenziata) fornisce un servizio di informazione in rete alla cittadinanza e ai tecnici che operano sul territorio e porta alla luce le varie “zone grigie” che sono causa di incertezze e allungamento delle procedure.
- è un sistema aperto ai cambiamenti. In futuro è probabile che diverse norme si modifichino, alcuni vincoli potrebbero sparire ed altri nuovi inserirsi nel sistema. Anche i limiti dei beni territoriali vincolati (come il bosco) mutano nel tempo. E’ stato quindi importante prevedere un sistema che possa recepire i mutamenti e fornire dati sicuri e aggiornati, tramite la registrazione e la validazione delle modifiche apportate, esplicitate nei dati associati agli strati informativi.
- è un sistema che supera la delimitazione dei vincoli in base ai perimetri amministrativi comunali (e quando possibile della Comunità Montana) per evitare gli eventuali problemi di discontinuità del vincolo lungo le fasce di confine.

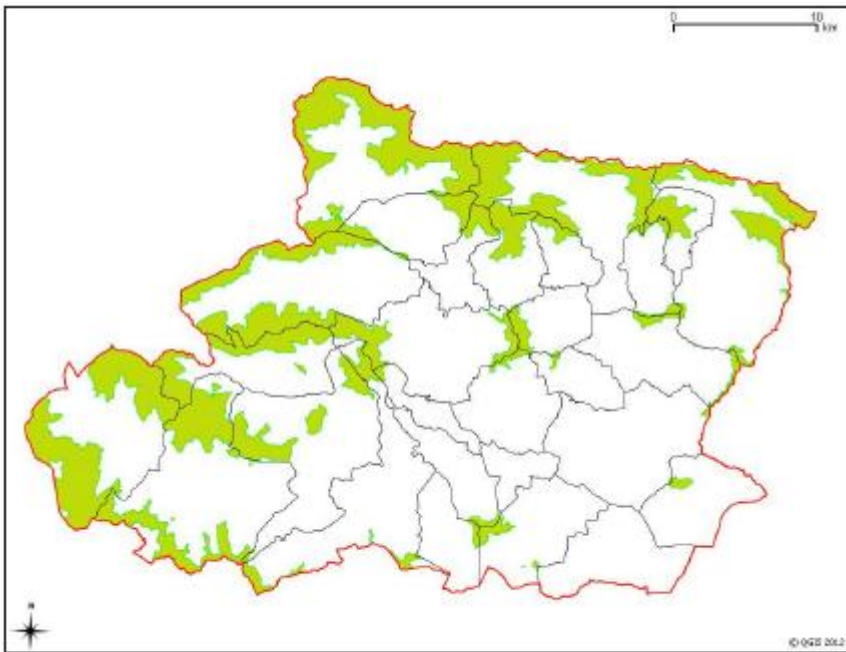


Figura 3: vincolo paesaggistico delle zone montane sopra i 1.600 m (elaborazioni CMC per la sola zona della Carnia)

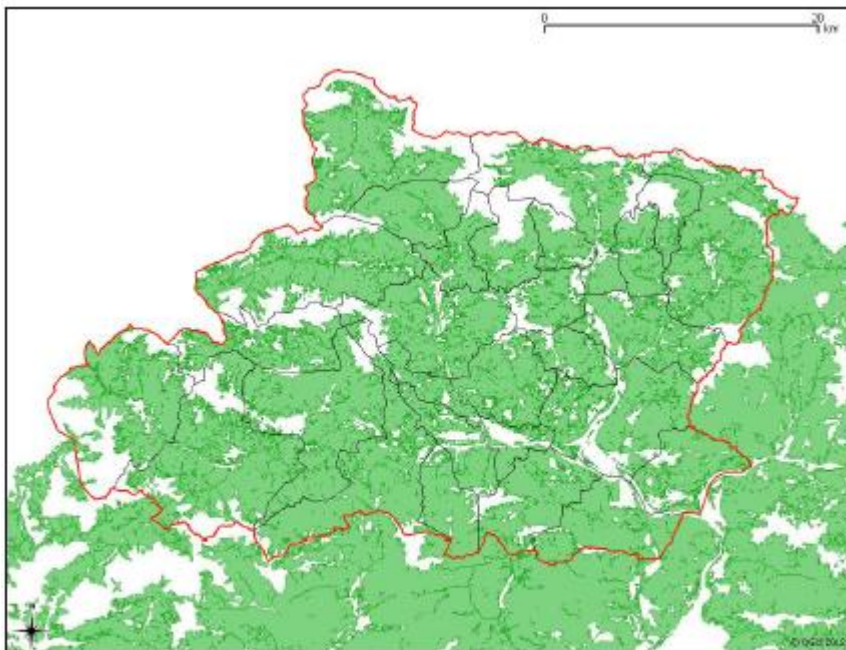


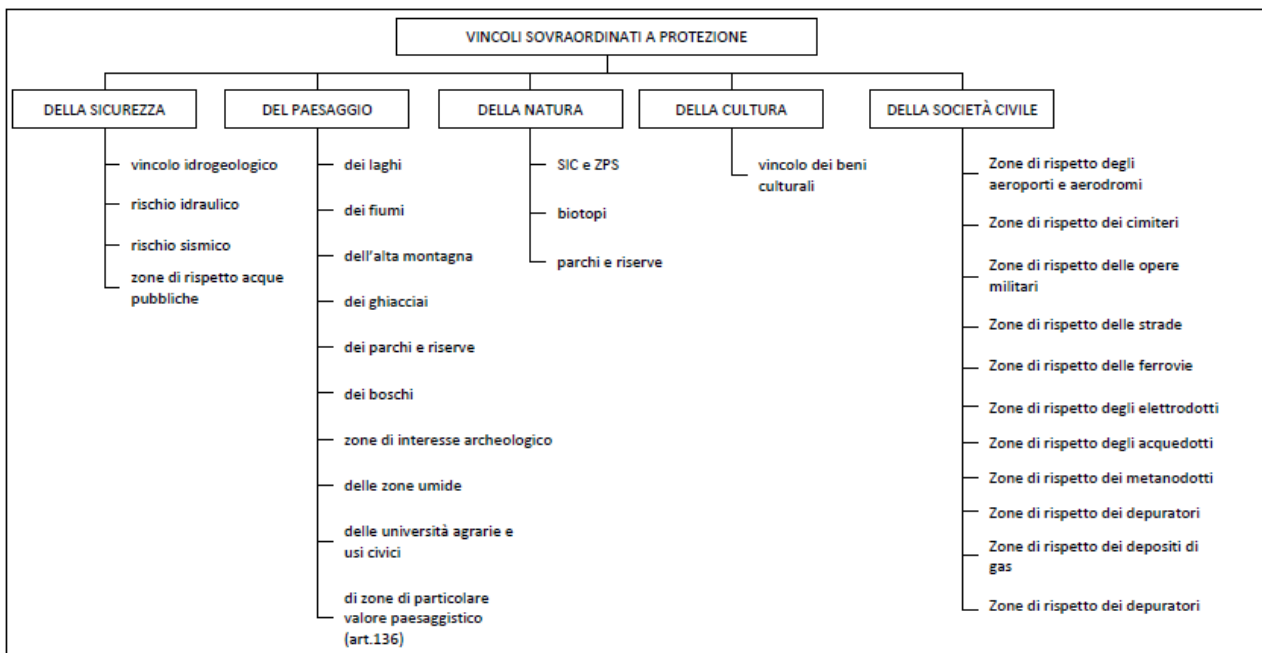
Figura 4: superfici di riferimento per il vincolo paesaggistico delle zone boscate (elaborazioni dei dati IRDAT "TIPOLOGIE_FORESTALI" e "SUPERFICIE_BOSCATA_BRUCIATA" per l'intera regione FVG)

- è un sistema che chiede una chiara suddivisione dei ruoli operativi tra i Comuni, il gestore della Carta dei vincoli (che potrebbe essere la stessa Comunità Montana della Carnia) e gli enti sovraordinati. Ad esempio quest'ultimi, ognuno in base alla propria competenza, dovrebbero fornire al gestore della Carta dei vincoli (e da questo ai Comuni) la perimetrazione delle zone vincolate o una "interpretazione autentica" del vincolo, utilizzabile per la sua corretta individuazione sul territorio (ad esempio il limite laterale dei corsi d'acqua).
- è soprattutto un sistema che spinge al confronto fra i vari attori, fattore questo necessario ed espressamente richiesto non solo per la soluzione dei problemi operativi (per altro fondamentali) ma anche e per stimolare un dibattito nel merito dell'efficacia dei vari vincoli.

CONCLUSIONE

In estrema sintesi quanto svolto in materia di vincoli entro il progetto SUSPLAN fornisce una proposta concreta che si ritiene utile approfondire in futuro, utilizzando come base i dati e gli strumenti forniti, per giungere infine ad una prassi gestionale dei vincoli che consenta di ridurne il peso (nel senso di appesantimenti inutili a carico dei cittadini e delle amministrazioni pubbliche coinvolte) a fronte di una pari, se non migliore, efficacia.

Una nota finale: durante lo svolgimento del lavoro ci si è resi conto di essere in presenza di un approccio sostanzialmente datato: forse non si deve più parlare di vincoli ma di protezione. La carta dei vincoli deve diventare in prospettiva, e non solo per questioni terminologiche legate alla comunicazione, la carta delle protezioni.



Da cui deriva la domanda fondamentale: le norme che impongono un vincolo sono il sistema migliore per assicurare queste protezioni?