

L'adeguamento della pianificazione locale¹

The variance of local plans

RENATA PELLIZZARO

Renata Pellizzaro, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperta in pianificazione territoriale e paesaggistica

Abstract

L'attuazione del Piano paesaggistico regionale necessita della consapevolezza degli enti locali sull'importanza di salvaguardare e promuovere il proprio paesaggio. I comuni sono i protagonisti dell'attuazione nonché i produttori di azioni concrete, in sinergia con gli altri attori che operano nelle realtà locali. Per adeguare gli strumenti di pianificazione locale al Ppr, si richiede loro di riconoscere punti di forza e di debolezza, individuando obiettivi ed elementi per lo sviluppo futuro del proprio territorio; per approfondire tale analisi, è necessario che venga prodotta una cartografia di raccordo tra la normativa del Prg e gli ambiti individuati. Per supportare i comuni, la Regione ha costruito, con primi riscontri positivi, tavoli di lavoro propedeutici all'avvio della variante di adeguamento.

Implementing the Regional Landscape Plan (Ppr) requires local bodies to be aware of the importance of protecting and enhancing their own landscape. Local municipalities are the leading actors in implementing the plan, as well as producers of concrete actions, in synergy with the other actors who operate in local realities. To upgrade local planning tools in accordance with the Ppr, they are called to recognize their strong and weak points, identifying objectives and elements for the future development of their territory; a set of maps has to be produced to make the connection between the legislation of the Prg (General Urban Development Plan) and the areas identified. To support municipalities, the Piedmont Region has set up preparatory working groups, with excellent first results, before starting work on the variations arising from updating.

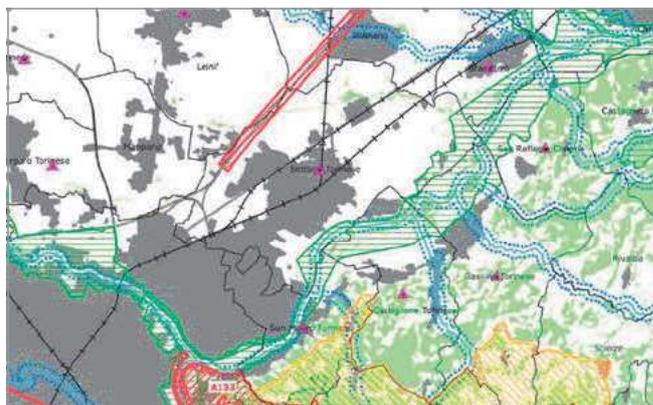
L'attuazione del Piano paesaggistico regionale passa principalmente attraverso la consapevolezza – che gli enti locali stanno maturando, seppure a velocità differenziate – dell'importanza di salvaguardare e promuovere il proprio paesaggio quale componente fondamentale del territorio, in vista di finalità di tipo sia ambientale sia culturale sia, certamente, economico. Il Piano paesaggistico, infatti, per esplicare i propri effetti e poter davvero avere le gambe per camminare, necessariamente deve essere fatto proprio innanzitutto dai comuni, che costituiscono i soggetti più direttamente coinvolti nelle azioni concrete sul territorio, lavorando in sinergia con la molteplicità degli altri attori che operano nelle realtà locali (professionisti, associazioni, osservatori del paesaggio). Una delle finalità del Piano è appunto quella di contribuire allo sviluppo di una nuova visione del paesaggio inteso come valore diffuso sull'intero territorio, nonché come bene comune che deve essere considerato non più quale risorsa a uso esclusivo degli abitanti, ma come patrimonio collettivo da tutelare e valorizzare, anche a beneficio delle generazioni future. Se ciò viene recepito come

opportunità da cogliere, può davvero nascere e svilupparsi negli enti locali la volontà di pianificare il paesaggio in maniera ragionata e lungimirante, consci della posta in gioco, sia dal punto di vista delle valorizzazioni e dei ritorni possibili, sia delle possibili ripercussioni negative.

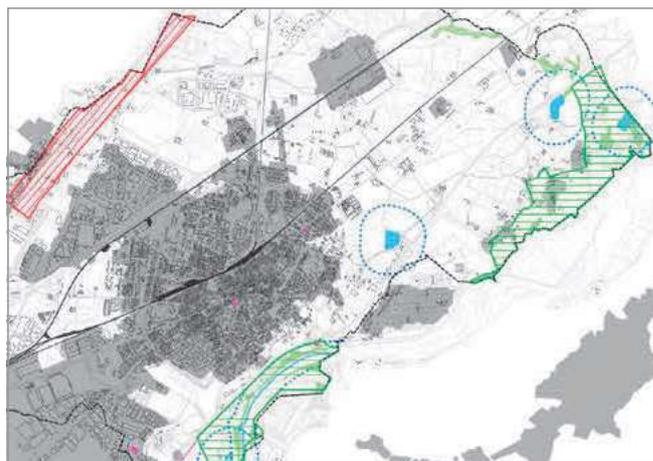
Per perseguire questo fine, il punto di partenza è dato dalla conoscenza del proprio territorio; è fondamentale essere consapevoli delle risorse che si hanno a disposizione e quindi di quali sono i fattori, materiali e immateriali, sui quali è possibile agire per una crescita che sia anche paesaggisticamente sostenibile. Da questo punto di vista il Piano paesaggistico regionale del Piemonte costituisce un importante atlante della conoscenza, che identifica, attraverso l'articolazione in quattro componenti paesaggistiche (naturalistico-ambientali, storico-culturali, percettivo-identitarie, morfologico-insediative), i principali elementi di valore e di criticità presenti in ciascun territorio comunale.

A partire da tale analisi strategica, che si sviluppa in maniera omogenea su tutta la regione, i comuni sono invitati ad approfondire ed evidenziare i punti di forza e di debolezza che essi stessi riconoscono, ricercando gli specifici obiettivi da perseguire e gli elementi sui quali intendono puntare per lo sviluppo futuro del proprio territorio. È quindi fondamentale che il comune, nel rivedere il proprio strumento di pianificazione in adeguamento al Ppr, così come richiesto dalla normativa, lo inquadri prioritariamente nel contesto delle strategie e degli obiettivi contenuti nel Ppr stesso, dimostrandone la coerenza e l'intenzione di promuoverne e perseguirne le finalità a partire dal riconoscimento dell'ambito di paesaggio di appartenenza. L'analisi conoscitiva del comune deve essere collocata nel contesto paesaggistico di riferimento, evidenziando i fattori che strutturano, caratterizzano e qualificano il paesaggio, descrivendone le dinamiche in atto ed esplicitando gli obiettivi di qualità paesaggistica che il comune intende perseguire. Le scelte di pianificazione che derivano da tale analisi risultano in questo modo inserite in un contesto strategico complessivo che deve tenere conto delle specifiche vocazioni e degli elementi di valore e disvalore del territorio comunale, definendone le priorità di sviluppo, anche in relazione alle dinamiche sovralocali e all'appartenenza a reti di rilevanza regionale.

In questa analisi acquisisce particolare rilievo il riconoscimento dei cosiddetti luoghi identitari presenti sul territorio comunale, cioè di quegli oggetti che costituiscono, oltre che patrimonio naturale, storico, culturale, architettonico, luoghi la cui immagine è ritenuta di particolare valore nella percezione sociale locale. È importante infatti sottolineare come per cogliere gli aspetti peculiari di un paesaggio si debba tener conto da un lato delle sue tracce materiali, prodotto dell'interazione dei processi di trasformazione naturali e antropici, dall'altro del significato che esse assumono a seguito dei processi di elaborazione culturale delle comunità locali. Si tratta quindi di leggere le presenze materiali attraverso il modo con cui vengono percepite e interpretate dalla popolazione, lettura sempre



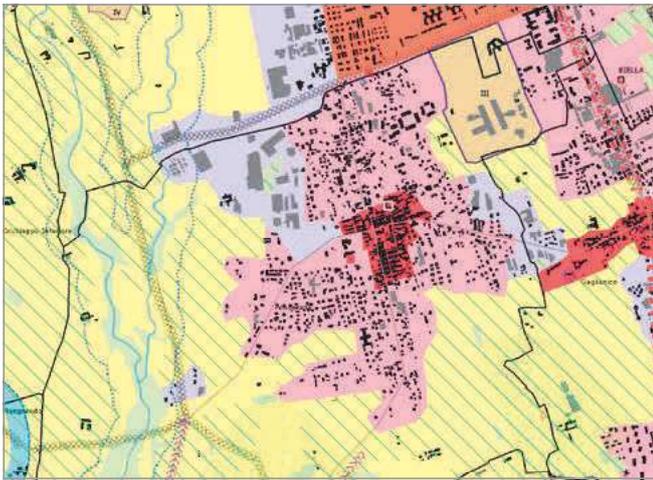
Comune di Settimo Torinese, Tavola P2 Ppr.



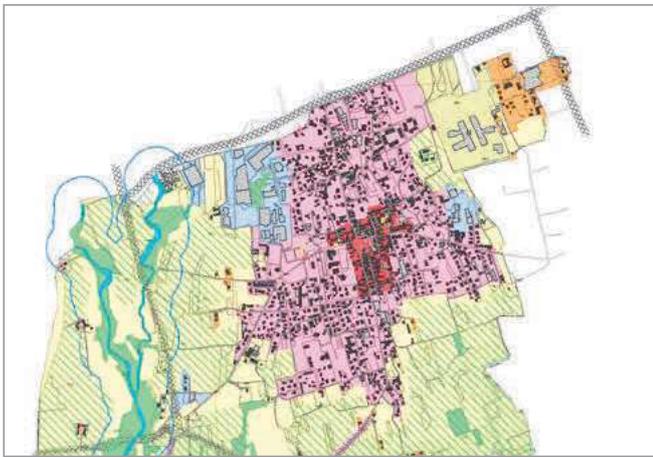
Comune di Settimo Torinese, Tavola dei beni paesaggistici specificata alla scala locale.

più importante al fine di assegnare un'immagine riconosciuta ai luoghi, necessaria per affermare una identità locale caratterizzata. Il rafforzamento del concetto di tale identità locale costituisce infatti motore fondamentale per i progetti di sviluppo e di valorizzazione territoriale.

Una volta chiarite le finalità che il comune intende perseguire con il proprio strumento, a partire dalle strategie e dagli obiettivi del Ppr, e le azioni che vuole porre in atto, è necessario verificare se e come tali azioni siano effettivamente coerenti con i contenuti del Ppr stesso. L'apparato normativo del Piano si sostanzia in previsioni costituite da indirizzi, direttive e prescrizioni; mentre le prescrizioni sono disposizioni immediatamente cogenti e prevalenti, e presuppongono un'applicazione immediata da parte di tutti i soggetti, sia pubblici sia privati, che operano sul territorio, per l'attuazione delle direttive e degli indirizzi è indispensabile la mediazione del piano regolatore, in quanto la norma, scritta in modo generale, deve necessariamente essere contestualizzata nella realtà locale; i contenuti delle direttive e degli indirizzi saranno pertanto declinati nei singoli strumenti urbanistici con riferimento alle specificità dei territori comunali, individuando con normative mirate le modalità più adatte per il raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica previsti dal Ppr.



Comune di Ponderano, Tavola P4 Ppr.



Comune di Ponderano, Tavola delle componenti paesaggistiche come specificata alla scala locale nella variante di adeguamento del Prg al Ppr.

È evidente come, al fine della trasposizione delle norme di attuazione del Piano paesaggistico a livello locale, sia indispensabile un passaggio di scala, che necessariamente deve avvenire anche dal punto di vista cartografico, in quanto la normativa è associata agli oggetti di riferimento. La cartografia del Piano per quanto riguarda le componenti paesaggistiche è stata redatta alla scala 1:50:000; per verificare gli obiettivi e le indicazioni del Ppr è importante che gli elementi in esso riconosciuti e rappresentati siano quindi trasposti sulla cartografia comunale alla scala di riferimento. Tale operazione prevede di specificare le localizzazioni e i perimetri degli oggetti presenti nelle tavole del Ppr, eventualmente correggendo le imprecisioni riscontrate, integrandoli attraverso gli approfondimenti che il comune effettua sulla base delle proprie conoscenze e delle proprie analisi.

Nell'individuare le modalità per tale processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr da parte dei quasi 1200 comuni piemontesi, è emersa la necessità di trovare una sintesi fra le innumerevoli strade che ogni comune potrebbe seguire per dimostrare l'attuazione attraverso il proprio Prg delle previsioni del piano sovraordinato; pertanto si ritiene

opportuno fornire, attraverso il regolamento attuativo del Ppr, precise indicazioni volte a disciplinare e uniformare gli elaborati da produrre, in modo tale da agevolare i tecnici comunali e i professionisti che si confrontano per la prima volta con uno strumento complesso, da rendere più oggettiva la stessa istruttoria da parte degli uffici e, contemporaneamente, in modo da pervenire a una rappresentazione dei piani regolatori comunali omogenea a livello regionale.

In ragione di quanto sopra evidenziato in merito alla corrispondenza fra disposizioni normative e componenti del paesaggio, si richiede quindi ai comuni, nell'ambito del processo di adeguamento, la predisposizione di una cartografia specifica che renda possibile l'applicazione della normativa del Prg agli ambiti individuati.

In primo luogo è richiesta la "tavola delle componenti paesaggistiche", che costituisce appunto la tavola di approfondimento sulla conoscenza e sullo stato del territorio e del paesaggio, nella quale sono riportate le componenti individuate dal Ppr, specificate alla scala dello strumento urbanistico ed eventualmente integrate in relazione alle analisi comunali, con particolare riferimento alla precisazione delle componenti morfologico-insediative. Per analizzare lo sviluppo insediativo del territorio regionale e la sua evoluzione – dinamica che riveste particolare interesse ai fini della pianificazione futura – il Ppr ha infatti individuato, sulla base di una lettura completa dei suoi caratteri strutturali e dei fattori che ne hanno differenziato gli usi e i percorsi evolutivi, diverse tipologie di aree insediative, morfologicamente differenziate, distinguendo quindici "casi tipo", che vanno dalle aree urbane consolidate dei centri maggiori ai tessuti discontinui suburbani, caratterizzati da estese urbanizzazioni in evoluzione frammentate e frammiste a edilizia produttiva o terziaria, sino agli insediamenti rurali.

È inoltre necessario predisporre la "tavola dei beni paesaggistici"; il Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede infatti fra i contenuti fondamentali del Piano paesaggistico la ricognizione delle aree tutelate per legge (fiumi, laghi, zone archeologiche, ecc.) e degli oggetti individuati con uno specifico provvedimento che ne ha dichiarato il notevole interesse pubblico. Il Ppr per la prima volta censisce, rappresenta, georiferisce tutti i beni paesaggistici del Piemonte, segnalando ai comuni i beni ricadenti sul proprio territorio; allo strumento urbanistico è richiesto di precisare alla scala di dettaglio, ove necessario, le individuazioni degli ambiti tutelati, per disporre di un riferimento certo ai fini, oltre che dell'applicazione della normativa, del rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche ai sensi della normativa vigente.

La terza tavola richiesta è la "tavola della percezione visiva", che più direttamente riguarda uno dei temi innovativi che il Ppr introduce fra i contenuti tradizionalmente affrontati dalla disciplina urbanistica: le relazioni di intervisibilità fra gli elementi che costituiscono un paesaggio. È predisposta dai comuni, spesso collinari o montani, i cui territori per la loro peculiarità rivestono una particolare valenza in merito

agli aspetti scenico-percettivi, in quanto caratterizzati da punti di belvedere o percorsi panoramici dai quali si gode di visuali su paesaggi di pregio, da assi prospettici mirati su fulcri visivi, da particolari interazioni fra morfologia del terreno e profilo degli insediamenti, ecc. La tavola è finalizzata principalmente all'individuazione degli ambiti territoriali maggiormente visibili dai principali punti di osservazione, nonché delle aree dalle quali sono percepiti gli elementi di particolare rilevanza paesaggistica; tale analisi contribuisce a indirizzare la pianificazione, aumentando la consapevolezza di come le scelte urbanistiche di un comune ricadano necessariamente sui territori limitrofi e non possano quindi che essere affrontate a livello sovracomunale.

I comuni possono avvalersi, quale supporto utile ad approfondire la comprensione e la gestione di questo nuovo approccio alla pianificazione, delle "Linee guida per l'analisi, la tutela e la valorizzazione degli aspetti scenico percettivi del paesaggio" predisposte da MiBACT, Regione Piemonte e Università e Politecnico di Torino e della "Carta della sensibilità visiva", approntata dalla Regione per l'intero territorio regionale sulla base dei punti di belvedere individuati dal Ppr. Per mettere a sistema tutte le informazioni approfondite nelle tavole precedenti si chiede infine una "tavola di raffronto", nella quale agli elementi di conoscenza scaturiti dall'analisi svolta si sovrappongono le previsioni del Prg, dove per "previsioni" si intendono non solo le proposte introdotte dalla variante di adeguamento al Ppr, ma anche quelle già presenti nel piano vigente e non ancora attuate che si intende mantenere. È evidente come, a seguito dei ragionamenti e delle analisi effettuate sul territorio a partire dalle indicazioni del Piano paesaggistico, non tutte le previsioni possano essere riproposte in maniera automatica ma debbano invece essere rivalutate criticamente dal comune per verificare se, ancorché vigenti, possano effettivamente essere ritenute coerenti con gli obiettivi di valorizzazione del paesaggio.

Questa è forse la tavola più importante ai fini dell'adeguamento del piano regolatore al Ppr in quanto, alla luce di quanto detto circa l'importanza di avere chiari gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere e il futuro possibile che si immagina per il proprio territorio, costituisce uno strumento molto utile per il comune al fine di ripensare il proprio piano, sia in relazione alle eventuali aree di nuovo impianto, sia in relazione ai principali ambiti territoriali di trasformazione, di riqualificazione, di valorizzazione.

Infine, con lo scopo di raccontare e di descrivere il percorso seguito per l'adeguamento dello strumento urbanistico al Ppr, che si attua ovviamente anche attraverso una revisione dell'apparato normativo, si è proposta ai comuni una tabella finalizzata ad agevolare il raffronto, sicuramente complesso, fra i due strumenti, che descrive e illustra il riscontro del rispetto dei contenuti del Ppr da parte della variante. Tale tabella è strutturata su due colonne: nella prima sono riportate le disposizioni normative del Ppr, mentre nella seconda il comune potrà chiarire, anche con l'eventuale ausilio di

cartogrammi esplicativi, in che modo le norme e le previsioni della variante danno attuazione ai contenuti del Ppr. Tale operazione non è certamente semplice, innanzitutto perché mai affrontata, e, come emerso nelle prime esperienze dei comuni che coraggiosamente hanno già avviato la propria variante di adeguamento al Ppr, le problematiche da risolvere sono molteplici: nuovo linguaggio e nuove tematiche con cui confrontarsi, una fra tutte quella legata agli aspetti scenico-percettivi del paesaggio; contestualizzazione a livello locale delle norme; entrata in scena del Ministero quale quarto soggetto nelle conferenze di copianificazione e valutazione per l'approvazione dei piani; criticità nel mettere in discussione diritti edificatori acquisiti; individuazione della più corretta base cartografica di riferimento; incertezza nel rappresentare elementi soggetti a tutela paesaggistica che, per loro stessa natura, sono dinamici nel tempo, quali i corsi d'acqua o le aree boscate; difficoltà nell'utilizzo di programmi Gis talvolta non ancora adeguatamente conosciuti dai professionisti.

Cosciente del notevole impegno richiesto ai comuni – soprattutto, ma non solo, a quelli di minori dimensioni – la Regione ha proposto tavoli di lavoro, propedeutici all'avvio effettivo della variante di adeguamento secondo il percorso istituzionale indicato dalla legge urbanistica regionale, che stanno dando primi riscontri positivi. In essi tutti i soggetti coinvolti, Ministero incluso, si siedono insieme per confrontarsi e per cercare di risolvere concretamente le difficoltà di tipo concettuale, metodologico, pratico, che tutti gli attori del processo, ognuno per la sua parte, stanno incontrando, nella consapevolezza che si è all'inizio di un percorso, ma che il percorso stesso è un risultato, perché finalmente si comincia a comprendere che il paesaggio è una componente essenziale del territorio e che, quindi, la pianificazione del territorio non può che essere anche pianificazione paesaggistica.

Note

¹ Il Regolamento attuativo del Ppr è volto a fornire indicazioni puntuali riguardo agli aspetti procedurali che accompagnano il processo di attuazione del Piano, come stabilito dalla L.r. 5 dicembre 1977, n. 56 *Tutela e uso del suolo* e dalle norme di attuazione del Ppr stesso; queste ultime stabiliscono anche le modalità di approvazione del Regolamento, che avviene "d'intesa con il Ministero e sentita la Commissione consiliare competente".

La bozza di Regolamento, in via di approvazione, è stata predisposta dagli uffici regionali ed è frutto della sperimentazione condotta, con le Soprintendenze, nell'anno intercorso dall'approvazione del Ppr, soprattutto riguardo al processo di adeguamento dei piani locali (varianti generali, nuovi piani) al Piano e alle valutazioni effettuate circa il rispetto del Ppr nelle procedure di variante al Prg già in corso o relative a porzioni limitate di territorio.

Il presente articolo illustra in generale le modalità operative messe in campo in quest'anno ai fini dell'attuazione del Piano, in particolare in relazione al processo di adeguamento e alla coerenza della strumentazione urbanistica.