

# Le nuove dichiarazioni di notevole interesse pubblico

## *New procedures for the designation of landscape assets*

**PAOLA ESTER GASTALDI, ELISA OLIVERO**

### **Abstract**

Dal 2010, come richiesto dal Codice e dalla Legge regionale n. 32/2008, la Regione Piemonte si è dotata della Commissione regionale incaricata di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico. Il suo primo banco di prova, in sinergia con il Ppr, è stato il perfezionamento della tutela sui Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano. Da allora, le attività della Commissione hanno suscitato forte interesse anche all'esterno degli enti e delle professionalità direttamente coinvolti, portando alla presentazione di molte e variegata istanze, che testimoniano interesse "dal basso" ai temi della tutela del paesaggio. Lungo i tre mandati che si sono succeduti, il lavoro della Commissione ha condotto all'emanazione, da parte della Giunta regionale, di quindici provvedimenti di tutela paesaggistica.

*Since 2010, as required by the Code of Cultural Heritage and Landscape and by the Regional Law No 32/2008, the Piedmont Region has established a Committee to draft proposals for declaring the considerable public interest of landscape assets. Its first testing ground, in synergy with the RLP, was the improvement of the protection of the Mauriziano Order's historical properties. Since then, the work of the Committee has attracted interest also in local administrations and associations, so leading to the presentation of many and varied requests, which show a "bottom-up" sensibility towards landscape issues. During its three terms, the Committee's work has led to the final approval by the Regional government of fifteen new landscape protection measures.*

Fin dal novembre 2010, in attuazione dei disposti dell'articolo 137 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e dell'articolo 2 della Legge regionale 1 dicembre 2008, n. 32 *Provvedimenti urgenti di adeguamento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, la Regione Piemonte si è dotata della Commissione regionale incaricata di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136 del Codice stesso. La Commissione è attualmente al suo terzo mandato.

Le sue attività hanno preso l'avvio con l'adempimento di quanto richiesto nella prima redazione del Piano paesaggistico regionale sui Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano<sup>1</sup>. Il Piano riconosceva in queste tenute, significativi quanto rari esempi superstiti della grande proprietà fondiaria, luoghi della tradizione regionale che, per le loro specificità storiche, fisiche, ambientali e paesaggistiche, connotano la storia e la tradizione piemontese. A partire da quest'analisi, il Ppr prevedeva un approfondimento istruttorio, da parte della Commissione (con il supporto congiunto degli uffici regionali allora rispettivamente preposti a gestione/valorizzazione e pianificazione del paesaggio), per

*Paola Ester Gastaldi, Elisa Olivero, esperte in valorizzazione del paesaggio, segreteria tecnica della Commissione per le dichiarazioni di notevole interesse pubblico*

decidere quali Tenimenti avessero conservato caratteristiche di riconoscibilità e integrità tali da giustificare l'apposizione di uno specifico provvedimento di tutela, da formulare a partire dalla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico. Un significativo aspetto innovativo risiedeva nel fatto che la proposta non doveva limitarsi alla precisa individuazione critica – ossia non di mera trasposizione della spesso lacunosa documentazione storica sulle basi cartografiche attuali – del perimetro, ma metterlo in relazione con specifiche prescrizioni d'uso. Il tentativo, primo banco di prova nel quale si trovò a cimentarsi la Commissione, fu di coniugare i valori individuati e da salvaguardare con gli usi, “moderni” sebbene ancora prevalentemente agricoli, che in quelle porzioni di territorio si erano evoluti col passare dei decenni.

Parallelamente, procedeva anche l'operazione di “vestizione” dei beni paesaggistici propedeutica alla conclusione del Ppr: le esperienze incrociate di scrittura della normativa hanno permesso alla Commissione di formulare prescrizioni sostanzialmente non difformi rispetto a quelle dei decreti, contenute nel Catalogo dei beni paesaggistici, sia come livello di approfondimento, sia rispetto alle categorie e agli aspetti del paesaggio a cui dedicare maggiore attenzione (reciproche visuali, relazioni tra insediamenti storici e contesto, conservazione di elementi naturalistici ed edilizi di rilievo...).

All'apposizione dei provvedimenti di tutela sul complesso dei Tenimenti storici mauriziani<sup>2</sup> fece seguito un forte interesse per lo strumento della dichiarazione, che ha condotto negli anni alla presentazione alla Commissione di numerose istanze, provenienti sia da amministrazioni comunali, sia da associazioni locali interessate alla protezione e alla valorizzazione dei propri paesaggi.

La gran parte delle istanze giunte sul tavolo della Commissione, soprattutto nei primi anni della sua attività, non erano immuni da alcuni fraintendimenti circa i tempi, i contenuti e le finalità che le proposte avrebbero dovuto contemplare. In particolare, talora i proponenti ritenevano che la dichiarazione avrebbe potuto intervenire per scongiurare o ridimensionare previsioni urbanistiche ritenute lesive della percezione consolidata dei luoghi.

Molte dichiarazioni del passato nacquero effettivamente dall'esigenza di impedire specifiche trasformazioni e interventi ritenuti incompatibili con le caratteristiche di pregio del contesto paesaggistico. Oggi, questo carattere di “intervento d'urgenza” della dichiarazione si è perso, sia perché l'iter procedurale ha tempi prestabiliti e non sempre compatibili con le necessità contingenti, sia perché, con il Ppr, il Piemonte dispone su tutto il territorio regionale di uno strumento di tutela paesaggistica di portata e scala più idonea ad affrontare la ricaduta territoriale degli interventi.

Tuttavia, la Commissione ha sempre ritenuto di prendere in considerazione, almeno tramite una pre-istruttoria, le problematiche sottoposte, perché spesso le richieste nascevano

da gruppi di cittadini preoccupati poiché attenti agli indirizzi di sviluppo del proprio territorio, su cui avevano in alcuni casi condotto indagini trans-disciplinari (di tipo storico, botanico, folclorico...) che avevano portato alla conoscenza di luoghi diversamente poco noti, mediata da punti di vista anche innovativi. Le recenti dichiarazioni di notevole interesse pubblico dei terreni presso l'Alpe Vercio in comune di Mergozzo (VB) e del complesso monumentale-paesaggistico di Momburgo-Santa Lucia presso Villanova e Roccaforte Mondovì (CN)<sup>3</sup> sono due esempi di un simile approccio: luoghi portati all'attenzione della Commissione col tramite delle ricerche – non prive di una componente affettiva – dei proponenti, esaminate, approfondite e fatte proprie dalla Commissione, pervenendo infine all'adozione dei rispettivi provvedimenti da parte della Giunta regionale.

Più in generale, anche grazie alla diffusione e condivisione dei dettami della Convenzione Europea, il discorso sul paesaggio sta sempre più allargando la propria platea non solo di spettatori, ma anche di attori. La CEP, com'è noto, estende la considerazione dell'importanza del paesaggio a tutti i territori teatro della vita umana, compresi i più ordinari; chiama in causa la volontà di “soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione”; porta in primo piano gli aspetti della percezione dei paesaggi e del ruolo sociale che essi rivestono: l'enunciazione piena di questi principi ha indotto i cittadini a guardare con occhi sempre più attenti i luoghi della loro vita quotidiana. Di conseguenza, sovente si acquiscono i timori per la loro sopravvivenza, poiché la scomparsa di un paesaggio implica anche la perdita di una componente di identità collettiva, là dove è sempre più difficile ravvisare elementi di radicamento e di coesione comunitaria.

Non solo a partire dall'elaborazione di simili paure, tuttavia, sono sorte alcune istanze, ma anche dall'auspicio – che rappresenta un (parziale) fraintendimento – circa la possibilità che la dichiarazione costituisse un “riconoscimento”, un provvedimento capace di dettare misure di valorizzazione. Nel quadro giuridico dato dalla duplice vigenza di Codice e Convenzione Europea, alcuni proponenti hanno cioè tentato una sintesi delle due normative, incardinando i citati principi della Convenzione nella stesura delle bozze di dichiarazione, strumento previsto dal Codice. Quest'ultimo da un lato apporta innovazioni, rispetto al passato, dal punto di vista procedurale, dando appunto l'avvio ai lavori delle Commissioni regionali e disciplinandone la composizione; dall'altro, però, non modifica la natura e lo “spirito” dei provvedimenti che ne scaturiscono, richiamando alle stesse categorie di beni della legge 1497 del 1939 e chiarendo la finalità di “conservazione dei valori espressi” del provvedimento<sup>4</sup>. Sono così state presentate, da parte di amministrazioni locali sensibili e coscienti della sussistenza di elementi di valore sul proprio territorio, proposte formulate a partire dal dato forte della percezione dei luoghi da parte dei loro



L'Alpe Vercio, oggetto di un recente provvedimento di tutela paesaggistica (foto di Elisa Olivero).

abitanti, cittadini che spesso, col tramite e col pretesto della predisposizione della documentazione, hanno a propria volta acquisito consapevolezza circa l'importanza della tutela. Tali sono i casi delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico delle intere frazioni Villa di Isola d'Asti e Schierano di Passerano Marmorito, nonché del viale alberato in comune di Montafia, tutte appartenenti alla provincia di Asti<sup>5</sup>.

Sebbene, dunque, come si è detto, parte delle domande che provengono alla Commissione dall'esterno siano finalizzate a scongiurare previsioni urbanistiche giudicate negativamente dai proponenti, in realtà, dal momento che il Ppr, oggi pienamente vigente, detta le regole per avere una pianificazione in generale più attenta al paesaggio, a maggior ragione i beni da tutelare dovrebbero essere quelli a cui si riconosce un'autentica eccellenza.

Dalla necessità di individuare l'eccellenza discende l'esigenza di definirne il perimetro, all'interno del quale vengono ricompresi un bene o un'area per i rispettivi caratteri di unicità, che li distinguono dall'intorno e giustificano l'imposizione di un differente regime di tutela.

La stessa definizione del perimetro comporta quasi sempre difficoltà anche di tipo operativo: la necessità di stabilire un limite univocamente interpretabile e per quanto possibile

stabile nel tempo ha gradualmente portato ad affinare i criteri di perimetrazione, contemperando le motivazioni paesaggistiche alle esigenze più propriamente descrittive.

Un altro aspetto da tenere in attenta considerazione è il regime di tutela già esistente. La sovrapposizione di diverse forme di tutela e dei rispettivi regimi autorizzativi, ad esempio sui centri storici attraverso la pianificazione comunale in applicazione dell'art. 24 della legge regionale 56/1977, di carattere monumentale di cui alla Parte seconda del Codice nonché paesaggistico, per la presenza di categorie territoriali vincolate *ex lege* – quali le fasce dei corsi d'acqua e dei laghi, i boschi, le aree montane in quota... – talvolta può rappresentare un reticolato normativo sufficiente a salvaguardare efficacemente i paesaggi. Un nuovo provvedimento di "vincolo" decretato non deve costituire un ulteriore aggravio amministrativo, ma colmare un eventuale vuoto di tutela o specificare aspetti peculiari propri dell'ambito perimetrato, che le altre norme più generiche non sono in grado cogliere o affrontare.

Infine, occorre prestare attenzione alla necessità, da parte della Commissione, di ricondurre specificamente l'immobile o l'area oggetto della proposta a una delle categorie dell'articolo 136 del Codice<sup>6</sup>. In relazione alle categorie di cui alle

lettere *a*) e *b*), i beni individuati devono essere riconoscibili rispettivamente in quanto emergenze geomorfologiche e naturalistiche o per l'eccezionale valore dell'edificato (villa, giardino, parco) nel contesto paesaggistico di appartenenza. Per le aree riconducibili alla categoria *c*), all'interno dell'area da assoggettare a tutela deve essere individuabile un sistema paesaggistico unitario che, in funzione delle emergenze presenti e dei loro rapporti con l'intorno, è da preservare in quanto la sua compromissione inficerebbe valori riconosciuti, a cui si devono coniugare unicità ed eccezionalità, basso grado di compromissione e di trasformazione, con conseguente alta qualità del paesaggio nel suo complesso. Infine, per le aree panoramiche, punti di vista e belvedere di cui alla lettera *d*), oltre alla possibilità di accesso da parte del pubblico, devono essere apprezzabili l'ampiezza delle visuali, l'integrità, la spettacolarità.

Sono stati qui riassunti criteri generali applicati in questi anni dalla Commissione nel formulare le proprie valutazioni, tenendo sempre conto delle aspirazioni di quelle comunità che hanno riconosciuto come "eccellenti" e meritevoli di tutela i propri luoghi identitari – nell'ottica di verificare l'effettivo "notevole interesse pubblico" di questi luoghi – e dell'importanza del dialogo costante con le amministrazioni locali, al fine di condividere più possibile un provvedimento di tutela che non vuole essere calato dall'altro, ma nascere anche dalle richieste del territorio e formarsi con il crescere della sensibilità sul paesaggio.

## Note

<sup>1</sup> Cfr. *Piano paesaggistico regionale*, adottato con deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2009, n. 53-11975, articolo 33, allegato C.

<sup>2</sup> Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettera *c*) del D.lgs. n. 42/2004 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (GU Serie Generale n. 199 del 28 agosto 2014 - Supplemento Ordinario n. 74).

<sup>3</sup> Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei terreni presso l'Alpe Vercio e mulattiera di accesso dalla frazione Bracchio in Comune di Mergozzo (GU Serie Generale n. 191 del 18 agosto 2018). Dichiarazione di notevole interesse pubblico del contesto territoriale del Momburgo con le emergenze monumentali e paesaggistiche di Monte Calvario, del Santuario di Santa Lucia e del percorso devozionale da Villavecchia, nei Comuni di Roccaforte Mondovì e Villanova Mondovì (GU Serie Generale n. 196 del 23 agosto 2017).

<sup>4</sup> D.lgs. 42/2004, articolo 138, comma 1: «La proposta è formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono, e contiene proposte per le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi».

<sup>5</sup> Dichiarazione di notevole interesse pubblico della frazione Villa del comune di Isola d'Asti (AT) ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere *c*) e *d*) del D.lgs. n. 42/2004 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (GU Serie Generale n. 199 del 28 agosto 2014 - Supplemento Ordinario n. 74). Dichiarazione di notevole interesse pubblico della frazione Schierano del comune di Passerano Marmorito (AT) ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere *c*) e *d*) del D.lgs. n. 42/2004 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (GU Serie Generale n. 199 del 28 agosto 2014 - Supplemento Ordinario n. 74). Dichiarazione di notevole interesse pubblico del viale alberato lungo la strada provinciale s.p. n. 2 in Montafia (GU Serie Generale n. 219 del 19 settembre 2016).

<sup>6</sup> D.lgs. 42/2004, articolo 136, comma 1: «Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico: a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente Codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».