

Il Piano paesaggistico regionale del Piemonte: strumento di salvaguardia e di sviluppo

Piedmont's Regional Landscape Plan: a tool for protection and development

EGLE MICHELETTO, LUISA PAPOTTI, MANUELA SALVITTI

Abstract

Egle Micheletto, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Alessandria, Asti e Cuneo

Luisa Papotti, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città metropolitana di Torino

Manuela Salvitti, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli

Il Piano paesaggistico regionale è il risultato di un lungo percorso, snodatosi fra il 2008 e il 2017, informato ai principi del Codice e della Convenzione Europea del Paesaggio e tracciato nell'ottica della massima condivisione con tutti i soggetti coinvolti. Costante nel tempo è stata la concorde volontà di dotare il Piemonte di uno strumento di pianificazione paesaggistica capace di garantire il riconoscimento e la salvaguardia del paesaggio, nonché delle identità e dei valori territoriali. Il medesimo impegno congiunto tra Regione Piemonte e Ministero deve oggi rivolgersi alla sua attuazione, mettendo in campo il dovere di affrontare cambiamenti necessari allo sviluppo territoriale che coniughino salvaguardia e innovazione, in un proficuo dialogo con gli elementi strutturanti del territorio e con la sua storia.

The Regional Landscape Plan (PPR) is the result of a long process, developed between 2008 and 2017, informed by the principle underlying the Code of the Cultural and Landscape Heritage and the European Landscape Convention and drawn up with a view to maximum sharing with all the subjects involved. The common aspiration to give Piedmont a landscape-planning tool capable of guaranteeing the recognition and protection of the landscape, as well as territorial identities and values, was an unwavering constant in all these years. The same joint commitment between the Piedmont Region and the Ministry must today turn its attention to implementing it, highlighting the duty to tackle changes necessary for territorial development that combine protection and innovation, in a fruitful dialogue with the keystones and history of the territory.

1. Premessa

Il Piano paesaggistico regionale del Piemonte, approvato dal Consiglio Regionale il 3 ottobre 2017, è il risultato di un lungo percorso; avviato fin dal 2008, ha richiesto un impegno rilevante agli uffici regionali e ministeriali, poiché l'intento condiviso era quello di disegnare in stretto confronto con le comunità locali e le realtà associative uno strumento forte ed efficace, pienamente conforme alle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Nonostante le molte trasformazioni che hanno coinvolto le strutture regionali e ministeriali, negli anni è stata mantenuta ferma la volontà di dotare il Piemonte di uno strumento di pianificazione paesaggistica capace di essere strumento di riconoscimento e di salvaguardia del paesaggio, e con esso delle identità e dei valori territoriali; questo obiettivo, leggibile in filigrana in ognuno dei documenti che compongono il Piano, ne costituisce il principale elemento connotante. Si tratta di un risultato significativo, riconosciuto nel *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, presentato a Roma in



Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.

occasione degli Stati Generali del Paesaggio, il 25 e 26 ottobre 2017.

Del resto, da tempo il MiBAC ha posto tra i suoi obiettivi strategici la pianificazione paesaggistica, riconoscendo in essa, in linea con la Convenzione Europea del Paesaggio, la via maestra per l'attuazione di una politica concreta e coerente di governo del territorio, capace di coniugare le istanze di trasformazione con quelle della tutela, nell'intento di fare della salvaguardia del paesaggio un'opportunità e uno strumento di sviluppo sostenibile.

Infatti l'obiettivo della tutela paesaggistica non è la sola conservazione di valori e di componenti di natura estetica e percettiva, ma anche la promozione di modelli di sviluppo etici, capaci di rispettare e indirizzare lo sviluppo territoriale, la crescita sociale e i processi di trasformazione; alla pianificazione paesaggistica, intesa nella forma completa ed estesa descritta dal Codice, spetta quindi il compito di riconoscere i paesaggi, descriverne le componenti e le peculiarità capaci di esprimere l'identità dei territori e delle popolazioni e impostare azioni coerenti con la loro salvaguardia e promozione, tese a obiettivi di qualità specifici.

L'azione di pianificazione, in questa cornice, acquista spessore e ricchezza, ponendosi come un'azione di protezione di un bene comune e di difesa di un diritto collettivo, quello proprio di ciascun individuo di godere di un paesaggio che esprima e conservi un senso, un significato, un valore.

2. Una nuova concezione di tutela

Concluso l'impegnativo lavoro di predisposizione del Piano, la tutela del paesaggio piemontese dispone oggi di uno strumento attuale e aggiornato, che potrà dare in concreto risultati positivi nell'applicazione sulla pianificazione locale, poiché ogni singolo indirizzo, direttiva, norma riassunta ed espressa nei suoi elaborati trova fondamento in analisi e studi approfonditi dei diversi paesaggi, dei loro processi di formazione, delle loro componenti naturali e ambientali e di quelle costruite nei secoli.

Superata la precedente visione, che applicava la tutela unicamente alle aree individuate da provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico o da una salvaguardia disposta *ope legis* in funzione di loro caratteristiche morfologiche, si sono rivisti i sistemi di controllo nelle aree vincolate, attivando su di esse una pianificazione concordata volta a superare la dicotomia tra la disciplina urbanistica e la tutela del paesaggio, demandando alla pianificazione paesaggistica regionale il compito di disciplinare le forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio.

Fin dagli anni ottanta, quando alla valutazione estetica del paesaggio si è affiancata una diversa concezione oggettiva e storicistica, individuando come oggetti di tutela nuove categorie territoriali qualificate unicamente dalla connotazione geografica, la rinnovata concezione del paesaggio ha attribuito ai piani paesistici estesi all'intero territorio un ruolo fondamentale di coordinamento delle esigenze di tutela del

paesaggio e di pianificazione urbanistica. Il Codice, accogliendo nel 2004 le istanze più avanzate del dibattito culturale e i principi della Convenzione Europea del Paesaggio, ne ha ulteriormente aggiornato e rafforzato l'impostazione, attribuendo ai vincoli il duplice ruolo di strumento di riconoscimento di valore paesistico e di supporto e indirizzo all'attività progettuale sul territorio.

L'articolo 138 (*Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico*) infatti recita: «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».

Questa nuova concezione della tutela trova piena sintesi e attuazione nel Piano paesaggistico piemontese. Essendo sovraordinato e prevalente, i piani d'ambito locale dovranno adottarne i principi in ogni azione di governo del territorio, attivando un processo di approfondimento, traduzione e declinazione del suo lessico nelle realtà locali; per essere pienamente conformi al piano, i processi di trasformazione richiederanno strategie a lungo termine, capaci di prefigurare i paesaggi futuri attraverso il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini.

3. Verso una pianificazione locale innovativa

Con l'approvazione del Piano, si apre infatti una seconda impegnativa fase, che dovrà portare – in un orizzonte temporale definito in due anni – all'adeguamento alle sue previsioni degli strumenti di pianificazione a scala locale, dai piani provinciali ai piani regolatori generali; il numero dei comuni piemontesi – 1197 – dà la dimensione dell'impegno richiesto e dell'entità del confronto da stabilire con i diversi organi tecnici e politici. Nonostante il piano sia stato completato, conformemente alle disposizioni di legge, consentendo ampiamente la partecipazione e condivisione, sarà questa la fase in cui gli obiettivi di qualità paesaggistica definita dovranno misurarsi – e talvolta scontrarsi – con le esigenze delle diverse realtà locali. Gli Enti locali, più vicini agli interessi dei cittadini e alle dinamiche e alle realtà che muovono il territorio, diverranno di fatto i veri responsabili della sua attuazione. In questo passaggio si traduce in forma concreta il principio costituzionale del diritto al paesaggio, inteso come bene comune primario, da portare e garantire alle generazioni future, e diviene fondamentale un'assunzione di responsabilità civile e collettiva, in particolare dei soggetti direttamente coinvolti negli interventi di trasformazione territoriale.

I primi casi in atto, impostati come consueto in sinergia con gli uffici regionali, hanno consentito di sperimentare modalità operative e definire percorsi omogenei, ma hanno anche rivelato tutta la complessità del processo di adeguamento: partendo dal riconoscimento univoco dei valori

D.M. 13 ottobre 1977

Art. 136, c. 1, lett. b) del D.Lgs. 42/2004

Dichiarazione di notevole interesse pubblico del complesso del Parco e della Villa Conte Montebruno, sito nel Comune di Castellar Guidobono

Numero di riferimento regionale:
A006

Comuni:
Castellar Guidobono (AL)

Codice di riferimento ministeriale:
10007

<p>Riconoscimento del valore dell'area</p>	<p>La dichiarazione di notevole interesse pubblico tutela la villa e il parco in quanto "(...) si distinguono per la loro non comune bellezza e costituiscono per quel Comune un'attraente zona verde di particolare interesse estetico; ricco di platani, robinie, ailanti, carpini bianchi e di numerosi altri alberi secolari di pregiate essenze con vialetti secondari che si dipartono dall'asse principale d'accesso alla villa, il parco rappresenta un'entità paesistica con caratteristiche intrinseche di bellezza propria in perfetta fusione di valori tra gli elementi naturali e la presenza dell'architettura a U della villa che si compone e risalta nella pianura agricola Tortonese come fitta macchia arborea, ben visibile da chi percorre le strade dei dintorni".</p>				
					
<p>Superficie mq 27.644,05</p>					
<p>Altri strumenti di tutela</p>	<p>-</p>				
<p>Identificazione dei valori e valutazione della loro permanenza / trasformazione</p>	<p>La villa Montebruno e il parco annesso che la circonda, ricco di essenze arboree di pregio, vertono in stato di grave abbandono. Sul bordo meridionale dell'area si segnala la presenza di un'ampia area produttiva la cui presenza ha alterato la percezione del bene; resta tuttavia leggibile il rapporto della villa padronale con le aree agricole circostanti.</p>				
<p>Ambiti e Unità di paesaggio</p>	<p>Ambiti di paesaggio (art. 10): 74 - Tortonese</p>		<p>Unità di paesaggio (art. 11): 7402 - E' di tipologia normativa VII, naturale/rurale o rurale a media rilevanza e integrità</p>		
<p>Principali obiettivi di qualità paesaggistica</p>	<p>1.2.4.; 1.3.3.; 1.5.3. - (cf. Obiettivi e Linee di azione Ambito 74)</p>				
<p>Struttura del paesaggio e norme di riferimento</p>	<p>Naturalistico - ambientale -</p>	<p>Storico - culturale Art. 26</p>	<p>Percettivo - identitario -</p>	<p>Morfologico - insediativo Art. 35</p>	<p>Rete di connessione paesaggistica Art. 42</p>
<p>Prescrizioni contenute nelle NdA</p>	<p>Art. 26</p>				
<p>Prescrizioni specifiche</p>	<p>Non sono consentiti interventi che comportino la frammentazione del rapporto visuale villa-parco; non sono altresì ammesse modificazioni al patrimonio costituito dagli edifici storici, fatti salvi interventi tesi a conservare e valorizzare il complesso della villa, del parco e delle sue pertinenze in tutte le sue componenti nel rispetto del suo processo storico e alla luce di una lettura storico critica comparata. Gli esemplari arborei di pregio devono essere conservati fatti salvi interventi determinati da problematiche di stabilità o fitosanitarie asseverate e garantendo, in caso di sostituzioni, l'utilizzo delle specie vegetali originarie e il mantenimento del medesimo sesto d'impianto. Gli interventi di manutenzione e recupero della recinzione e muratura che circonda parte della proprietà devono garantire la conservazione e il ripristino degli elementi tipologici e strutturali originari e prevedere l'impiego di materiali coerenti con quelli originari (11). Non è ammesso l'inserimento di apparati tecnologici esterni agli edifici che non rispettino il criterio del minimo impatto visivo e del buon coordinamento con le linee architettoniche della costruzione (15).</p>				

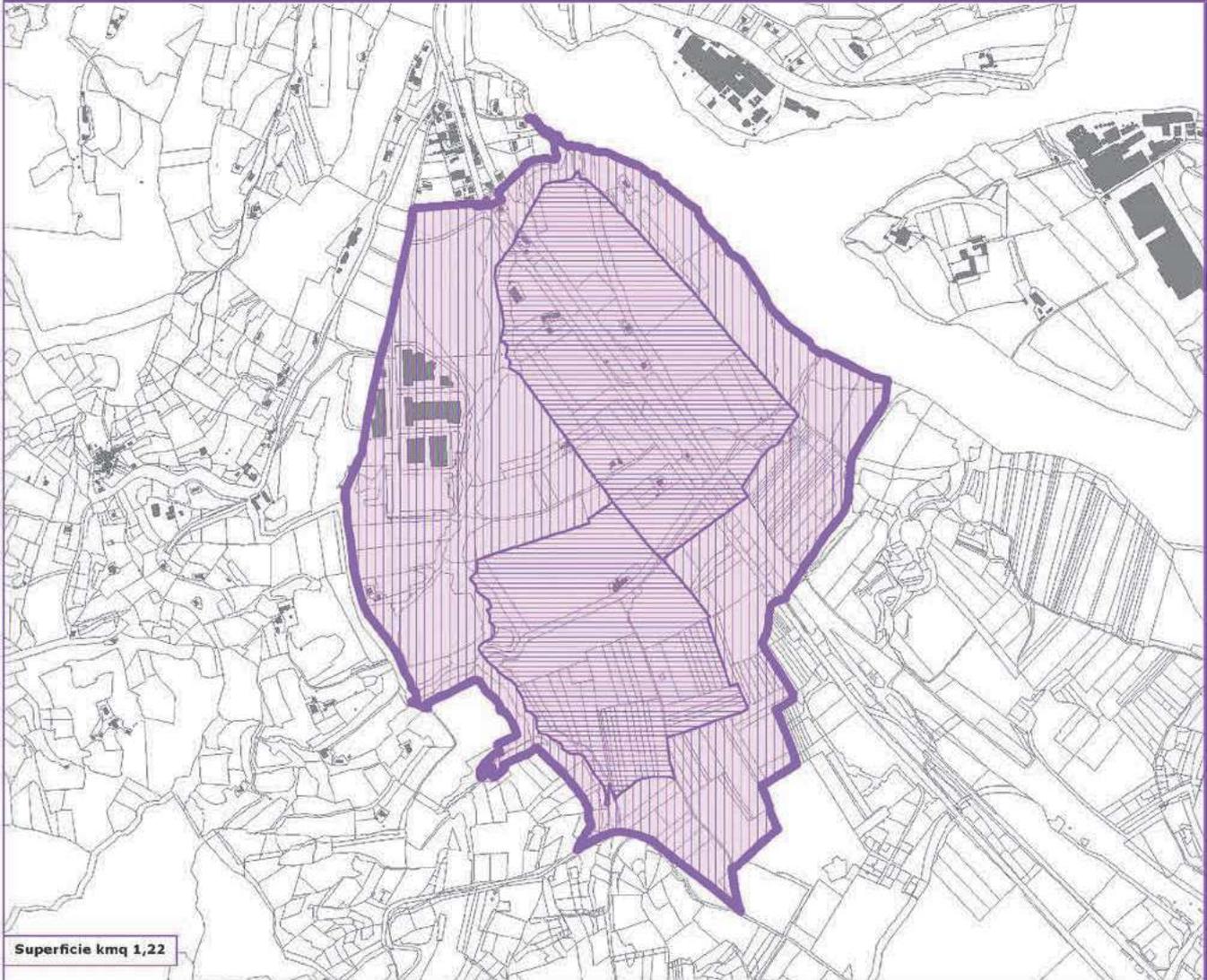
Esempio di scheda dal Catalogo dei Beni Paesaggistici.

ARCHEO 016

Resti della città romana e dell'acquedotto di Libarna

Aree tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera m) del D.lgs. 42/2004 e s.m.i.

Comuni di Serravalle Scrivia e Arquata Scrivia (AL)



Riconoscimento del valore dell'area	<p>L'area conserva pressoché inalterati i caratteri geomorfologici e paesaggistici che hanno determinato lo sviluppo dell'insediamento nel tempo, costituendo una compenetrazione di elementi naturali e archeologici con spiccata attitudine alla conservazione e fruizione del contesto di giacenza del patrimonio archeologico.</p> <p>Il provvedimento di tutela di interesse culturale riconosce il valore dell'area in quanto "(...) nel territorio comunale di Serravalle Scrivia (...) sussistono i resti di strutture di età romana relativi all'insediamento della città di Libarna (...)" e in quanto "in seguito a lavori agricoli di carattere straordinario è stato possibile determinare planimetricamente parte del tracciato dell'acquedotto romano in muratura, di sepolture ed altre strutture pertinenti agli insediamenti facenti capo alla città antica (...)".</p>
Descrizione della perimetrazione	<p>Il perimetro è disegnato sulla base del D.M. 20/05/1994 e del D.M. 07/06/2001, secondo i criteri per la ricognizione, delimitazione e rappresentazione degli immobili e delle aree tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142 del D.lgs. 42/2004 e s.m.i. e tutelato ai sensi degli artt. 10 (Beni culturali) e 45 (Prescrizioni di tutela indiretta) del D.lgs. 42/2004; la tutela paesaggistica si applica sull'intera zona perimetrata. La base cartografica di riferimento è il catastale SIGMATER.</p>
Altri strumenti di tutela	<p>D.lgs. 42/2004 - art. 142 "Aree tutelate per legge", comma 1, lett. c, g D.lgs. 42/2004 - artt. 10 e 45; D.M. 20/05/1994, D.M. 07/06/2001</p>
Prescrizioni contenute nelle Nda	<p>Art. 23</p>
Legenda	<p>  Art. 142 D.lgs. 42/2004, comma 1, lett. m  Art. 10 D.lgs. 42/2004  Art. 45 D.lgs. 42/2004 </p>

Esempio di scheda dal Catalogo dei Beni Paesaggistici.

paesaggistici, occorre prestare attenzione a mantenere la ricchezza e complessità dei contenuti del Piano, cercando una giusta sintesi delle diverse istanze, senza incorrere in facili semplificazioni o riduzioni; soprattutto occorre tradurre gli obiettivi, indirizzi e norme del Piano in un quadro chiaro e inequivocabile di disposizioni, capaci in sé di garantire la qualità paesaggistica di ogni trasformazione. Vi è infatti da considerare che, con l'adeguamento degli strumenti urbanistici locali al Piano, il parere delle Soprintendenze, così come sancito dall'articolo 146 comma 5 del Codice, pur rimanendo obbligatorio perde il proprio peso vincolante.

Con il processo di conformazione degli strumenti locali, l'apparato conoscitivo e ricognitivo e il sistema normativo (indirizzi, direttive e prescrizioni) del Piano acquistano operatività e divengono il supporto e il riferimento principale nell'esame istruttorio dei progetti, a vantaggio dell'uniformità delle trasformazioni; alla riduzione della discrezionalità delle valutazioni nei procedimenti di autorizzazione paesaggistica si accompagna un allineamento delle previsioni urbanistiche e un preciso coordinamento del disegno territoriale a scala locale.

Attraverso questo linguaggio comune si stringe una relazione e si serra il confronto tra i diversi attori che operano sul territorio, generando una sorta di *koinè*; i presupposti condivisi legano tra loro in un dialogo continuo le singole valutazioni dell'ammissibilità e compatibilità degli interventi con il contesto e con i provvedimenti di tutela, e offrono stimolo alla progettazione del nuovo.

4. La conoscenza come base per la salvaguardia

L'adeguamento degli strumenti di pianificazione rende centrale, per la salvaguardia del paesaggio, il ruolo della progettazione; attuando i principi della Convenzione Europea del Paesaggio, il disegno del piano si estende all'intero territorio, con la volontà di incidere su di esso omogeneamente con qualità e con l'obiettivo di indirizzare e favorire politiche di protezione e di gestione adeguate ai caratteri di ogni paesaggio: dalla conservazione e dal restauro di paesaggi di particolare pregio, fino all'introduzione di indirizzi innovativi che consentano la progettazione di nuovi paesaggi.

L'attuazione del piano mette a nudo le responsabilità del progetto, il dovere di affrontare alle diverse scale i cambiamenti necessari allo sviluppo territoriale coniugando salvaguardia e innovazione, con attenta consapevolezza di che cosa si sostituisce o trasforma e in costante dialogo con gli elementi strutturanti del territorio e con la sua storia.

Soltanto dalla piena conoscenza della storia del territorio può scaturire il nuovo; la lettura dell'evoluzione e trasformazione nel tempo dovrebbe essere la base e la struttura di ogni gesto progettuale. Non un mero serbatoio o deposito di forme e stili a cui attingere acriticamente, ma un punto di partenza e una risorsa unica e importante, poiché la conservazione del paesaggio passa attraverso progetti che, a ogni scala, sappiano interpretare e organizzare le memorie del

passato impresse sul territorio facendone componenti di un nuovo linguaggio.

Ribadire l'importanza della continuità storica nella attività progettuale non vuole mortificare la identità e personalità creativa dei diversi progettisti e architetti. È altrettanto importante affermare che la valorizzazione del paesaggio richiede nuove architetture, coscienti delle realtà profonde del territorio e capaci di confrontarsi con la sua complessità, tanto da generare nuovi paesaggi in sintonia con gli antichi; la difficile relazione tra storia e modernità, tra tutela e evoluzione si rivela in tutta la sua complessità nella progettazione paesaggistica.

In un ambiente fortemente antropizzato come il Piemonte e in generale l'Italia, il paesaggio è nella quasi totalità un paesaggio costruito, pertanto si rende più che mai necessario riconoscere l'identità storico-culturale, spesso offuscata da una strategia di costruzione sull'antico che è in realtà simulazione e replica, disattenta ai valori storici e identitari del luogo.

L'attività di tutela svolta dalle Soprintendenze rivela ogni giorno il rischio di perdere i più significativi elementi connotanti delle diverse aree nel corso di processi di trasformazione minuta e diffusa, che passa quasi inosservata nel suo prodursi, salvo lasciare segni indelebili una volta attuata. Un rischio inasprito dalle procedure di semplificazione e snellimento, che gerarchizzano gli interventi e in conseguenza la capacità di controllo e tutela. Si sente pertanto a volte la necessità di una progettazione silente, in cui la riduzione degli elementi dell'architettura divenga il vero procedimento compositivo e gli elementi della composizione abbiano il semplice compito di rappresentare se stessi, la loro materialità e ragione pratica, senza ambiguità verso il passato e in piena normalità, senza dar spazio a ricerche di forme e stili fini a se stesse.

La volontà di esercitare un'azione di salvaguardia efficace e attiva ha spinto da anni le Soprintendenze piemontesi a cercare forme concrete di collaborazione con gli uffici della Regione e con gli Enti locali, nella convinzione che l'attività autorizzativa, su cui si impernia in concreto la tutela, debba essere arricchita e sostenuta da una presenza attiva sul territorio e da una forte relazione con gli attori che intervengono nei suoi processi di trasformazione. L'obiettivo è stimolare, attraverso il dialogo, lo studio e la formazione, il dibattito progettuale sulla pianificazione e la salvaguardia del paesaggio e sulla valorizzazione delle sue peculiarità. Da questa sinergia istituzionale – forte e reale – è discesa la redazione del Piano paesaggistico; la stessa sinergia è oggi il fondamento dell'impresa, appena avviata, di adeguamento e conformazione dei molti strumenti di pianificazione locale. Un'impresa che ha il compito impegnativo di colmare e raccordare il divario tra pianificazione urbanistica e tutela del paesaggio, introducendo una nuova e positiva modalità integrata di gestione territoriale, capace di garantire e rendere sostenibile il diritto al paesaggio delle generazioni future.