

# L'attuazione<sup>1</sup>

## *The Implementation*

**ANNALISA SAVIO**

*Annalisa Savio, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperta in pianificazione territoriale e paesaggistica*

### **Abstract**

L'adeguamento degli strumenti di pianificazione al Ppr è un percorso innovativo e gravoso, dettato dal Codice e dalla Convenzione europea sul paesaggio per integrare la disciplina paesaggistica nei piani locali e adattarla alle peculiarità e alle esigenze dei territori, definendo le condizioni e i limiti delle trasformazioni. Tale processo richiede un accompagnamento e supporto agli enti locali, così che essi interpretino l'adeguamento come opportunità per innescare un rinnovamento culturale, che può condurre a riconoscere il paesaggio come occasione per costruire lo sviluppo del proprio territorio e l'interesse paesaggistico come fattore prevalente nell'ambito delle procedure di pianificazione. A tal fine è in corso di predisposizione un apposito Regolamento, volto a definire le modalità di attuazione del Ppr e a fornire indicazioni puntuali riguardo agli aspetti procedurali a esse connessi.

*The upgrading of planning tools in accordance with the Ppr (Regional Landscape Plan) is an innovative and onerous process, dictated by the Code of the Cultural and Landscape Heritage and the European Landscape Convention to integrate the landscape discipline into local planning and to adapt it to the peculiarities and needs of the territories, setting out the conditions and limits of transformations. Such a process requires assisting local bodies so that they interpret this updating as an opportunity for triggering cultural renovation, which can lead to recognizing the landscape interest as a prevalent factor in the planning processes. To this end, a specific Regulation is being prepared, aimed at defining how the Ppr is to be implemented and at providing precise indications concerning the procedural aspects that accompany it.*

Con l'approvazione del Piano paesaggistico regionale (Ppr) si è avviata la vasta e articolata fase di attuazione degli obiettivi e delle strategie di tutela e valorizzazione del paesaggio regionale e dei valori identitari riconosciuti dal piano stesso; le previsioni del Ppr, come indicato nelle norme di attuazione (NdA), rappresentano, infatti, il quadro di riferimento per il perseguimento dei fini di tutela paesaggistica e per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale e costituiscono misure di coordinamento degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale.

In questo quadro la pianificazione, in particolare la pianificazione urbanistica comunale, assume il ruolo di principale strumento di attuazione delle politiche del Piano paesaggistico regionale, coerentemente con quanto stabilito dal Codice che, all'articolo 145 comma 3, dispone che «I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale



alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione»; mentre è affidato alle Regioni il compito di disciplinare il procedimento «di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

L'Accordo siglato a Roma il 14 marzo 2017 tra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT) e la Regione Piemonte, che stabilisce i presupposti, le modalità e i tempi per l'attuazione e la revisione del Piano, rileva all'articolo 4 (*Azione congiunta in fase attuativa*) il significato dell'attuazione del Ppr:

Le Parti si impegnano ad attuare il Ppr mediante la verifica della conformità allo stesso degli interventi di modifica dello stato dei luoghi, attraverso le procedure di autorizzazione di cui all'articolo 146 del Codice, e a promuovere, ai sensi degli articoli 3 e 46 delle Norme di Attuazione del Ppr, l'adeguamento alle previsioni dello stesso, da parte dei comuni, della città metropolitana, delle province e degli enti gestori delle aree naturali protette, dei relativi strumenti di pianificazione entro ventiquattro mesi dalla data della sua approvazione, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo [...], nel rispetto delle disposizioni del Titolo II (Pianificazione territoriale e paesaggistica) e del Titolo III (Pianificazione urbanistica) della L.r. 56/1977.

In coerenza con il Codice, l'Accordo individua, quale modalità prevalente per l'attuazione del piano, l'adeguamento dei piani urbanistici locali, dei piani di settore e degli strumenti di pianificazione ai disposti normativi del Ppr; lo stesso Ppr, nelle NdA, all'articolo 3 (*Ruolo del Ppr e rapporti con i piani e i programmi territoriali*) riprende il dettato normativo sopra citato, stabilendo che «Le previsioni del Ppr, quadro di riferimento per la tutela e la valorizzazione del paesaggio regionale, costituiscono misure di coordinamento e riferimento per tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, urbanistica e di settore, ad ogni livello».

Integrare il paesaggio nelle politiche di governo del territorio mediante l'adeguamento degli strumenti di pianificazione al Ppr rappresenta l'elemento innovativo dettato dal Codice e dalla Convenzione Europea del Paesaggio, un cambiamento sostanziale nell'approccio alla pianificazione: occorre muovere dalle necessità che esprime il paesaggio come forma del territorio per definire le condizioni e i limiti delle trasformazioni e per costruire lo sviluppo del territorio. Il processo che ne deriva richiede un percorso di accompagnamento e di supporto agli enti locali che porti a interpretare l'adeguamento al Ppr come opportunità e non come obbligo, come strumento in grado di innescare un rinnovamento "culturale" che può condurre a riconoscere l'interesse paesaggistico come fattore prevalente nell'ambito delle procedure di pianificazione.

Il Ppr dispone, infatti, che gli strumenti di pianificazione ai diversi livelli debbano garantire la coerenza di tutte le

azioni trasformative in progetto con quanto previsto dal Piano stesso, in termini di tutela e valorizzazione del paesaggio; il paesaggio si inserisce quindi, a pieno titolo, nelle diverse politiche pubbliche, di pianificazione del territorio, urbanistiche, in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio. Come indicato nelle NdA del Ppr, l'obiettivo strategico è integrare le scelte di sviluppo socio-economico e sostenibile del territorio con la tutela e la valorizzazione del paesaggio regionale.

A tal proposito si richiama la *Carta nazionale del paesaggio - Elementi per una Strategia per il paesaggio italiano*, a cura dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio - MiBACT 2018:

Per governare i cambiamenti del paesaggio e gestirne la complessità occorrono, quindi, una visione condivisa di lungo periodo e una gamma di strumenti diversi, non solo normativi e procedurali, che attraversino tutte le politiche pubbliche i cui effetti ricadano sul paesaggio. Le azioni proposte per raggiungere questo primo obiettivo mirano [...] all'assunzione di procedure condivise per l'attuazione di politiche di pianificazione e di gestione integrata e coordinata del territorio.

Il processo di attuazione del Ppr, secondo quanto stabilito dall'articolo 145, comma 5 del Codice e dall'articolo 8bis, comma 7 della L.r. 5 dicembre 1977, n. 56 *Tutela e uso del suolo*, e come inoltre previsto dall'articolo 46, comma 10 delle stesse NdA del Ppr<sup>2</sup>, nonché dall'Accordo sopra citato, è accompagnato da un apposito regolamento, volto a definire le modalità di tale attuazione e a fornire indicazioni puntuali riguardo agli aspetti procedurali.

L'attuazione del Ppr richiede momenti e percorsi distinti: attraverso la pianificazione, come anticipato sopra, mediante l'adeguamento degli strumenti urbanistici e l'esame delle varianti a tali strumenti che non costituiscono adeguamento, secondo le procedure di gestione ordinaria del territorio, disciplinate dalla L.r. 56/1977; attraverso il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, mediante la promozione e la realizzazione dei programmi e progetti strategici riconosciuti dal Ppr e tramite la predisposizione di strumenti di approfondimento, linee guida e atti di indirizzo, sui temi del paesaggio. Il Ppr si attua, in primo luogo, attraverso il rispetto delle disposizioni cogenti e immediatamente prevalenti, rivolte a tutti gli strumenti di governo del territorio generali e settoriali alle diverse scale, compresi i piani d'area delle aree protette, richiamati nella deliberazione di approvazione del Ppr (DCR 3 ottobre 2017, n. 233-35836) e contenuti nelle NdA e nelle schede del Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte, Prima parte: esse prevalgono sulle disposizioni eventualmente incompatibili e sono di immediata applicazione per gli interventi sul territorio.

È necessario quindi uno strumento che specifichi, per la pianificazione, «le modalità di adeguamento al Ppr e di

attuazione del piano medesimo» dettando disposizioni volte a definire le finalità che le diverse tipologie di piani indicati all'articolo 5 delle NdA del Ppr fanno proprie nel processo di attuazione del Ppr e a delineare e uniformare le procedure per l'adeguamento stesso, nonché indicazioni per l'esame delle varianti agli strumenti di pianificazione che non costituiscono adeguamento, di cui all'articolo 46, comma 9, delle NdA.

L'attuazione del Ppr per la pianificazione d'area vasta significa garantire il perseguimento delle strategie e degli obiettivi di qualità paesaggistica di livello sovra locale, attraverso l'approfondimento dei contenuti del Ppr e il coordinamento della pianificazione locale; il ruolo della pianificazione urbanistica è rivolto principalmente alla tutela, salvaguardia e valorizzazione delle peculiarità paesaggistiche dei territori, con particolare attenzione alle specificazioni dei beni paesaggistici ricadenti nel territorio comunale e delle componenti paesaggistiche riconosciute dal Ppr stesso. Gli approfondimenti e le precisazioni conseguenti alla trasposizione alla scala locale dei contenuti conoscitivi del Ppr, verificati e condivisi in sede di adeguamento al Ppr da parte di Regione e Ministero, costituiscono, ai sensi dell'articolo 5 delle NdA del Ppr, il conseguente aggiornamento delle tavole del Piano. Come richiesto dal Codice e in coerenza con i disposti normativi della L.r. 56/1977, il regolamento attuativo definisce le modalità di partecipazione del Ministero dei beni e delle attività culturali (MiBAC), attraverso i suoi uffici periferici, Segretariato Regionale e Soprintendenze, ai procedimenti per le varianti di adeguamento al Ppr e per le altre varianti agli strumenti di pianificazione. A tal riguardo è necessario che il regolamento individui una struttura interistituzionale, che provveda all'istruttoria congiunta degli strumenti di pianificazione in adeguamento al Ppr, sulla scorta dell'esperienza consolidata nella ricognizione dei beni paesaggistici, e definisca il ruolo del Comitato tecnico interistituzionale Regione-MiBAC – struttura nata a seguito del *Protocollo di intesa tra la Regione Piemonte e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali* per la redazione condivisa del Piano paesaggistico regionale. Come previsto nell'Accordo sopra citato, il Comitato tecnico assume il ruolo di struttura incaricata di fornire indicazioni e chiarimenti per l'applicazione e il monitoraggio del Ppr, in merito alle attività di conformazione e adeguamento degli strumenti di pianificazione, nonché per le altre attività di attuazione del Ppr.

Come stabilito dall'articolo 46, comma 10 delle NdA del Ppr, il regolamento attuativo definisce il regime transitorio relativo agli strumenti di pianificazione già avviati alla data di entrata in vigore del Ppr e non ancora conclusi e le modalità procedurali per le diverse tipologie di varianti agli strumenti urbanistici, formate e approvate secondo le procedure previste dalla L.r. 56/1977, che, nelle more dell'adeguamento al Ppr, come previsto dall'articolo 46, comma 9 delle NdA, devono rispettare le disposizioni cogenti e immediatamente prevalenti, nonché gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive del Ppr, limitatamente alle aree da essa interessate.



Si evidenzia, infine, riguardo alla pianificazione locale, come sia da privilegiare e promuovere il processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr realizzato per unioni o associazioni di comuni, finalizzato a raggiungere strategie di paesaggio condivise e di ampio respiro, coerentemente con i disposti della L.r. 56/1977 e i contenuti del Piano territoriale regionale, laddove specifica che «i comuni, per un efficace governo del territorio, possono aggregarsi in ambiti di pianificazione intercomunale [...], in riferimento alla ripartizione operata dal Ppr in ambiti e unità di paesaggio». Gli adeguamenti già avviati nel corso dell'anno trascorso dall'approvazione del Ppr hanno condotto gli uffici a fornire specifiche tecniche di supporto sia al processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr, sia all'attività di verifica per la coerenza delle varianti agli strumenti urbanistici precedenti alla variante di adeguamento al Ppr stesso; inoltre, al fine di dare attuazione ai disposti di cui all'articolo 142 comma 3 del D.lgs. 42/2004, si sono definiti criteri per l'individuazione dei corsi d'acqua irrilevanti ai fini paesaggistici e ulteriori disposizioni per la procedura di valutazione ambientale strategica degli strumenti urbanistici di adeguamento al Ppr.

L'attuazione del Ppr avviene, come sopra ricordato, anche attraverso il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche di cui all'articolo 146 del Codice e all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi*

*dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*) in quanto, fin dalla prima adozione del Ppr, «non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree tutelate ai sensi dell'articolo 134 del Codice stesso, interventi in contrasto con le prescrizioni contenute nelle norme di attuazione del Ppr e nelle schede del Catalogo». Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr, come previsto dall'articolo 146, comma 7 del Codice, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (la regione o il comune con il supporto della commissione locale del paesaggio) verifica la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni e le prescrizioni specifiche contenute nel Ppr, preliminarmente alla valutazione di compatibilità paesaggistica degli interventi. In questo modo trova attuazione quanto stabilito, ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, dal Codice e dal D.P.C.M. 12 dicembre 2005 *La Relazione paesaggistica*; nel Decreto stesso è espressamente richiesto che la relazione paesaggistica contenga tutti gli elementi necessari ai fini della verifica di conformità dell'intervento rispetto ai contenuti e alle prescrizioni del Ppr. La relazione paesaggistica deve confrontare la proposta di intervento con i contenuti prescrittivi dettati dal Piano paesaggistico e dimostrare la coerenza del progetto con le finalità di conservazione, valorizzazione e riqualificazione indicate dal Piano per il particolare contesto interessato. Con l'approvazione del Ppr si attua, infine, quanto previsto dal Codice nell'articolo 146. A seguito dell'adeguamento degli



strumenti urbanistici al Ppr, il parere del Soprintendente assume natura obbligatoria non vincolante e, nel procedimento autorizzatorio semplificato di cui al d.p.r. 31/2017 sopra citato, ai sensi della L.r. 1 dicembre 2008, n. 32, non è necessario acquisire il parere della commissione locale per il paesaggio; la verifica di conformità è effettuata anche sulla base delle norme del piano locale adeguate al Ppr.

L'attuazione delle politiche di salvaguardia e valorizzazione del paesaggio individuate dal Ppr, oltre che attraverso il rispetto delle sue previsioni e l'adeguamento degli strumenti di pianificazione, avviene mediante la realizzazione dei progetti e programmi strategici individuati all'articolo 44 delle NdA (cfr. tavola P6 *Strategie e politiche per il paesaggio* del Ppr), la promozione di azioni e interventi realizzati mediante la L.r. 16 giugno 2008, n. 14 *Norme per la valorizzazione del paesaggio*, e attraverso l'elaborazione di approfondimenti tematici quali ad esempio studi e analisi, linee guida e cataloghi. I temi della tutela del territorio e della qualità paesaggistica delle trasformazioni sono sostenuti nel Ppr attraverso i propri contenuti normativi e promuovendo specifiche strategie e progetti volti alla valorizzazione integrata del paesaggio; in particolare, il Piano promuove iniziative che mirano allo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio, prestando attenzione alla valorizzazione dei paesaggi identitari del Piemonte, alla salvaguardia attiva dei paesaggi agrari, al contenimento del consumo di suolo e alla riduzione della dispersione insediativa. Riguardo ai temi prioritari sopra ricordati possono essere avviati programmi, piani e progetti strategici in attuazione delle politiche del Ppr.

Il carattere progettuale del Ppr, avviato fin dalla sua prima adozione nel 2009, ha già trovato attuazione attraverso alcuni specifici progetti, ora conclusi, che hanno riguardato, in particolare, il riconoscimento nel patrimonio mondiale UNESCO dei "Paesaggi vitivinicoli del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato", la salvaguardia dei Tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano e il contenimento del consumo di suolo e della dispersione insediativa, in raccordo con il Piano territoriale regionale.

Con l'inclusione nella Lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO delle colline centrali del Piemonte, quali luoghi identitari meritevoli di essere salvaguardati nei loro molteplici aspetti, è stata data attuazione all'articolo 33, comma 6 delle NdA, *Luoghi ed elementi identitari*. Costituiscono altresì attuazione del Ppr le *Linee guida per l'adeguamento dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi alle indicazioni di tutela per il Sito UNESCO*, approvate dalla Giunta regionale con deliberazione n. 26-2131 del 21 settembre 2015, rivolte agli enti preposti alla tutela del sito, per indirizzarli nella predisposizione dei propri strumenti urbanistici. Le indicazioni contenute nelle Linee guida, volte a supportare i comuni nell'individuazione dei diversi livelli di tutela da inserire negli strumenti urbanistici ai fini di garantire la salvaguardia e la valorizzazione dei paesaggi vitivinicoli, rappresentano una prima, concreta, sperimentazione

dell'attuazione del Ppr. L'adeguamento alle Linee guida non costituisce, tuttavia l'adeguamento al Ppr ai sensi dell'articolo 145, comma 4, del Codice; a tale riguardo, il regolamento attuativo per i comuni che hanno già avviato il processo di adeguamento del proprio strumento urbanistico alle indicazioni di tutela per il Sito UNESCO individua modalità di adeguamento al Ppr che mantengono valide le analisi paesaggistiche già effettuate sulla base dei contenuti delle Linee guida stesse.

Per rendere più articolati e operativi gli obiettivi di qualità paesaggistica che il Ppr propone, in coerenza con i contenuti dell'articolo 143, comma 8 del Codice («il piano paesaggistico può individuare anche linee guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione di aree regionali, individuandone gli strumenti di attuazione») e con le NdA del Ppr stesso, è prevista la redazione di "buone pratiche" (alcune delle quali già operanti) di supporto all'azione di pianificazione e di progettazione dei soggetti pubblici e privati.

Tra quelle fino a ora prodotte, si ricordano:

- *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti, buone pratiche per la pianificazione locale e buone pratiche per la progettazione edilizia* (approvati con DGR 30/2010);
- *Linee guida per l'analisi, la tutela e la valorizzazione degli aspetti scenico percettivi del paesaggio* predisposte dal Politecnico di Torino.

Un ruolo significativo nell'attuazione del Ppr assume, in coerenza con la Convenzione Europea del Paesaggio, la previsione di attività di formazione per tecnici e operatori di settore al fine di agevolare il processo di conoscenza, attuazione e adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr, e di momenti di partecipazione, finalizzati alla diffusione della cultura del paesaggio, attraverso incontri, conferenze, laboratori, informazione nelle scuole; lo stesso processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr può attivare processi di partecipazione per la condivisione delle scelte di sviluppo del proprio territorio. Il coinvolgimento degli osservatori locali del paesaggio, degli ecomusei e delle associazioni ambientaliste consente di avviare, attraverso progetti di tutela e valorizzazione del territorio e del paesaggio nei diversi contesti locali, azioni di sensibilizzazione volte a individuare i valori paesaggistici socialmente riconosciuti del territorio di appartenenza, in coerenza con la Convenzione e in attuazione e specificazione del Ppr stesso.

In conclusione, l'attuazione del Ppr, in particolare attraverso la pianificazione, può comportare l'avvio di un percorso innovativo, ma nel contempo gravoso, in quanto agli enti locali è attribuito il compito di integrare la disciplina paesaggistica nei piani locali e adattarla alle peculiarità e alle esigenze dei propri territori. L'obiettivo primario è che l'attività di adeguamento della pianificazione urbanistica non sia ricondotta unicamente alla verifica dei beni paesaggistici e delle relative prescrizioni, ma sia finalizzata a tradurre



gli obiettivi di qualità del Piano paesaggistico e a definire in modo consapevole i processi di trasformazione del territorio. L'adeguamento al Ppr, in conclusione, come processo in grado «di declinare alla scala locale le strategie previste dai piani e di attivare forme di partecipazione e di governance che accrescano la consapevolezza sociale dei grandi valori dei paesaggi regionali e delle opportunità che possono derivarne per il benessere collettivo, condividendo progetti e regole di trasformazione del territorio-paesaggio che consentano di migliorarne la qualità ecologica e insediativa e di mantenerne e svilupparne i caratteri identitari, per accrescerne vivibilità e attrattività»<sup>3</sup>.

### Note

<sup>1</sup> 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 finalità e i contenuti della bozza di regolamento.

<sup>2</sup> «Entro novanta giorni dall'approvazione del Ppr la Regione, d'intesa con il Ministero e sentita la Commissione consiliare competente, con il regolamento di cui all'articolo 8bis, comma 7 della L.r. 56/1977 disciplina le modalità di adeguamento al Ppr e la sua attuazione, nonché le modalità per la verifica di coerenza delle varianti di cui al comma 9, individuando la documentazione e gli adempimenti necessari a garantire il rispetto delle norme del Ppr, e stabilisce il regime transitorio per l'approvazione degli strumenti di pianificazione in itinere alla data di approvazione del Ppr stesso».

<sup>3</sup> Roberto Banchini, Angela Barbanente, Anna Marson, Lionella Scazzosi, *Adeguamento e conformazione dei piani urbanistici e territoriali ai piani paesaggistici*, in Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio, *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, Gangemi, Roma 2017, pp. 219-220.

Crediti fotografici: Lorenzo Attardo.