

«Verso le foci».
Itinerari geo-giuridici
tra terra e mare

A CURA DI

Matteo Nicolini e Giuseppe Rigobello

Il presente volume è pubblicato con i contributi di seguenti soggetti:
Unione Europea NextGenerationEU, componente M4C2, investimento 1.1, progetto
PRIN2022 dal titolo “Swinging Peripheries And Centers in Europe (SPACE):
Comparative Legal Dimensions of Territory” – Coordinatore locale Università di
Verona Prof. M. Nicolini – CUP B53D23010910006



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona
Dottorato in Scienze Giuridiche Europee ed Internazionali dell'Università di Verona



UNIVERSITÀ
di **VERONA**
Dipartimento
di SCIENZE GIURIDICHE

Università Italo Francese – 1° bando Label scientifico 2024 – L24A-149

UNIVERSITÉ | UNIVERSITÀ
FRANCO ITALO
ITALIENNE | FRANCESE

© 2025 DAUB di DeriveApprodi srl

ISBN: 978-88-6548-673-3

DeriveApprodi University Books
Via Andrea Costa 202 - 40134 Bologna

Indice

Introduzione <i>Matteo Nicolini, Giuseppe Rigobello</i>	7
Paesaggio e ripristino ecologico: prospettive di sviluppo per le aree costiere <i>Eduardo Parisi</i>	11
Traiettorie geo-giuridiche del modello Natura 2000 alla francese: il caso della Baia di Chingoudy <i>Mariantonia Lo Prete</i>	31
La produzione geo-giuridica del Canale della Manica, tra fragilità e cambiamento climatico <i>Matteo Nicolini, Frédérique Turbout</i>	59
La laguna del Mar Menor come soggetto di diritto. Tutela ambientale e partecipazione in Spagna <i>Giuseppe Rigobello, Andrés Iván Dueñas Castrillo</i>	95
Diritto, cultura e territorio nelle “valli da pesca” dell’Alto Adriatico <i>Enrico Andreoli</i>	121
Il sito Unesco Palù di Livenza-Santissima. Tutela e valorizzazione tra archeologia e paesaggio <i>Federico Lovison</i>	145

La “terra” e il “mare” del Delta del Po tra tutela dell’ambiente e sviluppo economico <i>Vittorio Toffaletti</i>	167
Brevi considerazioni conclusive sul valore della prospettiva geo-giuridica <i>Federica Fabrizzi</i>	203
Gli Autori	213
Abstracts	215

*Il sito Unesco Palù di Livenza-Santissima. Tutela e valorizzazione tra archeologia e paesaggio**

FEDERICO LOVISON

1. Premessa

Il Palù di Livenza è un'area umida situata in Friuli-Venezia Giulia al confine con il Veneto, nel territorio dei Comuni di Caneva e di Polcenigo, che si estende in un bacino naturale di origine tettonica alle pendici dell'altopiano del Cansiglio, dove sgorgano le sorgenti Santissima e Molinetto del fiume Livenza¹.

La località presenta elementi di notevole interesse archeologico, naturalistico e paesaggistico, conservando un insediamento palafitticolo del Neolitico e un ambiente umido caratteristico, contraddistinto dalla presenza di acque sorgive e di particolari specie animali

* Questo studio è stato condotto nell'ambito delle attività di ricerca PNRR del consorzio iNEST (*Interconnected Nord-Est Innovation Ecosystem*) finanziato dall'Unione Europea *Next-GenerationEU* (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Missione 4 Componente 2, Investimento 1.5 D.D. 1058 23/06/2022, ECS_00000043 - CUP G23C22001130006). Il presente contributo riflette solo il punto di vista e le opinioni dell'Autore, né l'Unione Europea né la Commissione Europea possono essere considerate responsabili.

¹ Il nome Palù, probabilmente derivato dall'abbreviazione del sostantivo 'paludo', si riferisce a un paesaggio agrario umido contraddistinto dalla presenza di siepi, boschi, prati umidi e canali con acque di risorgiva. Cfr. A. Fadelli, *Il Palù nella storia*, in R. Micheli, *Il Palù di Livenza e le palafitte del sito Unesco*, "Lis Aganis" Ecomuseo delle Dolomiti Friulane APS, Comune di Caneva, Comune di Polcenigo, Gruppo Archeologico Polcenigo APS, Maniago-Caneva-Polcenigo 2022, pp. 103-104.

e vegetali. La notevole importanza di tale contesto ha determinato un interesse crescente nei confronti del sito, sia dal punto di vista scientifico che turistico, e ha sollecitato l'adozione di diversi provvedimenti da parte delle autorità competenti, volti a riconoscere la rilevanza dell'area e a disciplinarla attraverso misure di tutela. Ciò ha comportato l'inibizione di interventi pregiudizievoli e la promozione di iniziative conservative del patrimonio culturale e naturalistico, che prevedono attività di studio, manutenzione e scavo archeologico. Sono state predisposte anche specifiche regole per la gestione, al fine di assicurare la valorizzazione dei beni presenti, attraverso la realizzazione di infrastrutture per la fruizione, lo svolgimento di visite guidate e attività divulgative. L'iscrizione del sito Palù di Livenza-Santissima nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco nel 2011 ha conferito ulteriore prestigio alla località, favorendo nuove ricerche archeologiche e rafforzando l'impegno istituzionale per la salvaguardia dell'area, attraverso la programmazione organizzata degli interventi di tutela e valorizzazione.

Il contesto considerato presenta molteplici caratteri distintivi che saranno analizzati in chiave interdisciplinare, attraverso l'evoluzione storica e l'inquadramento giuridico, che comprende i vincoli archeologici e paesaggistici, la pianificazione paesaggistica regionale, gli strumenti di programmazione sovracomunale, di pianificazione locale, di tutela naturalistica e di gestione del sito Unesco. Tale complessità comporta l'intervento di soggetti diversi e la coesistenza di molteplici competenze, che devono essere coordinate sulla base delle rispettive responsabilità.

Il sito rappresenta un valido caso di studio per esaminare le particolari connessioni che intercorrono tra paesaggio e diritto, con la possibilità di osservare la simultanea coesistenza di beni culturali materiali e immateriali, paesaggistici e naturalistici all'interno di un unico sito. Tali elementi mostrano esigenze differenti e complementari che richiedono l'adozione di interventi strumentali volti a

conoscere, salvaguardare, pianificare e gestire l'area, in ragione dei valori che essa esprime.

2. La tutela del patrimonio archeologico

Dal 2011 il Palù di Livenza-Santissima fa parte del sito seriale transnazionale Unesco *Prehistoric Pile Dwellings around the Alps* e rappresenta l'unico insediamento palafitticolo neolitico del Friuli-Venezia Giulia, iscritto nella lista del patrimonio mondiale². La rete comprende 111 aree archeologiche preistoriche, localizzate nell'arco alpino sulle rive di laghi, fiumi o in terreni paludosi, e risalenti a un periodo compreso tra il 5000 e il 500 a.C. Esse custodiscono beni archeologici eccezionalmente conservati, importanti per la conoscenza del sistema ambientale e culturale delle prime società agricole in Europa, specialmente per quanto riguarda la vita quotidiana, le pratiche di raccolta e di allevamento, le innovazioni tecnologiche e le modalità costruttive.

Le speciali condizioni atmosferiche, presenti anche nella zona umida del Palù di Livenza, hanno permesso il mantenimento della materia organica di depositi di scarico e di strutture abitative in ambiente anaerobico, con la conseguente possibilità di studiare l'organizzazione dei villaggi preistorici delle comunità lacustri e la loro interazione con il paesaggio. I resti delle abitazioni su palafitte rivelano infatti tecniche di realizzazione conformi all'habitat particolare e alle tradizioni culturali delle comunità preistoriche,

² La presentazione della serie transnazionale dei siti palafitticoli preistorici dell'arco alpino è disponibile sul sito ufficiale dell'Unesco, all'indirizzo <https://whc.unesco.org/en/list/1363/>. Si veda anche M.G. Ruggiero, *La serie transnazionale "Siti palafitticoli preistorici dell'arco alpino"*, in R. Micheli, *Il Palù di Livenza e le palafitte del sito Unesco*, cit., pp. 35-38.

risultando al contempo archivi paleoambientali che documentano le variazioni della vegetazione e l'impatto dell'uomo sulla natura³.

Anche se l'esistenza di pali lignei sepolti era già nota nel corso dell'Ottocento, l'interesse archeologico nei confronti del sito si è sviluppato soprattutto dopo i lavori di ampliamento del Canale Maggiore negli anni Sessanta del Novecento ed è aumentato in occasione delle successive indagini, svolte tra gli anni Ottanta e Novanta⁴. Con decreto del 15 marzo 1983 del Soprintendente per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici del Friuli-Venezia Giulia è stato riconosciuto l'interesse particolarmente importante del sito, ai sensi degli artt. 1 e 4 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (*Tutela delle cose d'interesse artistico e storico*), ed è stata individuata un'ampia particella di terreno corrispondente al villaggio palafitticolo neolitico nel Comune di Caneva. Tale provvedimento è stato adottato al fine di salvaguardare l'area e di arrestare un progetto di bonifica previsto nella parte centrale del Palù, con lo scarico di materiali di risulta delle cave di marmorino e dei lavori edilizi del territorio⁵.

³ Il sito Palù di Livenza-Santissima si caratterizza per il perfetto stato di conservazione delle testimonianze archeologiche e paleoambientali, favorito dalle citate condizioni di umidità e dal basso grado di influenza umana, probabilmente dovuto al disinteresse delle popolazioni successive ad abitare la palude. Vedi M. Baccichet, *Sito UNESCO Seriale transnazionale "Siti Palafitticoli preistorici dell'arco alpino". Palù di Livenza-Santissima (Italy). Piano di Gestione*, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del Friuli-Venezia Giulia, Comune di Caneva, Comune di Polcenigo 2020, p. 16, e R. Micheli, *I villaggi sull'acqua: l'occupazione delle aree umide nel corso della preistoria*, in R. Micheli, *Il Palù di Livenza e le palafitte del sito Unesco*, cit., pp. 17-20.

⁴ Cfr. R. Micheli, M. Bassetti, N. Degasperi, *Le nuove ricerche al Palù di Livenza, sito palafitticolo preistorico*, in R. Micheli, *Il Palù di Livenza e le palafitte del sito Unesco*, cit., pp. 75-86.

⁵ Cfr. Piano paesaggistico regionale (Ppr) del Friuli Venezia Giulia, allegato B5, 2018, p. 103 (https://www.regione.fvg.it/rafv/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/allegati/BUR/18_SO25_1_DPR_111_9_ALL9.pdf).

Dopo l'iscrizione alla lista Unesco nel 2011, la stessa Soprintendenza per i beni archeologici, responsabile della tutela del sito, ha avviato ulteriori scavi che hanno confermato la sostanziale integrità dei reperti, favorita dal terreno umido e dal mantenimento dei livelli di falda idrica, intervenendo anche sugli alvei del Livenza, per salvaguardare le superfici subacquee e controllare l'erosione spondale⁶. Tale iniziativa ha interessato i territori dei Comuni di Caneva e di Polcenigo con un'estensione del perimetro d'indagine rispetto al 1983, dovuta all'individuazione del sito Unesco che ha preso in considerazione aree ulteriori, soggette a una maggiore possibilità di reperire depositi archeologici inesplorati. A tale proposito, come prassi preventiva dei siti Unesco, attorno alla cosiddetta *core zone* (area nucleare), che coincide con l'ambito specifico iscritto nella lista del patrimonio mondiale, è stato anche identificato un ampio spazio tutelato chiamato *buffer zone* (area cuscinetto), che potrebbe ospitare altri resti dell'insediamento antico⁷.

⁶ A partire dal 2013, la Soprintendenza per i beni archeologici (ora Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio) del Friuli-Venezia Giulia ha avviato un progetto di tutela, ricerca e valorizzazione del sito palafitticolo, incentrato sullo scavo archeologico stratigrafico dell'area denominata Settore 3, posta nel Comune di Caneva, dove sono state realizzate varie campagne di indagine. Nel corso del tempo sono stati rinvenuti depositi archeologici perfettamente conservati, che testimoniano tre fasi di occupazione del sito nel Neolitico, così come materiali organici (legno, resti di piante, semi, frutta, ecc.) e reperti di diversa tipologia, alcuni dei quali conservati al Museo archeologico del Friuli Occidentale nel castello di Torre di Pordenone. L'esito positivo delle ricerche è stato determinato dalla collaborazione tra Stato, enti territoriali e volontariato locale, in particolare il Gruppo Archeologico Polcenigo APS, e la quantità di resti recuperati potrebbe anche stimolare l'istituzione di un'esperienza museale autonoma. Vedi R. Micheli, M. Bassetti, N. Degasperis, *Le nuove ricerche al Palù di Livenza, sito palafitticolo preistorico*, cit.

⁷ Per la definizione della *core zone* e della *buffer zone*, si rinvia alle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, par. 103-107 (<https://whc.unesco.org/en/guidelines/>).

3. La tutela e la pianificazione del paesaggio

Il Palù di Livenza-Santissima si configura come un sito misto che si distingue per la presenza simultanea di significativi elementi di carattere archeologico e paesaggistico, con opere coniugate dell'uomo e della natura di notevole interesse storico, estetico e antropologico⁸. L'insediamento palafitticolo si è infatti sviluppato nel territorio di un lago preistorico scomparso che, almeno dal XVII secolo, non ha subito particolari trasformazioni ed è pertanto oggetto di protezione per l'importante valore archeologico e ambientale che presenta⁹.

Il peculiare paesaggio che caratterizza la zona è composto dalle sorgenti e dal fiume Livenza, da ruscelli, fossi, paludi e prati umidi. In prossimità del sito non si registra una particolare pressione antropica, anche se in precedenza erano state costruite alcune abitazioni e una discarica di terre da scavo in corrispondenza dell'attuale area cuscinetto. L'impatto del villaggio preistorico si estende anche all'esterno del sito Unesco, poiché gli antichi abitanti erano soliti spostarsi per la caccia, la pesca o la raccolta, percorrendo una fitta rete di sentieri. Per questo motivo risulta importante salvaguardare la percezione visiva dei luoghi anche al di fuori dell'area tutelata, attraverso un monitoraggio costante¹⁰.

Al fine di tutelare il carattere eccezionale del contesto considerato, nel tempo sono stati impiegati diversi strumenti per la sua protezione, valorizzazione e pianificazione, a cominciare dalla di-

⁸ Sulla natura culturale, naturale e mista dei siti Unesco, cfr. L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuillo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 230.

⁹ Cfr. A. Fadelli, *Il Palù nella storia*, cit.

¹⁰ Cfr. M. Baccichet, *Sito UNESCO Seriale transnazionale "Siti Palafitticoli preistorici dell'arco alpino". Palù di Livenza-Santissima (Italy). Piano di Gestione*, cit., pp. 110-112.

chiarazione di notevole interesse pubblico della zona delle sorgenti del Livenza, nelle località Gorgazzo e Santissima del Comune di Polcenigo, adottata con decreto del ministro per la Pubblica Istruzione del 23 ottobre 1956¹¹. Tale vincolo era stato apposto per salvaguardare le aree e i beni immobili menzionati, sulla base dei caratteri estetici previsti dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 (*Protezione delle bellezze naturali*), che ancora non teneva conto degli aspetti ambientali ed ecologici¹².

Diversi anni dopo, nel 2000, è stato redatto un Piano particolareggiato naturalistico-archeologico, quale strumento di programmazione sovracomunale volto ad assicurare opportune azioni di difesa e valorizzazione del patrimonio archeologico e ambientale, comprendendo buona parte dell'area sottoposta a tutela con il d.m. del 23 ottobre 1956, includendo completamente la zona individuata dal citato decreto del Soprintendente del 15 marzo 1983 e, in larga parte, l'area cuscinetto dell'attuale sito Unesco. Tale Piano è stato approvato nel 2006 con una variante al Piano regolatore generale del Comune di Polcenigo, mentre il Comune di Caneva non lo ha recepito, adottando comunque nel 2008 analoga variante al proprio Piano regolatore generale, secondo la quale il Palù di Livenza è riconosciuto come zona di rilevante interesse archeologico e ambientale e area assoggettata a vincolo e rischio archeologico¹³.

¹¹ Il d.m. 23 ottobre 1956 (https://irdat.regione.fvg.it/download/allegati/Paesaggio/Zone_Vincolate/DM_23.10.1956.pdf) prendeva in considerazione un ambito territoriale che ricade entro i limiti nord-occidentali della zona cuscinetto del sito Unesco. Attualmente la dichiarazione di notevole interesse pubblico è un vincolo paesaggistico apposto con provvedimento amministrativo sui beni indicati dall'art. 136 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

¹² Per un approfondimento sulla legge 29 giugno 1939, n. 1497, si rimanda a M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 174-176 e 349-350.

¹³ Il Piano particolareggiato è stato elaborato dall'architetto Liliana Bruni, su incarico della Comunità Pedemontana del Livenza, ed è rimasto sostanzialmente inefficace

Il più importante strumento relativo alla pianificazione territoriale, culturale ed economica è però il Piano paesaggistico regionale (Ppr) del Friuli-Venezia Giulia, approvato con d.P.Reg. 24 aprile 2018, n. 0111, in attuazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio e della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000¹⁴. L'art. 18 delle norme tecniche di attuazione del Ppr riconosce quali “ulteriori contesti”, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. e), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, i cinque siti regionali iscritti nella lista del patrimonio mondiale Unesco, compreso il Palù di Livenza-Santissima, descritto e disciplinato nell'allegato B5 (*Schede dei Siti inclusi nella lista del Patrimonio dell'umanità dell'Unesco*)¹⁵. In conseguenza di ciò, il Ppr ha esteso ad altri terreni il vincolo paesaggistico della zona umida e archeologica del sito, come si evince dall'allegato Dq alla relazione metodologica, denominato *Schede dei beni dichiarati di notevole interesse pubblico con l'individuazione di ulteriori contesti* ai sensi degli artt. 134, comma 1, lett. a), e 157 del Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁶. In base alle motivazioni riportate, l'iden-

dal momento che, come si è visto, soltanto il Comune di Polcenigo ha approvato lo strumento, a differenza del Comune di Caneva che non l'ha recepito. Vedi Ppr, allegato B5, p. 104.

¹⁴ Il Ppr è consultabile sul sito istituzionale della Regione al link <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/>. Per un approfondimento sulla pianificazione paesaggistica, si rinvia a G. Piperata, *Paesaggio*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pp. 268-273.

¹⁵ Ppr, allegato B5, pp. 86-117.

¹⁶ L'area originariamente sottoposta a vincolo con d.m. 23 ottobre 1956 era di 129.120 mq, mentre l'estensione determinata con l'individuazione dell'ulteriore contesto ha interessato una superficie di 871.020 mq. Cfr. Ppr, allegato Dq, p. 24 (https://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/allegati/BUR/18_SO25_1_DPR_111_39_ALL39.pdf).

tificazione dell'ulteriore contesto per il Palù di Livenza-Santissima è finalizzata a riconoscere, delimitare e disciplinare la relazione tra i beni archeologici e il contesto umido di giacenza in cui si è sviluppato il villaggio palafitticolo, percettibile solo preservando l'intero bacino chiuso che, assieme alle sorgenti, forma un complesso di valore naturalistico, storico e culturale, anche espressivo dell'identità della popolazione. Il Ppr include il sito anche tra i poli di alto valore simbolico, ricompresi nell'allegato B4 alle norme tecniche di attuazione (*Schede dei poli di alto valore simbolico*)¹⁷.

Gli indirizzi e le direttive dello stesso Ppr per il contesto Palù di Livenza-Santissima prevedono la necessità di conservare le caratteristiche morfologiche e idrologiche del sito, di recuperare e valorizzare le peculiarità del luogo, anche al fine di salvaguardarne l'identità. L'assetto idrologico deve essere garantito per mantenere la falda freatica al livello necessario alla preservazione dei resti sepolti e per svolgere interventi finalizzati a tutelare la stratigrafia archeologica. Devono essere favorite pure le azioni di fruizione orientate alla comprensione della storia paleoambientale e del contesto in cui si è sviluppato l'insediamento preistorico¹⁸.

Per quanto riguarda la zona archeologica, il Ppr chiarisce che i beni sono sottoposti a tutela integrale ed è vietata qualsiasi modifica dello stato dei luoghi, a esclusione di interventi mirati di ricerca scientifica, conservazione e valorizzazione, concordati con la Soprintendenza competente. Sono ammesse attività di restauro o di mantenimento dell'ambiente e dell'equilibrio idrologico, così come la protezione degli argini con opere conformi alle caratteristiche del luogo e azioni sull'ambiente idraulico per la manutenzio-

¹⁷ Ppr, allegato B4, pp. 132-133 (https://www.regione.fvg.it/rafvig/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/allegati/BUR/18_SO25_1_DPR_111_8_ALL8.pdf).

¹⁸ Ppr, allegato B5, pp. 111-112.

ne e il miglioramento dell'habitat umido. Sono concesse le attività agricole compatibili con l'area fluviale ed è permessa la realizzazione di impianti e sentieri per lo svolgimento delle visite nell'area archeologica, da sviluppare anche attraverso l'elaborazione di un programma organico di valorizzazione del sito. A tale proposito viene promossa la costruzione di un centro visite, con funzioni didattiche e divulgative, da progettare secondo i canoni dell'architettura sostenibile e dell'impatto ambientale limitato¹⁹.

Il Ppr individua anche alcuni obiettivi per la salvaguardia e la valorizzazione del sito archeologico, degli aspetti architettonici di pregio degli edifici civili e di culto, delle condizioni di naturalità esistenti, delle caratteristiche idrogeologiche delle aree delle sorgenti della Santissima e del Molinetto e dell'area umida del Palù. Una tabella di analisi interna elenca i valori naturalistici del territorio, tra i quali si evidenzia il carattere geomorfologico del bacino chiuso, ritenuto un'area umida di particolare interesse, contraddistinta da flora igrofila. La stessa tabella segnala inoltre i valori antropici storico-culturali, identificati nella chiesa della Santissima e nei percorsi pedonali che attraversano il sito²⁰.

Come appare evidente, i contenuti del Ppr del Friuli-Venezia Giulia possono essere distinti in obbligatori e facoltativi e classificati ulteriormente in conoscitivi, precettivi e propositivi, secondo il tenore dell'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio²¹. Gli indirizzi e le direttive devono essere attuati attraverso gli strumenti di pianificazione territoriale, urbanistica e settoriale o altri strumenti di programmazione e di regolazione. Per il Palù

¹⁹ Ppr, allegato B5, pp. 112-113.

²⁰ Ppr, allegato Dq, pp. 35-36.

²¹ Cfr. S. Amorosino, *Commento all'art. 143. Piano paesaggistico*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, pp. 1285-1302.

di Livenza si rileva la necessità di garantire la conservazione delle caratteristiche geomorfologiche e vegetazionali, il recupero e il miglioramento dell'assetto naturale dei luoghi, il ripristino ambientale nel rispetto dell'equilibrio idrogeologico, la conservazione degli ambiti naturali e la salvaguardia della biodiversità dei boschi, la fruibilità del variegato paesaggio di risorgiva attraverso percorsi pedonali, punti di sosta e luoghi panoramici²².

Le prescrizioni riguardano invece i beni paesaggistici di cui all'art. 134 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e sono volte a regolare gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite, con norme vincolanti, immediatamente cogenti e prevalenti sulle disposizioni incompatibili di ogni strumento vigente di pianificazione o di programmazione²³. Nel caso del Palù di Livenza, il Ppr impone il divieto di modificare lo stato dei luoghi con un nuovo consumo di territorio o di alterare la pendenza dei terreni e l'assetto idrogeologico dei suoli, impedisce la bonifica delle aree umide, la creazione di arativi, l'esecuzione di interventi che alterino la morfologia dei boschi, così come la realizzazione di impianti di produzione energetica, lo svolgimento di attività estrattive e la costruzione di recinzioni. Sono prescritti il mantenimento della vegetazione di risorgiva, dei prati stabili, degli elementi vegetali del paesaggio ripariale e la salvaguardia delle visuali. Sono consentiti il recupero e la valorizzazione dei manufatti storici legati all'utilizzo dell'acqua, l'esecuzione di interventi di ripristino della viabilità di accesso e dei sentieri pedonali, le pratiche agricole a basso impatto ambientale, le opere di consolidamento spondale mediante tecni-

²² Ppr, allegato Dq, pp. 75-76.

²³ Cfr. M.C. Cavallaro, *Commento all'art. 134. Beni paesaggistici*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pp. 1197-1202.

che tradizionali e la posa di cartelli di tipologia uniforme, per la promozione del sito turistico²⁴.

In generale, è opportuno ricordare che l'adozione dei piani paesaggistici comporta conseguenze significative, dal momento che non sono più ammessi sugli immobili e nelle aree tutelate interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nei piani stessi, le quali sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle disposizioni dei piani territoriali e urbanistici (art. 143, comma 9, del Codice dei beni culturali e del paesaggio). I Comuni e gli enti locali sono tenuti a conformare o adeguare i propri strumenti di pianificazione a tali previsioni entro due anni dalla loro approvazione (art. 145, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Nel caso in esame, il Comune di Caneva ha approvato con deliberazione del Consiglio comunale del 29 luglio 2024, n. 34, la variante n. 30 al Piano regolatore generale per la conformazione al Ppr, con norme tecniche di attuazione anche per il Palù di Livenza, mentre il Comune di Polcenigo non ha ancora completato il relativo adeguamento²⁵.

4. Il biotopo e la tutela naturalistica

Tra i molteplici aspetti di peculiarità che caratterizzano la zona del Palù di Livenza si annovera anche la presenza di un biotopo, ovvero un complesso ecologico di limitata estensione, caratterizzato da emergenze naturalistiche di rilevante interesse per il rischio di distruzione o di scomparsa di determinate specie animali e vegetali. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha istituito 39 biotopi,

²⁴ Ppr, allegato Dq, pp. 76-77.

²⁵ Si rimanda, in proposito, al link <https://www.comune.caneva.pn.it/it/novita-85330/notizie-85331/variante-n-30-68192>.

prevedendo specifiche norme di tutela per tali aree protette, al fine di conservare l'habitat caratteristico e le specie vegetali e animali presenti²⁶.

Relativamente al Palù di Livenza, il Comune di Polcenigo ha richiesto nel 2017 il riconoscimento del biotopo, in base all'art. 4 della l.r. 30 settembre 1996, n. 42 (*Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali*), per la presenza di un ambiente biologico contraddistinto da una zona umida con flora tipica, che include prati da sfalcio, acque sorgive, cespugli e boschi²⁷. L'area individuata è particolarmente significativa anche per l'esistenza di molti anfibi, come la Rana latastei, la Bombina variegata e il Triturus carnifex, ai quali si aggiungono uccelli acquatici, rettili e mammiferi.

Il 26 aprile 2017 la proposta di riconoscimento ha ottenuto il parere favorevole del Comitato tecnico-scientifico per le aree protette, a cui ha fatto seguito il d.P.Reg. 29 dicembre 2017, n. 0298, che ha individuato il biotopo naturale nel Comune di Polcenigo, con norme di tutela naturalistica che mirano alla conservazione, al restauro e alla ricostruzione degli habitat naturali, così come al ripristino delle condizioni ecologiche favorevoli al mantenimento delle emergenze naturalistiche²⁸.

²⁶ Ulteriori informazioni sono reperibili al link <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/tutela-ambiente-gestione-risorse-naturali/FOGLIA214/>.

²⁷ Nella flora rara rientrano le seguenti specie: *Bidens cernua*, *Hippuris vulgaris*, *Ludwigia palustris*, *Ranunculus flammula* var. *flammula*, *Sparganium emersum* subsp. *emersum* var. *fluitans*, *Teucrium scordium*, *Thelypteris palustris* e *Utricularia australis*. Cfr. Ppr, allegato B5, pp.104-105, e M. Baccichet, *Sito UNESCO Seriale transnazionale "Siti Palafitticoli preistorici dell'arco alpino". Palù di Livenza-Santissima (Italy). Piano di Gestione*, cit., pp. 127-133.

²⁸ Il decreto di individuazione del biotopo è disponibile al link https://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/tutela-ambiente-gestione-risorse-naturali/FOGLIA214/FOGLIA35/allegati/Documento_istitutivo_Palx_BUR_2_2018.pdf.

In base all'art. 2, sull'area non sono ammessi interventi edificatori o infrastrutturali, ad eccezione di quelli per la manutenzione della strada regionale attigua e per la riduzione dell'impatto del traffico. Non sono permesse modifiche della viabilità campestre, dei profili del suolo, dei fossati e dei corpi idrici esistenti, tranne nel caso della pulizia idraulica e del ripristino della rete di scolo agricola. Possono essere autorizzate operazioni a favore della fauna, in particolare per il mantenimento del livello idrico dei fossi, per il rifugio e la riproduzione degli anfibi. Sono consentite le azioni finalizzate a preservare la stratigrafia archeologica e i resti sepolti, a valorizzare il contesto culturale e paleoambientale, a svolgere attività didattiche e visite guidate.

Ulteriori norme specifiche (artt. 3-15) prevedono divieti e regole di utilizzo per quanto riguarda i prati, i boschi, i corsi d'acqua, i fuochi, i movimenti della terra, le attività agricole e forestali, l'introduzione di specie vegetali e animali, la tutela della flora e della fauna. Tutte queste disposizioni perseguono la salvaguardia delle condizioni naturalistiche che hanno reso tipico il paesaggio storico del Palù di Livenza, andando pure a beneficio delle speciali esigenze conservative dei depositi archeologici.

5. La gestione e la valorizzazione del sito Unesco

Come si è visto, il sito Palù di Livenza-Santissima è stato iscritto nella lista del patrimonio mondiale Unesco, all'interno della serie transnazionale *Prehistoric Pile Dwellings around the Alps*, con la decisione 35 COM 8B.35 del *World Heritage Committee*, adottata a Parigi nel 2011²⁹. Il riconoscimento è avvenuto sulla base dei cri-

²⁹ La decisione è stata assunta nel corso della 35ª sessione (19-29 giugno 2011) del Comitato per il Patrimonio mondiale ed è reperibile al link <https://whc.unesco.org/>

teri IV e V delle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, predisposte per la prima volta nel 1977 e periodicamente aggiornate per recepire le decisioni del Comitato Unesco e rendere operativa la Convenzione sulla protezione del Patrimonio Culturale e Naturale mondiale³⁰. In particolare, il criterio IV si riferisce alle qualità che un sito deve possedere, come esempio straordinario di una determinata tipologia edilizia, di un insieme architettonico, tecnologico o di un paesaggio che testimonia fasi importanti della storia umana. Il criterio V riguarda invece l'eccezionalità che connota un insediamento umano tradizionale, rappresentativo di una o più culture e dell'interazione dell'uomo con l'ambiente³¹.

La serie dei siti palafitticoli preistorici dell'arco alpino è registrata con il numero identificativo 1363 ed è composta da 111 aree archeologiche sparse tra Austria, Francia, Germania, Italia, Slovenia e Svizzera. Sotto il profilo gestionale, il sistema Unesco promuove le forme di cooperazione tra organizzazioni internazionali, amministrazioni nazionali e altri soggetti e, proprio in tale prospettiva, anche per la rete transnazionale degli insediamenti su palafitte è stato previsto un gruppo di coordinamento internazionale, composto da esperti e rappresentanti di ciascuno Stato, con una segreteria ospitata in Svizzera. In Italia è stato costituito un gruppo di lavoro nazionale, con la partecipazione di enti locali e tecnici regionali mentre, a livello territoriale, è possibile istituire comitati composti dalle istituzioni che hanno competenza sulle aree interessate, per esempio le Soprintendenze, le Regioni e i Comuni.

document/107150.

³⁰ La Convenzione, che rappresenta uno dei dispositivi internazionali di tutela e valorizzazione maggiormente consolidati, è stata approvata nel 1972 ed è entrata in vigore nel 1975. In argomento, L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 72-77.

³¹ Vedi le citate *Operational Guidelines*, par. 77.

Quest'ultimo livello è stato avviato nel caso del Palù di Livenza-Santissima al fine di definire uno specifico piano di gestione per la tutela e la valorizzazione del sito Unesco, ai sensi delle citate *Operational Guidelines*, le quali, al par. 108, stabiliscono che “Each nominated property should have an appropriate management plan or other documented management system which must specify how the Outstanding Universal Value of a property should be preserved, preferably through participatory means”³².

Lo strumento dei piani di gestione è stato introdotto dall'Unesco con la dichiarazione di Budapest sul Patrimonio mondiale del 2002, con l'obiettivo di incentivare la protezione dei beni iscritti nella lista, di monitorare i siti riconosciuti e di equilibrare gli interventi di tutela e valorizzazione³³. L'Italia, che detiene il maggior numero di siti al mondo, non ha ancora sviluppato un modello organizzativo specifico per la gestione dei siti Unesco, anche se la legge 20 febbraio 2006, n. 77, ha previsto *Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella “lista del patrimonio mondiale”, posti sotto la tutela dell'UNESCO*. Tale legge, oltre a predisporre un importante meccanismo di finanziamento, ha recepito lo strumento del piano di gestione con i suoi possibili contenuti, che riguardano la definizione delle priorità di intervento e le relative modalità attuative, le azioni da impiegare per reperire le risorse

³² Cfr. M. Baccichet, *Sito UNESCO Seriale transnazionale “Siti Palafitticoli preistorici dell'arco alpino”. Palù di Livenza-Santissima (Italy). Piano di Gestione*, cit., p. 17, e L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, cit., p. 231.

³³ *The Budapest Declaration on World Heritage*, Decisione 26 COM 9, in <https://whc.unesco.org/en/decisions/1217/>. L'obbligo di elaborare un piano di gestione è stato imposto dall'Unesco ai siti candidati all'iscrizione nella lista del patrimonio mondiale ed è stato esteso, nel 2004, anche ai siti già iscritti. Cfr. S. Marchetti, M. Orrei, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa D'Este a Tivoli*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 1, 2011.

pubbliche e private necessarie, le forme di coordinamento con programmi che perseguono finalità complementari³⁴.

Il piano di gestione rappresenta uno strumento strategico e operativo, finalizzato a individuare progetti di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, per rendere tali beni fruibili dalle generazioni presenti e future e per promuovere lo sviluppo culturale ed economico-sociale. Esso è sprovvisto di efficacia prelettiva e la sua predisposizione è lasciata alla libera volontà degli enti locali sul cui territorio si trova il sito. Il piano di gestione assume la forma dell'elaborato tecnico e: definisce processi di tutela e di sviluppo, condivisi e formalizzati attraverso un accordo tra le parti; coordina le logiche settoriali di diversi soggetti competenti, sia istituzionali che privati; individua obiettivi di conservazione e di valorizzazione di breve e lungo periodo, con le relative strategie e azioni. Il piano di gestione viene redatto tenendo conto delle normative di tutela, degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale e dei programmi di sviluppo socio-economico, e procede all'individuazione di azioni concrete. Queste ultime sono articolate in sezioni che riguardano la conoscenza e l'organizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico del sito, i programmi di tutela e di valorizzazione, le iniziative di promozione, formazione e comunicazione. Il piano deve infine illustrare la struttura gestionale e gli impegni assunti dalle parti, come pure gli strumenti operativi, i sistemi di controllo e di monitoraggio³⁵.

L'iscrizione di un sito nella lista dei beni "patrimonio dell'umanità" rappresenta un'occasione importante, sia per il riconosci-

³⁴ Cfr. L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, cit., pp. 231-232.

³⁵ Sul tema si rinvia a S. Marchetti, M. Orrei, *La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa D'Este a Tivoli*, cit., e A. Guerrieri, *La tutela dei siti Unesco nell'ordinamento italiano, tra prospettiva interna e comparata*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2019, pp. 477-479.

mento della sua rilevanza sia per gli effetti positivi che possono riguardare il territorio che lo ospita. È perciò essenziale che le autorità competenti, anche sulla base dei piani di gestione, predispongano azioni dirette ad assicurare la conservazione degli elementi di eccezionalità del sito. A questo proposito si può evidenziare che la potestà esercitata dall'Unesco si caratterizza per un effetto di *moral suasion*, non disponendo di strumenti vincolanti né di coercizione diretta, cosicché le istituzioni locali sono fortemente influenzate nelle loro decisioni, soprattutto per non incorrere nel rischio della cancellazione dalla lista del patrimonio mondiale. In Italia, a differenza di altri Paesi che hanno adottato normative specifiche, non esiste una disciplina puntuale per i beni Unesco e non vi sono conseguenze normativamente previste per i siti compresi in tale particolare categoria. Invero questi ultimi ricevono soltanto l'ordinaria tutela a seconda che siano culturali, paesaggistici o ambientali, sulla base delle rispettive norme di riferimento³⁶.

Di tutti questi elementi tiene conto anche il Piano di gestione del sito Palù di Livenza-Santissima, predisposto nel 2020 da Moreno Baccichet, per definire le regole, gli usi e i progetti che riguardano il sito Unesco. L'elaborato illustra i caratteri storici e paesaggistici identificativi, la pianificazione e i vincoli vigenti, i rischi e le azioni per salvaguardare l'area (par. 6). Individua i principali attori coinvolti, come la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del Friuli-Venezia Giulia, che assume il ruolo di coordinamento del Comitato di gestione, composto dai Comuni di Caneva e di Polcenigo e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, a cui si possono aggiungere associazioni e portatori di interesse invitati dagli uffici del Ministero della Cultura (par. 7). Il Comitato di gestione deve aggiornare il Piano al completamento dei programmi

³⁶ Cfr. A. Guerrieri, *La tutela dei siti Unesco nell'ordinamento italiano, tra prospettiva interna e comparata*, cit., pp. 467-468 e 472-473.

di azione, valutando l'introduzione di nuove iniziative, e deve organizzare l'utilizzo delle risorse disponibili, in considerazione delle politiche territoriali previste per il sito. Gli enti che partecipano al Comitato sono autonomi nell'attuazione delle opere previste e rimangono responsabili per le parti di loro competenza.

Nel Piano sono contenute anche alcune schede d'azione, secondo il modello previsto dall'*International Management Plan* del sito seriale, approvato a Vienna nel novembre 2019³⁷. Per il Palù di Livenza-Santissima vengono riconosciuti cinque assi strategici che riguardano 1) il parco archeologico, 2) l'accessibilità al sito, 3) la permeabilità ecologica, 4) la conoscenza, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale, 5) lo sviluppo economico, con l'individuazione dei soggetti competenti e la quantificazione dei finanziamenti necessari³⁸.

Particolarmente significative sono le iniziative di valorizzazione, dal momento che il patrimonio archeologico, anche quando sia stato oggetto di scavo, è quasi sempre ricoperto dal suolo torboso e le palafitte non sono visibili ai visitatori, che preferiscono concentrarsi nella zona delle sorgenti della Santissima. Di conseguenza, alcuni interventi hanno riguardato la predisposizione di pannelli esplicativi e l'organizzazione di iniziative di divulgazione del sito naturalistico e palafitticolo, a cura di enti diversi.

Tutte queste attività si integrano con i piani di azione del sito, che prevedono l'aumento delle superfici visitabili e dei percorsi attrezzati, con la costruzione di un centro visite di tipo museale e didattico relativo all'insediamento preistorico, che dovrà conti-

³⁷ Unesco World Heritage Property, Prehistoric Pile Dwellings around the Alps, *International Management Plan 2019-2023*, by Switzerland, Austria, France, Germany, Italy, Slovenia, disponibile al link <https://whc.unesco.org/en/list/1363/documents/>.

³⁸ Vedi le schede dei piani di azione in M. Baccichet, *Sito UNESCO Seriale transnazionale "Siti Palafitticoli preistorici dell'arco alpino". Palù di Livenza-Santissima (Italy). Piano di Gestione*, cit., pp. 167-217.

nuare ad essere oggetto di sondaggi archeologici e di indagini interpretative dei reperti recuperati. Si ritiene, infine, che le diverse attività realizzate nell'area possano anche sviluppare iniziative di promozione sociale e attivare piccole economie legate al turismo culturale³⁹.

6. Considerazioni conclusive

L'analisi svolta sul sito Palù di Livenza-Santissima cerca di mostrare l'eccezionale rilevanza archeologica del sito palafitticolo, iscritto nella lista del patrimonio mondiale Unesco, e di evidenziare l'importanza del paesaggio circostante, sia rispetto ai beni che lo compongono sia per quanto riguarda la sua interdipendenza con l'insediamento preistorico. È stato infatti chiarito come quest'ultimo sia sorto in una località caratterizzata da particolari condizioni (la zona umida e il livello della falda idrica), che hanno permesso la buona conservazione dei resti archeologici. In altre parole, il villaggio palafitticolo è stato costruito in stretta connessione con il territorio circostante, costituendo un paesaggio integrato dove l'opera dell'uomo si è unita con l'ambiente, imprimendo pure una dimensione culturale e identitaria. Testimonianze di ciò restano nelle palafitte, che manifestano specifiche tecniche costruttive, negli utensili e nei frammenti ceramici, che attestano diversi aspetti della vita quotidiana, nei resti di flora e fauna, che forniscono dati importanti sulle attività agricole e sulla caccia⁴⁰. Appare dunque evidente come il Palù di Livenza non sia soltanto un pregevole pae-

³⁹ Cfr. *ivi*, p. 165.

⁴⁰ Vedi Ppr, allegato B5, pp. 97-102, e P. Visentini, *Stato e prospettive della ricerca tra Mesolitico recente e prime età dei metalli nella Pedemontana occidentale*, in *Archeologia e risorse storico-ambientali nella Pedemontana e nelle Valli del Friuli occidentale*, Atti del convegno (Meduno, 6-7 ottobre 2000), p. 28.

saggio naturale, ma pure un autentico paesaggio culturale, composto da beni materiali, come i resti archeologici, e beni immateriali, come le relazioni tra uomo e ambiente e le abitudini di vita della civiltà neolitica⁴¹.

È in tale direzione che si inseriscono gli strumenti giuridici e organizzativi esaminati, adottati per tutelare il patrimonio del Palù anche in base a una visione unitaria, che riconosce valore identitario e culturale all'intero paesaggio che compone il sito. Su questi aspetti sono intervenuti tanto i vincoli paesaggistici quanto le pianificazioni regionali e locali, così come il biotopo e il Piano di gestione del sito Unesco, che ha realizzato un significativo coordinamento tra la componente culturale, naturalistica e paesaggistica. Lo stesso Piano ha rilevato l'importanza di valorizzare la conoscenza dell'area, soprattutto in ragione dell'oggettiva difficoltà di osservare l'insediamento preistorico sotterrato, promuovendo iniziative didattiche e divulgative che ricostruiscono il contesto del villaggio palafitticolo e la quotidianità del tempo⁴². In questa prospettiva opera anche l'Ecomuseo delle Dolomiti friulane *Lis Aganis* che sviluppa attività di ricerca, di visita e di spiegazione laboratoriale, rivolte soprattutto alla popolazione locale, al fine di sensibilizzare l'identificazione del sito come bene di comunità⁴³.

⁴¹ Sull'approccio culturale nell'interpretazione del paesaggio, si veda M. Nicolini, E. Andreoli, *La costruzione giuridica del paesaggio: un patrimonio immateriale tra territori, identità e cultura*, in *DPCE online*, n. 2, 2023, pp. 1801-1816.

⁴² Cfr. L. Marigliano, *Palù di Livenza, un sito di grande interesse per la didattica archeologica*, in R. Micheli (a cura di), *Il Palù di Livenza e le palafitte del sito Unesco*, cit., pp. 105-108.

⁴³ Gli ecomusei sono forme museali non tradizionali, che valorizzano il paesaggio e il patrimonio culturale, materiale e immateriale, di un determinato territorio, attraverso il coinvolgimento delle comunità e in collaborazione con le istituzioni locali. A tale proposito, si vedano G. Rigobello, *Gli ecomusei, strumenti di un nuovo approccio per il patrimonio culturale. Le esperienze di Italia e Spagna*, in *federalismi.it*, 10, 2024, pp. 174-189, e F. Lovison, *Gli ecomusei di montagna e le reti ecomuseali del Nordest*

Per quanto riguarda il sistema Unesco, questo sembra favorire una buona tutela e valorizzazione del sito, specialmente per la forza reputazionale di cui gode l'organizzazione internazionale, che offre l'occasione di pianificare il territorio e stimolare la realizzazione costante di molteplici progetti a favore della zona. L'inserimento nella rete seriale transnazionale costituisce inoltre un esempio di collaborazione interessante tra realtà e Paesi diversi, imponendo una struttura organizzativa impostata su più livelli⁴⁴.

Il riconoscimento nella lista del patrimonio mondiale, oltre ad offrire un'importante occasione per il territorio, conferma la necessità di “leggere” il paesaggio storico del Palù di Livenza, riflettendo sul singolare habitat naturale che ha preservato le testimonianze paleoambientali e archeologiche delle prime società agricole d'Europa. L'insieme di queste condizioni eccezionali rende il sito un bene da proteggere e trasmettere alle generazioni future come autentico “patrimonio dell'umanità”.

italiano, in F. Lovison, M. Pascolini, F. Visentin (a cura di), *La rete ecomuseale: una strategia per l'ecosistema dell'innovazione nelle Alpi orientali*, Udine, Forum, 2025, pp. 15-90.

⁴⁴ Si veda, in proposito, A. Guerrieri, *La tutela dei siti Unesco nell'ordinamento italiano, tra prospettiva interna e comparata*, cit., pp. 469 e 488.