

L'impianto normativo

The regulatory system

LUCIA PERSIO

Lucia Persio, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperta in normativa del paesaggio

Abstract

Il Ppr declina principi, funzioni e struttura giuridica del Codice dei beni culturali e del paesaggio; è un provvedimento generale a contenuti precettivi, diretto alla collettività e contenente regole di comportamento per soggetti pubblici e privati. Sovraordinato a ogni atto di pianificazione territoriale o settoriale, programma o progetto nazionale o regionale di sviluppo economico per la tutela del paesaggio, il Piano è "conformativo", poiché incide sulle scelte di pianificazione territoriale e urbanistica degli enti locali e impone limitazioni e condizioni sull'attività edificatoria pubblica e privata. La sua struttura giuridica è articolata in «prescrizioni e previsioni»: le une immediatamente cogenti, le altre composte da indirizzi per le amministrazioni con funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica.

The Regional Landscape Plan presents the principles, functions and legal structure of the Code of the Cultural Heritage and Landscape; it is a universal measure of precepts, aimed at the community and containing rules of behaviour for both public and private subjects. Superordinate to every territorial or sectorial act of planning, programme or national or regional economic development project for safeguarding the landscape, the plan stands as a "conformer", since it affects the territorial and urban-planning choices of local bodies and imposes limitations and conditions on public and private building activity. Its legal structure is laid out in «measures and provisions»: the former immediately mandatory; the latter consisting of guidelines for the administrations responsible for territorial and urban-planning.

Il Piano paesaggistico regionale del Piemonte – concepito e sviluppato all'indomani dell'approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Cbcp o Codice), che ne declina i principi, le funzioni e la struttura giuridica – rappresenta il principale strumento di pianificazione territoriale di livello regionale di disciplina del paesaggio.

Sul piano normativo, il Piano è un provvedimento generale a contenuti precettivi, diretto all'intera collettività e contenente regole di comportamento per un'ampia serie di soggetti, pubblici e privati. Esso si pone in posizione di sovraordinazione gerarchica rispetto a ogni altro atto di pianificazione territoriale o settoriale, programma o progetto nazionale o regionale di sviluppo economico per quanto concerne la tutela del paesaggio, come enfaticamente disposto dall'articolo 145, c. 3, del Codice e rappresenta, tra gli strumenti di pianificazione territoriale, il piano "conformativo" per eccellenza, incidendo sulle scelte di pianificazione territoriale e urbanistica degli enti locali nonché

imponendo direttamente limitazioni e condizioni sull'attività edificatoria pubblica e privata.

L'impianto normativo del Ppr, sviluppato nei quarantasei articoli che ne costituiscono le Norme di attuazione (Nta), trova la sua fonte, a livello statale, nel D.lgs. 42 del 2004 – al Capo III del Titolo I della Parte terza – e, a livello regionale, nella L.r. 56 del 1977, al Titolo III, entrambi profondamente innovati con successivi interventi normativi che hanno rafforzato il ruolo della pianificazione paesaggistica.

Al termine di un lungo percorso normativo – che, a partire dalla legge Bottai n. 1497 del 1939 che introdusse per la prima volta la facoltà di predisporre piani territoriali-paesistici allo scopo di tutelare le cosiddette “bellezze d'insieme” affidandone la relativa elaborazione allo Stato, passando attraverso la delega alle Regioni delle funzioni in materia di Piani territoriali di coordinamento e di Piani paesistici con il D.P.R. n. 8 del 1972, approdando alla legge Galasso n. 431 del 1985 che trasformò la facoltà di redigere tali piani in obbligo per le categorie di beni vincolati dalla legge stessa – il legislatore italiano, all'indomani dell'adozione, da parte del Consiglio d'Europa, della Convenzione europea sul paesaggio (Cep), ratificata a Firenze il 20 ottobre 2000, ha ridefinito il ruolo della pianificazione paesaggistica, attribuendole la funzione di perno centrale nel sistema di tutela del paesaggio e adottando un approccio di tipo programmatico per definire in via generale e preventiva il quadro delle condizioni e dei limiti per le trasformazioni del territorio. I successivi interventi correttivi sul Codice (D.lgs. cd. Buttiglione n. 157 del 2006 e D.lgs. cd. Rutelli n. 63 del 2008) hanno poi implementato il ruolo della pianificazione paesaggistica, dando vita a un nuovo sistema di pianificazione dei “paesaggi”, nell'accezione più ampia introdotta dalla Cep, che ha riconosciuto in ugual misura i paesaggi che

possono essere considerati come eccezionali, i paesaggi del quotidiano e i paesaggi degradati.

Tra le novità più rilevanti introdotte dai decreti correttivi vi è per l'appunto quella che assegna al Piano una funzione di regolamentazione globale del territorio regionale – superando il precedente rapporto di necessaria coincidenza con i beni vincolati che del Piano costituiscono ora il contenuto dispositivo minimo – e quella che assegna congiuntamente allo Stato e alle Regioni la funzione di pianificazione paesaggistica, instaurando un obbligo di co-pianificazione per le parti di territorio vincolate paesaggisticamente, a testimonianza di un nuovo centralismo statale nel campo della tutela del paesaggio.

Sotto il profilo strutturale e funzionale, gli articoli da 143 a 145 del Codice individuano in maniera analitica le diverse fasi di elaborazione del Piano (ricognizione, delimitazione, rappresentazione, determinazione delle prescrizioni d'uso, ecc.) e attribuiscono poi alle singole leggi regionali la disciplina del procedimento di formazione e approvazione del Piano stesso, in modo da garantire la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi e eventuali ulteriori forme di partecipazione e informazione.

La struttura giuridica del Piano declina le relative disposizioni in «prescrizioni e previsioni» (art. 135, c. 4), con rilevanza giuridica diversificata: le prime immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni eventualmente difformi degli strumenti urbanistici vigenti già dalla fase di adozione del piano (cd. “salvaguardia”), in quanto dotate di contenuto precettivo; le seconde di carattere programmatico, di norma non suscettibili di immediata applicazione, recanti indirizzi o linee di sviluppo cui si devono attenere le amministrazioni preposte alle funzioni di pianificazione territoriale e





urbanistica per rendere lo sviluppo urbanistico ed edilizio compatibile con i valori paesaggistici riconosciuti.

Il Ppr prefigura un percorso di adeguamento che vede nella copianificazione lo strumento prioritario per garantire l'attuazione condivisa delle politiche del paesaggio, prevedendo la necessità, per la pianificazione urbanistica comunale, di adeguamento entro due anni dall'approvazione del Piano paesaggistico.

In Piemonte, la disciplina di attuazione in materia è regolamentata dalla L.r. 56 del 1977, che all'articolo 4 definisce il Ppr «per quanto attiene alla tutela del paesaggio, strumento prevalente rispetto agli altri atti di pianificazione, compresi i piani d'area delle aree protette» e, all'articolo 8, c. 4, declina le disposizioni normative del Ppr secondo lo schema sopra esplicitato delle disposizioni precettive e programmatiche, enucleando tre tipologie di norme: indirizzi, direttive «che esigono attuazione nella pianificazione provinciale, della città metropolitana e comunale» e prescrizioni «immediatamente prevalenti sulla disciplina locale vigente e cogenti anche nei confronti dei privati, delle quali deve essere evidenziata in modo espresso, a pena d'inefficacia, nell'atto di approvazione, la loro prevalenza e cogenza».

Nell'ambito della cornice normativa sin qui richiamata – di livello statale e regionale – trova dunque legittimazione il Piano paesaggistico regionale del Piemonte, redatto nell'ottica di un sistema di pianificazione complementare e condiviso con le altre discipline e gli altri enti competenti per il

governo del territorio. Esso fornisce, per la prima volta, una lettura strutturale delle caratteristiche paesaggistiche del territorio piemontese, organizzando in un disegno coerente, per ambiti territoriali vasti, l'articolazione e la graduazione della disciplina paesaggistica, definendo le politiche per la tutela e la valorizzazione del paesaggio e gli indirizzi di recupero e riqualificazione, e articolandone la disciplina normativa – declinata nelle disposizioni costituite da indirizzi; direttive; prescrizioni e specifiche prescrizioni d'uso, come definite all'articolo 2 delle relative Nta – secondo un sistema diversificato di livelli di cogenza.

Il Ppr è infatti strumento di pianificazione di area vasta, che, a norma dell'articolo 8 bis, c. 4, della L.r. 56 del 1977, si attua attraverso la pianificazione locale: spetterà quindi ai Comuni specificarne i contenuti, dettagliandone le delimitazioni alla scala più puntuale propria dello strumento urbanistico, secondo il consueto meccanismo di «specificazione» a livello locale dello strumento di pianificazione territoriale di area vasta, alla cui definizione e specificazione sono rivolte le disposizioni contenute nell'articolo 46 delle Nta, che disciplinano i meccanismi di «conformazione», «adeguamento» o «verifica di coerenza» degli strumenti urbanistici, a seconda del grado di incidenza e della forza giuridica delle norme sovraordinate sulla pianificazione sottostante.

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.