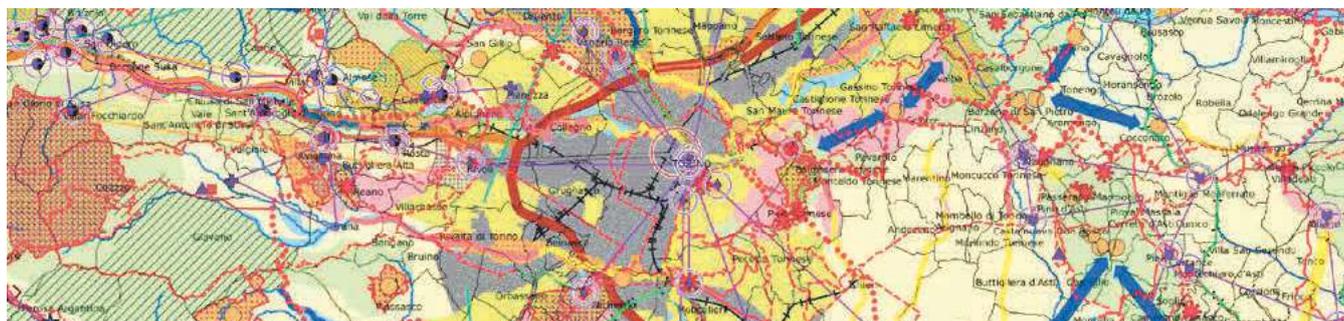


# Il Ppr Piemonte: struttura e funzionamento

## *Piedmont Regional Landscape Plan: structure and functioning*



Il Piano paesaggistico regionale è un insieme di documenti complesso e articolato, ricco di rimandi interni. In queste pagine, dopo un'illustrazione che aiuta a “navigare” tra le parti (accessibili sul sito ufficiale della Regione Piemonte), i funzionari che hanno partecipato alla redazione del Piano e sono incaricati della sua gestione spiegano l'impostazione normativa e il modo in cui esso può e deve essere utilizzato nei processi urbanistici ed edilizi.

# La struttura

## *The structure*

**MARTA ARGENZIANO, JESSICA DEFFACIS,  
BARBARA GAMALERO, GIOVANNI PALUDI**

### **Abstract**

Il Ppr, ispirato ai principi di sviluppo sostenibile, uso consapevole del territorio, minor consumo del suolo, salvaguardia delle caratteristiche del paesaggio e promozione dei valori inseriti nei contesti ambientali, è strumento di conoscenza che aiuta la collettività a riconoscere il valore del territorio; opera in un'ottica di regolazione, pianificazione e programmazione, per garantire la salvaguardia delle componenti del paesaggio, la riqualificazione delle parti compromesse, la crescita di una coscienza comune sull'attenzione di cui necessita il territorio, risorsa capace di garantire lo sviluppo delle comunità. Definisce modalità affinché il paesaggio sia conosciuto, tutelato, valorizzato e regolato; promuove salvaguardia, gestione e recupero dei beni paesaggistici e realizzazione di nuovi valori paesaggistici.

*Inspired by principles of sustainable development, an informed use of the territory, reduced land consumption, safeguarding specific landscape traits and promoting inherent values in the diverse environmental contexts, the Ppr (Regional Landscape Plan) is an awareness tool that aids the community to recognize the value of its territory. It aims to regulate, plan and programme in order to guarantee the safeguarding of landscape components, the regeneration of compromised parts, and an increased collective awareness about what the territory needs which becomes a resource capable of guaranteeing the community's development. It defines modalities so that the landscape can be known, protected, enhanced and regulated; it promotes the safeguarding, management and recovery of landscape heritage and the generation of new landscape values.*

*Marta Argenziano, Jessica Deffacis, Barbara Gamalero, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, Ufficio di Piano paesaggistico, esperte in sistemi informativi territoriali*

*Giovanni Paludi, Regione Piemonte, Vicedirettore della Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Responsabile del Settore Territorio e paesaggio*

### **1. Il Piano paesaggistico regionale**

Il Piano paesaggistico regionale è stato redatto in attuazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Cbcp o Codice), nell'ottica di un sistema di pianificazione complementare e condiviso con le altre discipline e gli altri enti competenti per il governo del territorio.

La redazione del Piano è avvenuta in accordo con le Province piemontesi (l'accordo risale al 2008) per la definizione di una base conoscitiva comune e mediante la sottoscrizione, sempre nel 2008, di un Protocollo d'intesa con il Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo (MiBACT), con il quale sono stati condivisi i contenuti del Piano stesso. Al 2009 risale la prima adozione, a cui è seguito un periodo di approfondimento dei contenuti e di revisione degli elaborati.

Il Piano fornisce, per la prima volta, una lettura strutturale delle caratteristiche paesaggistiche del territorio piemontese, definendo le politiche per la tutela e la valorizzazione del paesaggio. La struttura del Piano si sostanzia nel

riconoscimento di settantasei Ambiti di paesaggio in cui è suddiviso il territorio regionale, nella definizione di obiettivi per la qualità paesaggistica e, a livello normativo, nella definizione di indirizzi, direttive e prescrizioni rivolte agli altri strumenti di pianificazione.

Il Piano prefigura un percorso di adeguamento che vede nella copianificazione lo strumento prioritario per garantire l'attuazione condivisa delle politiche derivanti dai principi della Convenzione europea sul paesaggio (Cep), nonché di quelle più stringenti e prescrittive contenute nel Codice.

## 2. Il percorso del Piano

Il Piano paesaggistico regionale è stato adottato per la prima volta con DGR n. 53-11975 del 4 agosto 2009, ai sensi del testo allora vigente dell'articolo 8 *quinquies* della L.r. 56 del 1977.

L'elaborazione del Piano, come previsto dal Codice, è stata sviluppata congiuntamente con il MiBACT, secondo le modalità disciplinate dal Protocollo d'intesa sottoscritto il 28 marzo 2008 e dal Disciplinare d'attuazione del Protocollo di intesa dell'11 luglio 2008 ed è proseguita dopo l'adozione del 2009, con specifico riferimento alla ricognizione dei beni paesaggistici e alla definizione della loro disciplina normativa. I lavori di copianificazione paesaggistica si sono svolti attraverso un Comitato Tecnico di composizione interistituzionale (Regione-MiBACT), appositamente istituito ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo d'intesa.

L'insieme delle osservazioni e dei pareri pervenuti a seguito dell'adozione, incluso il parere motivato di compatibilità ambientale espresso con DGR n. 34-3838 dell'8 maggio 2012, ha condotto a un processo di revisione e integrazione degli aspetti conoscitivi, cartografici, normativi del Ppr, per predisporre uno strumento di pianificazione il più possibile completo, comprensibile ed efficace.

Nell'attesa della revisione complessiva del Piano, con DGR n. 6-5430 del 26 febbraio 2013 è stata adottata la riformulazione delle prescrizioni dell'articolo 13 delle Norme di attuazione (Nta).

A conclusione dei lavori di ricognizione dei beni paesaggistici si è ritenuto necessario garantire il coinvolgimento dei soggetti interessati, ai fini di assicurare la massima trasparenza nel processo di revisione del Piano. È stata pertanto inviata, a fine 2013, a ciascun Comune piemontese un'informativa contenente la documentazione relativa ai beni paesaggistici presenti sul proprio territorio, con l'invito a verificare tale documentazione rispetto ai dati in proprio possesso e a esprimere eventuali considerazioni in merito.

I numerosi riscontri pervenuti sono stati analizzati e vagliati in incontri specifici. Con DGR n. 20-1442 del 18 maggio 2015 la Giunta Regionale ha infine provveduto alla nuova adozione del Ppr.

A seguito della pubblicazione sono pervenute osservazioni da parte di trecentotrentacinque soggetti interessati, anche ai fini del processo di Valutazione Ambientale Strategica

(VAS), ed è stato espresso un nuovo parere motivato sulla compatibilità ambientale del Ppr (DGR n. 48-3709 del 25 luglio 2016), con il quale sono state fornite indicazioni finalizzate a garantire una migliore sostenibilità ambientale del Piano.

Si è provveduto a dare riscontro a tutte le osservazioni e i pareri pervenuti, anche in accordo con i funzionari del MiBACT per il Piemonte, rivedendo il Piano nei suoi contenuti cartografici e normativi in modo da recepire gli approfondimenti conoscitivi proposti nell'ambito delle osservazioni stesse e da garantire una maggiore chiarezza ai fini della sua applicazione.

Al termine dell'esame dei rilievi pervenuti, per garantire la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nella futura attuazione del Ppr, sono state effettuate nei territori provinciali presentazioni dedicate ai Comuni per illustrare i riscontri alle principali osservazioni; parallelamente sono stati effettuati più incontri con le associazioni portatrici di interessi, gli ordini e i collegi professionali, le associazioni degli enti locali; allo stesso tempo i contenuti dei pareri e delle osservazioni, con le conseguenti proposte di modifica agli elaborati, sono stati illustrati e discussi in più incontri con le Commissioni II<sup>1</sup> e V<sup>2</sup> del Consiglio Regionale.

Con deliberazione n. 33-4204 del 14 novembre 2016, la Giunta Regionale ha definitivamente approvato le controdeduzioni ai pareri e alle osservazioni e, nella medesima data, gli elaborati del Ppr, come integrati e modificati, sono stati trasmessi al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Successivamente all'espressione del parere favorevole da parte del Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici del Ministero, il 14 marzo 2017 è stato firmato a Roma fra il Ministro Franceschini e il Presidente della Regione Sergio Chiamparino l'Accordo previsto dall'articolo 143, c. 2, del Codice, che stabilisce i presupposti, le modalità e i tempi per l'attuazione e la revisione del Piano; il 27 marzo la Giunta Regionale, con deliberazione n. 24-4824, ha trasmesso il Ppr al Consiglio Regionale per l'approvazione.

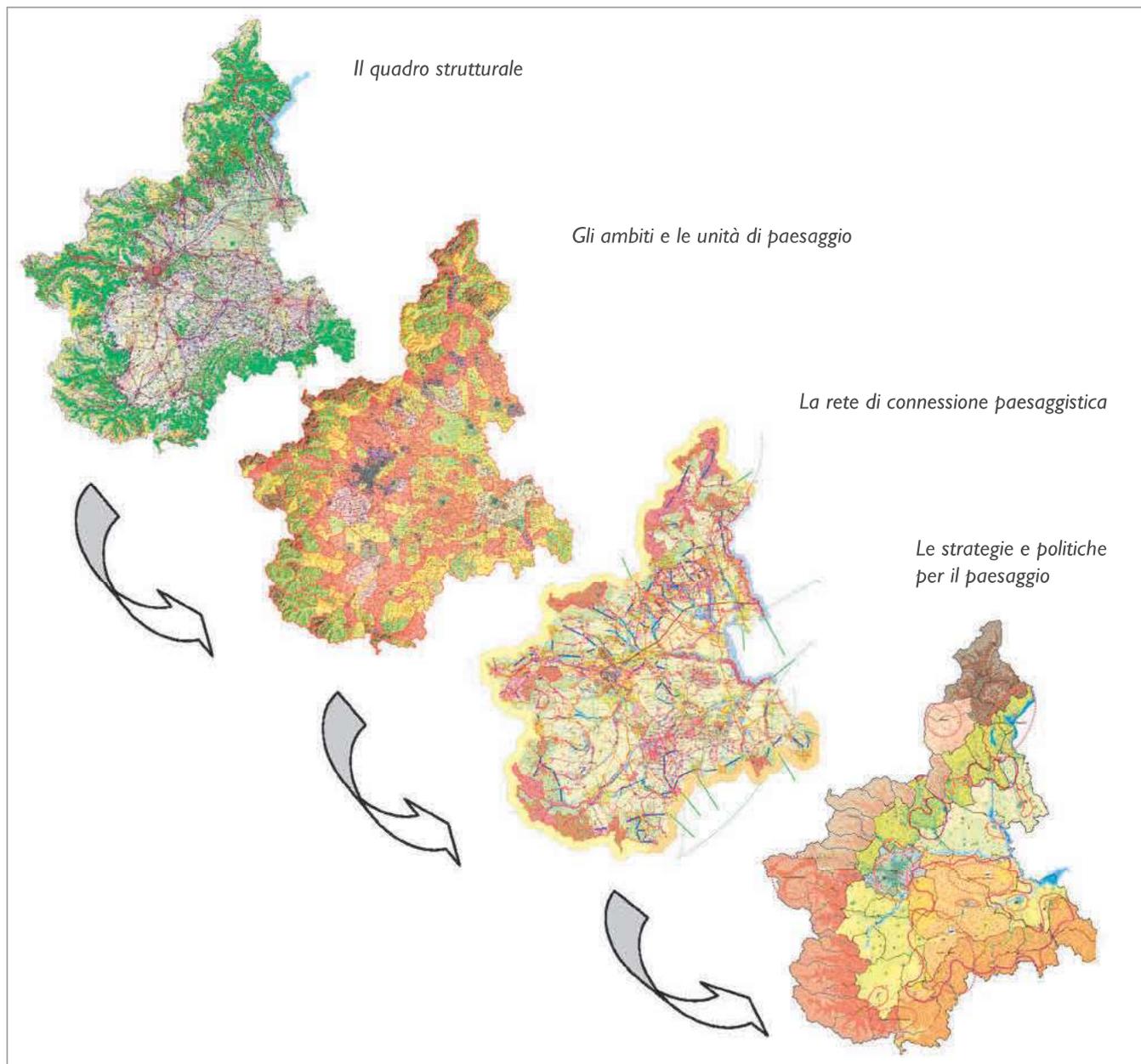
Il 5 luglio 2017 il Consiglio delle Autonomie Locali ha espresso all'unanimità parere favorevole in ordine alla proposta di deliberazione n. 228 «Approvazione del Piano paesaggistico regionale (Ppr)».

Il 3 ottobre 2017 il Consiglio Regionale con deliberazione n. 233-35836 ha approvato il Piano paesaggistico regionale, che è in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione della deliberazione sul bollettino ufficiale della Regione.

## 3. Il coordinamento con la pianificazione territoriale

La formazione del Ppr è stata avviata congiuntamente, e in piena coerenza, con il nuovo Piano territoriale regionale (Ptr), approvato nel 2011.

Il coordinamento dei due strumenti è avvenuto attraverso la definizione di un sistema di strategie e obiettivi generali comuni; il processo di VAS, condotto in modo complementare



La lettura multiscala del paesaggio.

sotto il profilo metodologico, ha garantito la correlazione tra tali obiettivi e la connessione tra i sistemi normativi dei due strumenti.

Le finalità di entrambi i Piani si strutturano quindi secondo cinque strategie:

- strategia 1: riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio; tesa a sostenere l'integrazione tra la valorizzazione del patrimonio ambientale e storico-culturale e le attività imprenditoriali a essa connesse;
- strategia 2: sostenibilità ambientale, efficienza energetica; indirizzata a promuovere l'eco-sostenibilità di lungo termine della crescita economica, perseguendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse;
- strategia 3: integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica; finalizzata a rafforzare

la coesione territoriale e lo sviluppo locale del nord-ovest nell'ambito di un contesto economico e territoriale a dimensione europea;

- strategia 4: ricerca, innovazione e transizione produttiva; che individua le localizzazioni e le condizioni di contesto territoriale più adatte a rafforzare la competitività del sistema regionale;
- strategia 5: valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali; che coglie le potenzialità insite nella capacità di fare sistema tra i diversi soggetti interessati alla programmazione/pianificazione attraverso il processo di *governance* territoriale.

Da tali strategie discendono obiettivi comuni a entrambi gli strumenti che sono poi articolati in obiettivi specifici, pertinenti alle specifiche finalità di ciascun piano.

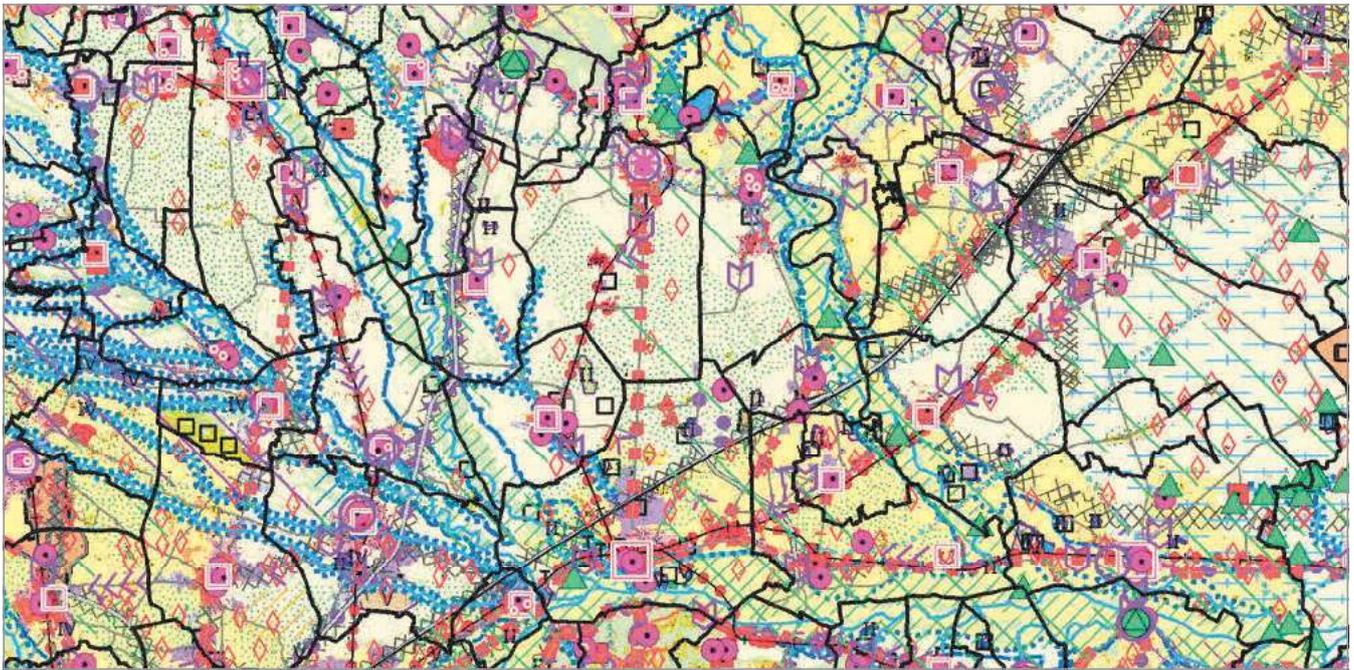


Tavola P4: Componenti paesaggistiche (scala 1:250.000), particolare in scala originale.

#### 4. Gli obiettivi del Piano

Il Ppr costituisce atto di pianificazione generale regionale improntato ai principi di sviluppo sostenibile, uso consapevole del territorio, minore consumo del suolo agro-naturale, salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di promozione dei valori paesaggistici coerentemente inseriti nei singoli contesti ambientali. Il Ppr definisce modalità e regole volte a garantire che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato, valorizzato e regolato. A tale scopo promuove la salvaguardia, la gestione e il recupero dei beni paesaggistici e la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati.

Dalle cinque strategie del Ppr discendono ventisei obiettivi generali, che sono comuni a Piano paesaggistico e Piano territoriale. Le finalità particolari e le strategie operative per gli aspetti paesaggistico-ambientali sono invece in gran parte differenti da quelle territoriali, in relazione ai temi specifici e agli interessi diversificati che Ppr e Ptr si trovano ad affrontare: il quadro degli obiettivi specifici, pur mantenendo un reciproco coordinamento, è pertanto differenziato per i due strumenti.

Il quadro degli obiettivi specifici costituisce il riferimento per gli aspetti di qualità paesaggistica da individuare in ciascun ambito di paesaggio. A tal fine, nell'allegato B alle Nta sono riportati gli obiettivi specifici di maggiore rilevanza per la qualità paesaggistica di ciascun ambito, accompagnati dalle azioni strategiche più opportune per le caratteristiche e le dinamiche di ciascuna parte di territorio.

#### 5. Perché un Piano paesaggistico?

Il Piano paesaggistico è strumento di pianificazione sovraordinata e prevalente, che prevede la redazione di un Piano

esteso a tutto il territorio regionale, da predisporre d'intesa tra Regione e Ministero.

Al di là degli obblighi normativi, il Piano costituisce presa di coscienza da parte di una comunità del valore del proprio luogo di vita; il paesaggio rappresenta infatti l'espressione della forma di un territorio nel quale si identifica la sua popolazione, in relazione alle dinamiche ambientali, naturali, storiche, culturali, frutto delle trasformazioni operate dall'uomo nel tempo, che ne hanno plasmato le caratteristiche percettive, dalla sua origine a oggi.

Il Piano riconosce questi aspetti e si pone come strumento di conoscenza, di regolazione, di pianificazione e programmazione, finalizzate a garantire la salvaguardia delle invarianti del territorio, la riqualificazione delle parti compromesse, la crescita di una coscienza comune sull'importanza dell'attenzione nei confronti del territorio, risorsa non riproducibile, in grado di garantire lo sviluppo delle comunità che lo abitano.

#### 6. Le finalità e le conseguenze del Piano paesaggistico piemontese

Il Ppr si pone come strumento di:

- conoscenza: è un "atlante" complessivo che descrive il territorio piemontese; riconosce i valori fondamentali che lo qualificano, i suoi caratteri identitari, le principali criticità presenti; rappresenta una visione unitaria della regione alla luce delle sue componenti costitutive, delle sue principali vocazioni, delle espressioni caratteristiche che contraddistinguono la sua storia;
- programmazione: contiene linee strategiche volte alla tutela del paesaggio e al miglior utilizzo del territorio; il Ppr ha sostenuto numerose azioni già attuate (progetti

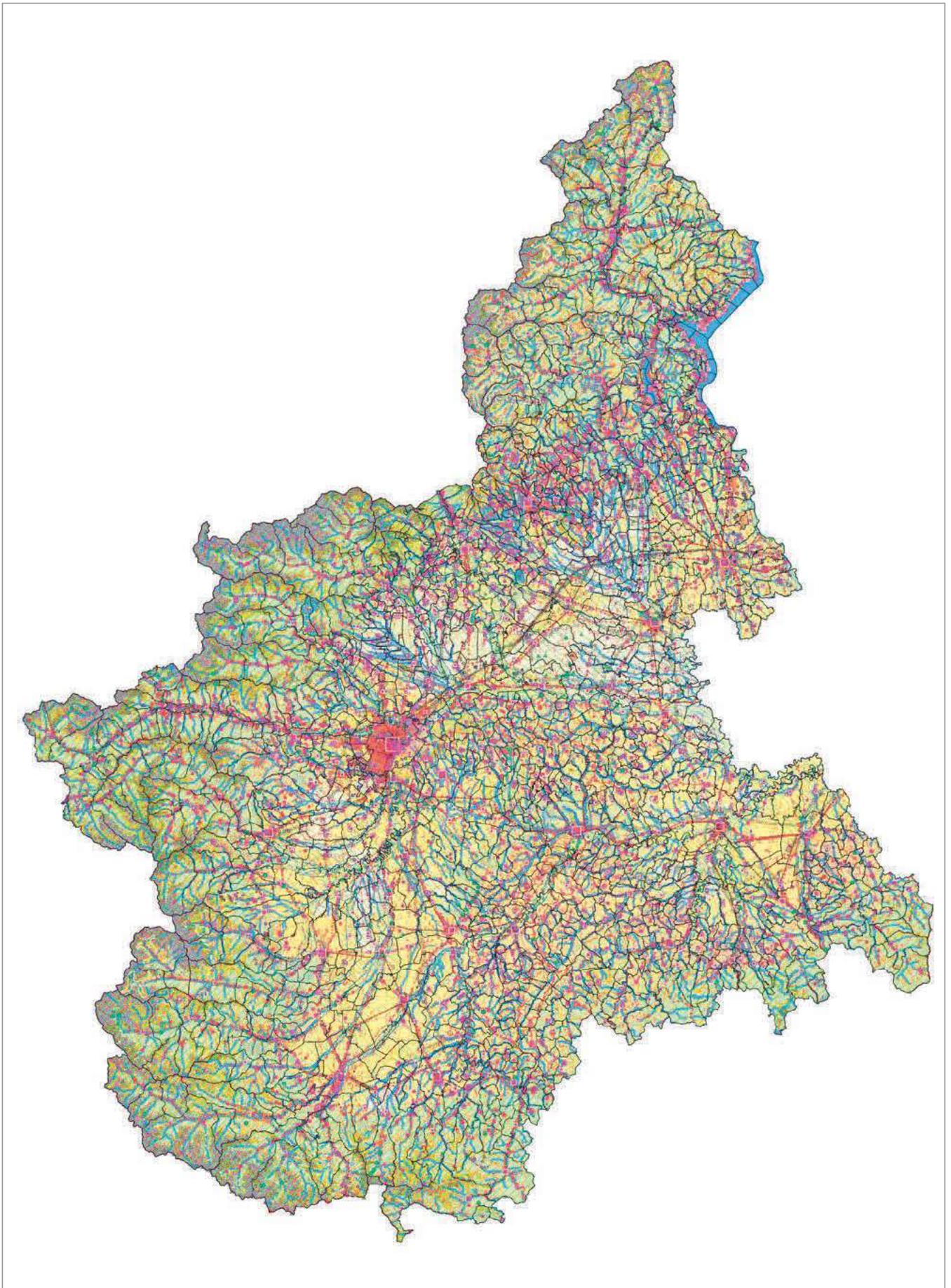


Tavola P4: Componenti paesaggistiche (scala originale 1:250.000).

europei, progetti di valorizzazione, progetti di riqualificazione) e, nella sua parte strutturale, contiene principi e assi tematici che consentiranno di dare corso a politiche consapevoli di rigenerazione e valorizzazione del territorio, in una logica di sviluppo del Piemonte volta alla qualificazione e salvaguardia delle sue risorse, verso un'economia sostenibile e per il miglioramento della qualità della vita dei suoi abitanti;

- pianificazione: i contenuti del Ppr sono elemento fondante per il sistema della pianificazione territoriale provinciale e della città metropolitana, della pianificazione urbanistica dei Comuni e delle loro forme associative, nonché riferimento essenziale per la definizione di strumenti di pianificazione settoriale coerenti e compatibili con le caratteristiche del territorio piemontese;
- regolazione: contiene, nella sua parte prescrittiva, misure di tutela volte a tradurre i riconoscimenti di valore in disposizioni normative che incidono direttamente o indirettamente sui processi di trasformazione, finalizzate a garantire il corretto equilibrio tra sviluppo delle comunità e salvaguardia dei principali ambiti di pregio paesaggistico.

Ciascuno di questi aspetti produce e produrrà per i prossimi anni rispettivi effetti e conseguenze:

- l'apparato conoscitivo del Ppr rappresenta il riferimento per tutte le azioni che interessano il governo del territorio in termini di pianificazione e progettazione; nel contempo la diffusione delle informazioni in esso contenute è essenziale per determinare la crescita di una coscienza collettiva sulle caratteristiche del paesaggio piemontese. A tal fine sarà necessario proseguire in un'ampia azione di portata culturale: promuovere intese con il pubblico interessato (Osservatori del paesaggio, associazioni culturali e ambientaliste), sostenere iniziative rivolte alla cittadinanza (attraverso progetti di comunicazione mirati), coinvolgere il mondo dei professionisti e degli operatori del settore (mediante percorsi di formazione e seminari divulgativi).
- Il quadro strategico costituisce riferimento per la programmazione, sia regionale sia degli altri livelli amministrativi, rivolta alla valorizzazione e tutela delle risorse e alla qualificazione dei sistemi territoriali. L'apparato strategico del Ppr potrà indirizzare e favorire l'attuazione di alcune linee d'intervento presenti all'interno della programmazione dei fondi comunitari, del programma di sviluppo rurale e di altre iniziative a regia regionale, o promosse da soggetti diversi (pubblici e privati) mediante il perfezionamento di accordi e intese previsti dal Piano stesso. I progetti strategici inseriti e sostenuti dal Ppr saranno posti al centro delle politiche regionali di tutela e valorizzazione del paesaggio.
- Entro due anni dall'approvazione del Ppr gli strumenti di pianificazione dovranno adeguarsi a esso, perseguendo gli obiettivi, dando attuazione agli indirizzi e alle direttive,

rispettando le prescrizioni. Tale processo richiederà una revisione complessiva dei Prg; in attesa dell'adeguamento qualsiasi variante dovrà comunque dimostrare, per le parti del territorio interessate, la coerenza con i contenuti del Ppr che, in sinergia con il Piano territoriale regionale, costituirà il principale strumento di riferimento per la formazione degli strumenti urbanistici. L'adeguamento al Ppr consentirà la piena attuazione delle indicazioni rivolte alla pianificazione locale; sarà necessario accompagnare l'attuazione del Piano mediante il coinvolgimento delle amministrazioni attraverso incontri divulgativi, percorsi formativi per gli operatori tecnici pubblici e privati, nonché mediante la predisposizione di specifici atti di indirizzo.

- Le norme prescrittive del Ppr, principalmente rivolte ai beni paesaggistici, costituiscono il presupposto per l'autorizzazione paesaggistica dei progetti di trasformazione del territorio, garantendo un supporto ai professionisti per la redazione dei progetti e agli enti preposti all'autorizzazione per la conduzione dell'istruttoria delle istanze presentate, riducendo la discrezionalità delle valutazioni e assicurando una maggiore uniformità. Anche in questo caso è necessario promuovere momenti di conoscenza e approfondimento rivolti principalmente alle componenti tecniche delle amministrazioni (in particolare le Commissioni locali per il paesaggio) e ai professionisti.

### 7. I macroambiti di paesaggio

Il Piemonte presenta un panorama molto ampio di tipologie paesaggistiche, da cui discende un mosaico estremamente variegato di paesaggi, alcuni dei quali presentano caratteri di unicità nel contesto delle regioni circostanti.

Il Ppr ha individuato in Piemonte diversi macroambiti che definiscono il territorio non soltanto in ragione delle caratteristiche geografiche, ma soprattutto alla luce delle componenti percettive che permettono l'individuazione di veri e propri paesaggi dotati di identità propria. In particolare, sono stati definiti: il paesaggio d'alta quota (ambito trasversale che costituisce un'ulteriore caratterizzazione di tutti gli ambiti di tipo alpino); il paesaggio alpino del Piemonte settentrionale e dell'Ossola; il paesaggio alpino *walser*; il paesaggio alpino franco-provenzale; il paesaggio alpino occitano; il paesaggio appenninico; il paesaggio collinare; il paesaggio della pianura del seminativo; il paesaggio della pianura risicola; il paesaggio pedemontano; il paesaggio urbanizzato della piana e della collina di Torino; il paesaggio fluviale e lacuale.

### 8. Gli ambiti di paesaggio e le relative schede

Il Codice stabilisce all'articolo 135 che "i Piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti".

Gli Ambiti di paesaggio rappresentano, quindi, l'articolazione del territorio regionale in singole parti riconosciute,

individuando nelle relative schede i caratteri strutturali, qualificanti e caratterizzanti i differenti paesaggi del Piemonte secondo le peculiarità naturali, storiche, morfologiche e insediative. Il Ppr suddivide il territorio regionale nei settantasei Ambiti di paesaggio che rappresentano la lettura di riferimento per l'attuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica definiti per garantire la tutela e la valorizzazione del patrimonio e delle risorse regionali.

### 9. La lettura del paesaggio: le componenti paesaggistiche

In coerenza con la concezione integrata e multidimensionale sancita dalla Cep, la filosofia del Ppr interpreta il paesaggio come sintesi di natura e ambiente (componente naturalistico-ambientale), storia e cultura (componente storico-culturale), percezione visiva (componente percettivo-identitaria) e configurazione antropica del territorio (componente morfologico-insediativa).

Per ciascuna componente le norme di attuazione del Ppr contengono: la definizione, i criteri identificativi e i riscontri sulle tavole di Piano; gli obiettivi di tutela e valorizzazione; la disciplina, in termini di indirizzi, direttive e prescrizioni. Le componenti naturalistico-ambientali comprendono, tra le altre, aree di montagna, idrografia e laghi, boschi e foreste, aree di particolare interesse dal punto di vista naturalistico e agronomico. Le componenti storico-culturali sono, ad esempio, centri e nuclei storici, poli religiosi, aree archeologiche, ville, giardini e parchi. Tra le componenti percettivo-identitarie sono annoverati belvedere e bellezze panoramiche e luoghi identitari. Le componenti morfologico-insediative, infine, includono aree urbane consolidate e insediamenti rurali.

### 10. La visione strategica

Il Ppr affronta i temi della tutela del territorio e della qualità paesaggistica delle trasformazioni sia direttamente attraverso i propri contenuti normativi, sia promuovendo programmi, piani e progetti strategici volti alla valorizzazione integrata del territorio, a regia regionale o promossi da soggetti diversi (pubblici e privati), nonché con la realizzazione di approfondimenti tematici, attraverso la definizione di studi e analisi di accompagnamento al processo di attuazione del Ppr.

Il Ppr sostiene politiche e iniziative di livello sovra locale che mirano a uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio, in particolare relativamente ai seguenti temi:

- valorizzazione del patrimonio paesaggistico piemontese;
- implementazione della rete di connessione paesaggistica;
- contenimento del consumo di suolo;
- salvaguardia attiva dei paesaggi agrari;
- definizione di criteri e modalità specifici per la qualificazione dei sistemi urbani e periurbani in termini edilizi, urbanistici e della funzionalità ecosistemica del territorio;
- implementazione delle infrastrutture verdi e dei servizi ecosistemici;

- inserimento paesaggistico dei manufatti specialistici e degli impianti tecnologici o di produzione di energia e riqualificazione delle aree dismesse o compromesse.

Il Ppr riconosce quali primi strumenti di approfondimento di tali tematiche, attuati o in corso di attuazione, i seguenti programmi e progetti strategici:

- i progetti relativi ai siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco e delle Riserve della biosfera (MAB);
- la salvaguardia dei tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano;
- il progetto Corona verde;
- i contratti di fiume e di lago;
- l'implementazione della rete ecologica regionale;
- i progetti europei finanziati con il programma di cooperazione transnazionale Alpine space;
- le attività connesse al monitoraggio del consumo di suolo.

### 11. La lettura multiscalare del paesaggio e il Catalogo dei beni paesaggistici

Il Ppr fornisce una lettura multiscalare del territorio regionale che, partendo da una visione complessiva degli elementi che connotano i macroambiti, riconosce quali paesaggi identitari del Piemonte, discende ad analizzare le diverse componenti paesaggistiche che caratterizzano specificatamente gli Ambiti di paesaggio fino a individuare nel dettaglio i valori intrinseci distintivi dei beni paesaggistici riconosciuti ai sensi degli articoli 136 e 157 del Codice. I beni paesaggistici sono individuati, descritti e normati nel Catalogo dei beni paesaggistici – suddiviso in due sezioni – che per ogni area di notevole interesse pubblico prevede prescrizioni specifiche finalizzate alla salvaguardia del bene. Le aree tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142 del Codice sono approfondite nella seconda parte del Catalogo, in cui vengono inoltre descritti i criteri utilizzati per la ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni. Oltre a ciò, il Ppr affianca a tale lettura l'approfondimento della Rete di connessione paesaggistica quale individuazione delle relazioni tra gli elementi delle reti ecologica, storico-culturale e fruitiva. Il Piano, infine, sulla base della visione unitaria della regione, alla luce delle sue componenti costitutive e delle sue principali vocazioni, promuove, in sinergia con i soggetti pubblici e privati che operano a vario titolo sul territorio, progetti e programmi strategici che contribuiscono all'attuazione delle finalità del Ppr stesso.

#### Note

<sup>1</sup> Pianificazione territoriale; urbanistica; edilizia residenziale; trasporti e viabilità; espropri; opere pubbliche; navigazione; comunicazioni.

<sup>2</sup> Tutela dell'ambiente e impatto ambientale; risorse idriche; inquinamento; scarichi industriali e smaltimento rifiuti; sistemazione idrogeologica; protezione civile; parchi ed aree protette.

# 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 principî, 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 principî, 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

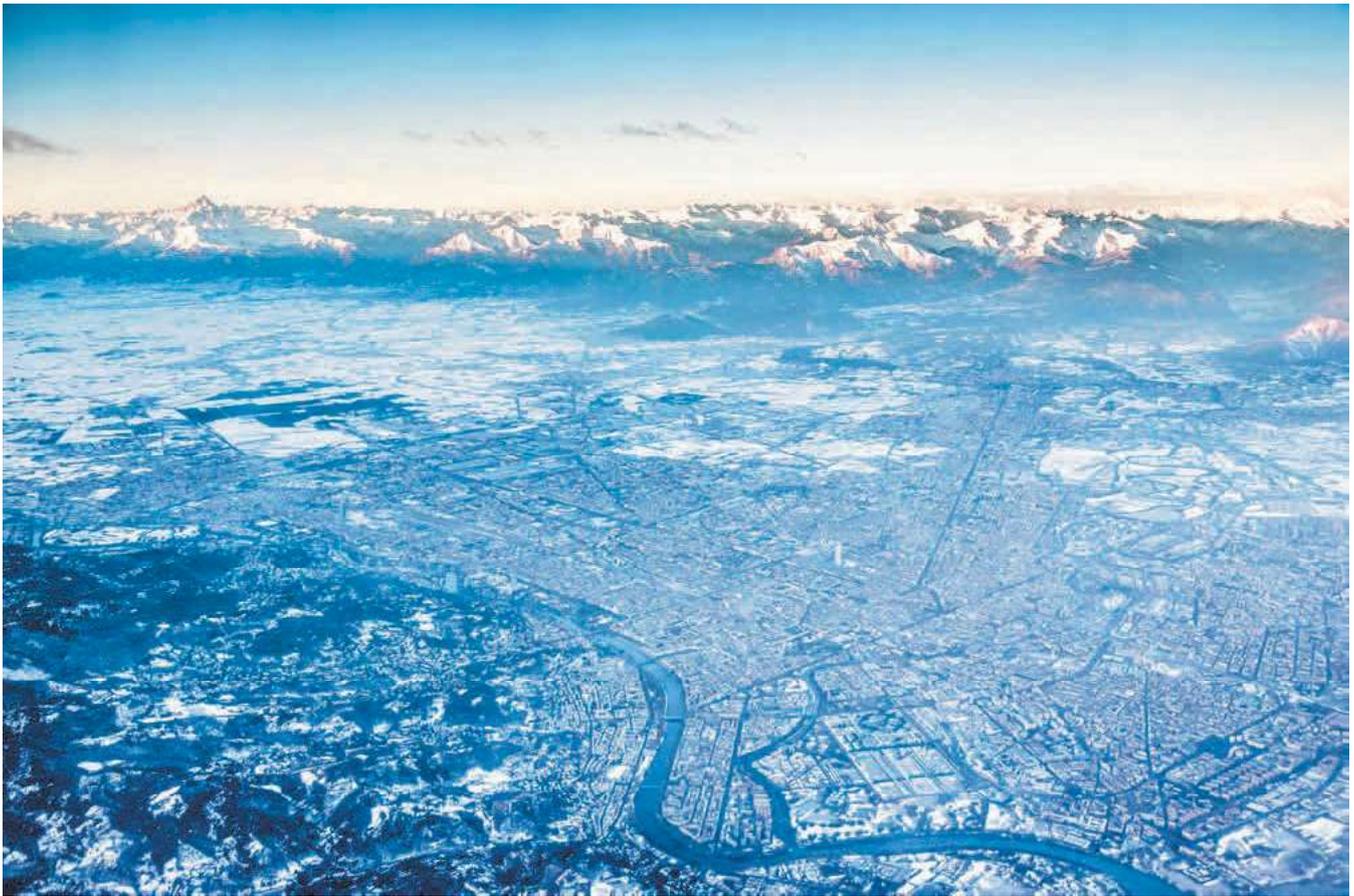
possono essere considerati come eccezionali, i paesaggi del quotidiano e i paesaggi degradati.

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.

# Il Catalogo dei beni e l'autorizzazione paesaggistica

## *The Catalogue of landscape designated assets and the authorization procedure*

**FABRIZIO CONTE, ALFREDO VISENTINI**

### **Abstract**

L'elaborazione del Piano paesaggistico del Piemonte ha comportato la messa al centro della questione paesaggistica, che ha richiesto un'intensa attività preliminare di studio congiunto tra uffici ministeriali e regionali, in contatto con i coordinatori scientifici. Non esistendo esperienze consolidate in tal senso, si è trattato di definire un nuovo quadro pianificatorio che costituisse la base per le scelte future di sviluppo socio-economico in chiave sostenibile. Il territorio regionale è caratterizzato da una pluralità di beni paesaggistici, su cui la realizzazione di ogni intervento modificativo dello stato dei luoghi è subordinata al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. A Ppr approvato, appare dunque fondamentale una piena integrazione della pianificazione e della gestione del paesaggio regionale.

*Drafting Piedmont's Landscape Plan entailed focusing primarily on the landscape issue, which called for intense preparatory joint study between ministerial and regional offices, in contact with scientific coordinators. With no previous consolidated experiences of such a process, it meant setting out a new planning framework that would form the basis for future choices of sustainable socio-economic development. The regional territory is characterized by a plurality of landscape assets; every intervention modifying the state of these places is dependent on a landscape permit being issued. With the Regional Landscape Plan approved, full integration of the planning and management of the regional landscape thus appears essential.*

*Fabrizio Conte, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperto in valutazione della compatibilità paesaggistica degli interventi di trasformazione territoriale*

*Alfredo Visentini, Regione Piemonte, Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio, Settore Territorio e paesaggio, esperto in pianificazione territoriale e paesaggistica*

### **1. La pianificazione paesaggistica in Piemonte**

L'elaborazione del primo Piano paesaggistico del Piemonte ha comportato una intensa attività preliminare di studio per la condivisione di un percorso disciplinare e organizzativo comune che ha visto coinvolti gli uffici ministeriali e regionali sin dall'avvio dell'*iter* di formazione, iniziativa condotta in stretto contatto con i coordinatori scientifici incaricati; l'operazione si presentava non priva di una certa complessità, essendo il Piemonte tra le primissime Regioni che avevano optato – subito dopo l'approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Codice) – per una revisione complessiva dei propri atti di pianificazione<sup>1</sup>.

Non esistevano ancora esperienze consolidate in tal senso; si trattava quindi di individuare la strada migliore per definire il nuovo quadro pianificatorio che avrebbe costituito la base per le scelte future di sviluppo socio-economico in chiave sostenibile, mediante la lettura interdisciplinare effettuata da diversi gruppi di lavoro e seguendo le sintesi interpretative che il coordinatore

scientifico incaricato, il prof. Roberto Gambino, aveva avuto modo di analizzare e approfondire nel corso dei suoi numerosi studi sulla conoscenza e la rappresentazione dei fenomeni territoriali<sup>2</sup>.

Sino ad allora erano state rare in Italia le esperienze di pianificazione paesaggistica concluse con esito positivo; moltissimi studi e analisi prodotti ma pochi piani portati a termine, alcuni dei quali ormai vecchi ed estesi su brani di territorio assai limitati e coincidenti con i perimetri dei beni paesaggistici.

Il nuovo approccio, invece, ha permesso di definire i caratteri strutturali regionali mediante l'applicazione di specifiche griglie di lettura per il riconoscimento delle diverse componenti paesaggistiche (componenti fisico-naturalistiche, storico-culturali, percettivo-identitarie e morfologico-inseguite) entro cui collocare le principali relazioni che i beni paesaggistici intrattengono con il loro contesto territoriale. Anche la valutazione dello stato di integrità dei singoli Ambiti di paesaggio e dei beni paesaggistici contenuta nello specifico Piano di monitoraggio allegato al Piano rappresenta una novità, che permette di analizzare in profondità lo stato complessivo del paesaggio mediante un set di indicatori che tengono conto e mettono a sistema l'esame di diversi parametri e che costituiscono la base conoscitiva per le future azioni pianificatorie e scelte strategiche di sviluppo territoriale.

## 2. La ricognizione dei beni paesaggistici

Il Codice richiede che il Piano paesaggistico effettui la ricognizione, delimitazione e rappresentazione in scala idonea di tutti i beni paesaggistici, sia quelli dichiarati di notevole interesse pubblico sia quelli tutelati *ope legis* (art. 143), ma senza fornire all'atto della sua emanazione indirizzi operativi per svolgere questa operazione.

La Regione Piemonte e il MiBACT, a seguito dell'avvio del processo di copianificazione, all'inizio del 2010 avevano già provveduto a emanare i *Criteri di individuazione degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 136 e 157 del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i.*

A seguire, il MiBACT ha provveduto a colmare la lacuna con l'emanazione della Circolare n. 30 del 21 dicembre 2011, con la quale è stata precisata una scheda metodologica finalizzata a definire i contenuti minimi ai quali attenersi, nella fase di copianificazione, per garantire la necessaria omogeneità della disciplina d'uso e tutela dei beni paesaggistici e la conservazione dei valori peculiari, riconosciuti nell'immobile o nell'area di notevole interesse pubblico. Per la prima volta sono stabilite le specifiche tecniche con le quali seguire una metodologia ricognitiva e rappresentativa uniforme dei beni paesaggistici, tenendo conto delle innovazioni che erano nel frattempo intervenute nelle rappresentazioni cartografiche e nell'utilizzo dei dati digitali georiferiti e le caratteristiche per assicurare l'interoperabilità dei sistemi informativi utilizzati.

La ricognizione svolta dal Piano paesaggistico non è stata una semplice e riduttiva catalogazione e censimento di beni

paesaggistici (inventario) – tentativo già per altro svolto in Regione Piemonte<sup>3</sup> – ma una più complessa e anche difficile lettura delle relazioni che essi determinano con le componenti paesaggistiche in cui sono collocati.

La ricognizione effettuata ha permesso di costruire il quadro di riferimento univoco che riunisce in un unico catalogo gli oltre trecentosettanta beni dichiarati di notevole interesse pubblico, il cui numero è destinato a un progressivo incremento per mezzo dei nuovi provvedimenti di tutela formulati tramite l'attività dell'apposita Commissione regionale. Si tratta di un quadro eterogeneo che interessa categorie di beni diverse per origine, concezione e ampiezza, da quelli puntuali ai luoghi e alle vedute riconosciuti di notevole interesse pubblico in anni in cui era dominante la concezione estetica e vedutistica del paesaggio, sino alle ampie porzioni di territorio che coincidono con i luoghi identitari più noti e rappresentativi del Piemonte.

Detta ricognizione ha permesso di stabilire la corretta perimetrazione di quasi tutti i decreti, a eccezione dei casi in cui non è stato possibile definire l'esatta corrispondenza del perimetro con lo stato attuale dei luoghi a causa delle variazioni intercorse nelle basi catastali o per la scomparsa del bene tutelato. Per questi casi è in corso la procedura di verifica, da effettuare col supporto della Commissione sopra citata, che potrà portare alla riconferma, modifica o rimozione della dichiarazione di notevole interesse pubblico originaria.

Il Catalogo permette di osservare l'evoluzione della tutela, che da singoli oggetti si è allargata a interi territori: nei primi anni di applicazione della L. 778 del 1922 coincideva spesso con beni di tipo religioso (santuari, chiese, oratori), con elementi naturali (cascate, torrenti, massi erratici) o edifici rappresentativi (ville con parco, palazzi, convitti), spesso già rappresentati nelle iconografie pittoriche dei vedutisti del secolo precedente e ripresi dalle prime immagini fotografiche e cartoline, che attribuivano valenze di tipo "pittoresco" a tali luoghi.

## 3. Lo stato di fatto

In Piemonte, su una superficie di oltre 2.500.000 ettari, risulta tutelato circa il sessantuno per cento della stessa, di cui circa il quarantacinque per cento da aree tutelate per legge (1.142.522 di ettari) e il sedici per cento da specifici decreti ministeriali (406.335 ettari).

Nelle aree tutelate per legge emergono i boschi (874.654 ettari), le montagne (467.841 ettari), le fasce fluviali (375.709 ettari), parchi e riserve (230.559 ettari).

I beni paesaggistici decretati presentano una diffusione capillare, ma con maggior concentrazione negli ambiti appartenenti alla corona delle valli alpine e, in maniera particolarmente significativa, lungo le sponde dei laghi Maggiore, Orta e Mergozzo.

Sono altresì numerosi i beni singoli costituiti da specificità geologiche o morfologiche (massi erratici, grotte, cascate, laghetti alpini), botaniche (boschi) o naturaliformi (zone

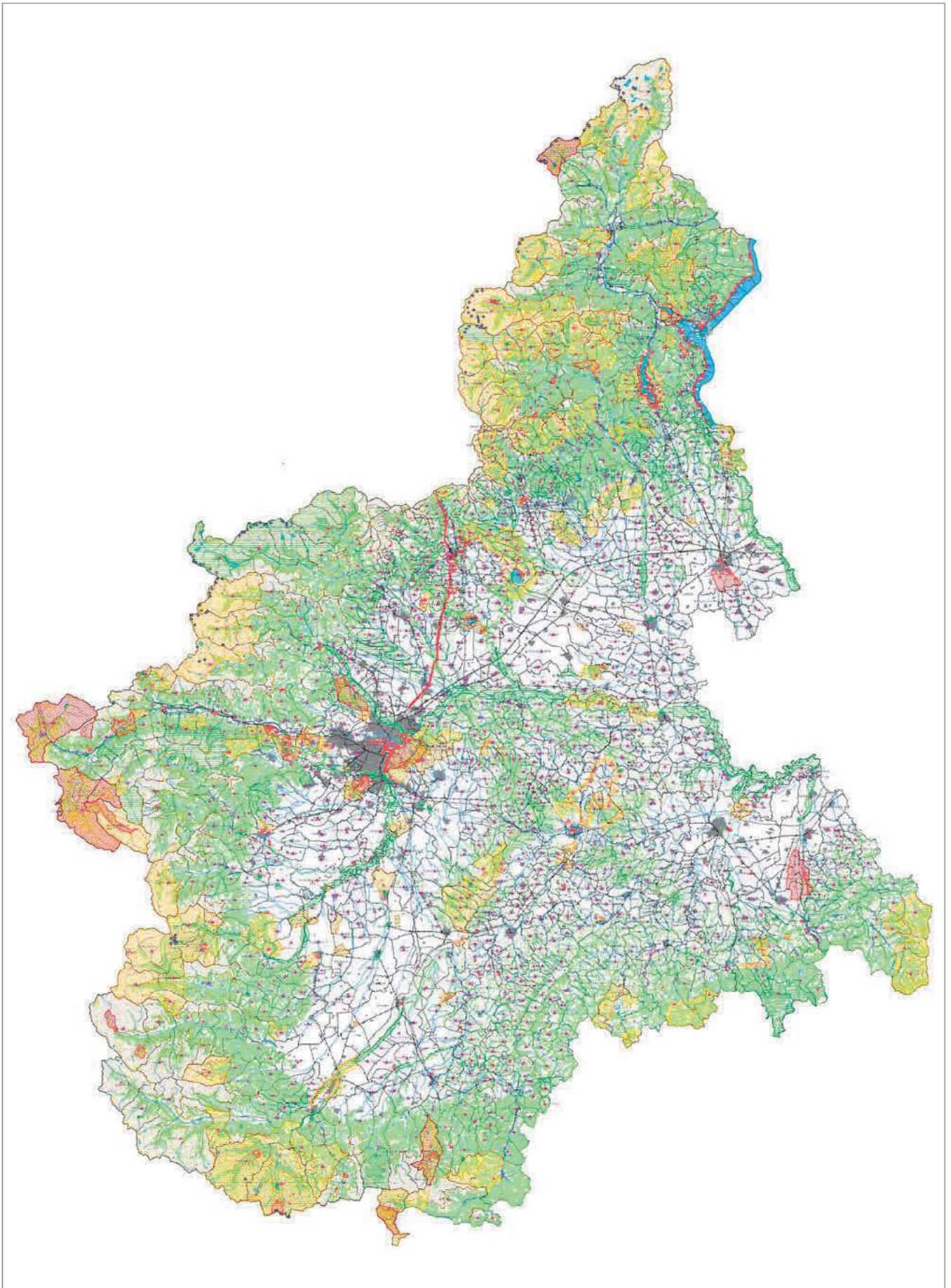


Tavola P2: Beni paesaggistici (scala originale 1:250.000).

umide) e quelli formati dall'alternarsi di zone coltivate e insediamenti umani (colline vitate centrali, zone pedemontane) o per la presenza di testimonianze costruttive e materiali della cultura linguistica predominante (aree di diffusione delle culture *walser* e occitana).

Appare considerevole, infine, la presenza diffusa di beni singoli, soprattutto castelli o ville con relativi parchi ed emergenze architettoniche isolate, punti di belvedere o luoghi segnati da beni e/o da vedute significative (porzioni di versanti montani, cime e vette panoramiche, affacci da centri storici, ecc.).

Assodato che ogni dichiarazione porta in sé traccia del momento culturale in cui è stata emanata, emerge attualmente una ancora debole tutela di vaste zone coltivate, specie nelle estese pianure irrigue del Piemonte orientale, peraltro rappresentative di paesaggi rurali tradizionali, ossia luoghi in cui sono visibili gli effetti delle passate tecniche agrarie, mediante la permanenza delle forme che ne sono derivate (ad esempio le piantate e gli alteni, i filari di gelso o di salice, i frassini a contorno di alcuni alpeggi, i castagneti da frutto).

#### 4. Il Catalogo dei beni paesaggistici

Sono oltre trecentosettanta i beni paesaggistici dichiarati di notevole interesse pubblico raccolti all'interno di un unico elaborato – il Catalogo dei beni paesaggistici – che suddivide i beni per categorie, fornendone un'ideale rappresentazione attraverso apposite schede dal contenuto descrittivo e normativo. Il Catalogo è articolato in due volumi. La Prima parte comprende gli immobili e le aree di cui agli articoli 136 e 157 del Codice: sono rappresentati i beni tutelati ai sensi delle previgenti normative, confermati dall'articolo 157 e ricondotti alla fattispecie di cui all'articolo 136, con la relativa classificazione per tipologie, e i beni individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141 del D.lgs. 42 del 2004. Questi ultimi, che rappresentano i primi casi in Piemonte di dichiarazioni di notevole interesse pubblico emanate ai sensi della nuova disciplina dettata dal Codice, costituiscono parte integrante del Piano paesaggistico e non possono essere modificati o rimossi in occasione delle future revisioni del Piano medesimo, secondo quanto previsto dall'articolo 140, c. 2. La stessa disposizione si applica a tutti i futuri provvedimenti di individuazione di nuovi beni paesaggistici, adottati ai sensi della sopra citata disciplina.

Per agevolare la consultazione delle schede relative ai beni che compongono la Prima parte del Catalogo, si è scelto di riprodurre il perimetro, originariamente individuato in scala idonea all'identificazione, alla scala di maggior dettaglio possibile in formato A3.

Le specifiche prescrizioni d'uso del Catalogo dei beni paesaggistici – prima parte prevedono, per talune zone, l'individuazione di aree libere di elevato valore paesaggistico e panoramico, soggette alle misure di salvaguardia sin dalla seconda adozione del Piano (2015). In esse le possibilità di intervento sono limitate, al fine di mantenerne inalterato il

valore e le relazioni visuali esistenti con le componenti paesaggistiche e/o delle emergenze dell'intorno. Si tratta, infatti, di brani di paesaggio rurale che si è conservato in buone condizioni e dal quale si possono godere visuali verso emergenze quali chiese isolate, castelli, ruderi, palazzi, o ampie porzioni di coste lacustri o vallate alpine.

La Seconda parte è dedicata alle aree tutelate per legge, ai sensi dell'articolo 142 del Codice. Le diverse categorie di beni sono riportate su cartogrammi che rappresentano l'intero territorio regionale, ad eccezione della componente idrografica, costituita da laghi, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, per la quale si è scelto di inserire un cartogramma per ogni Provincia e una scheda recante il perimetro di ciascun lago, nonché delle zone di interesse archeologico, rappresentate singolarmente in apposite schede. Tutti i dati relativi ai beni sono inoltre disponibili in versione informatizzata e costituiscono riferimento per l'applicazione della normativa dettata dal Ppr. Per la categoria coincidente con gli usi civici, stante la complessa operazione di ricognizione e mappatura dovuta alla notevole disorganicità dei dati, sono stati individuati in prima analisi i Comuni in cui è accertata la presenza di terreni gravati da usi civici, demandando alla fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico l'esatta individuazione degli stessi. Anche per la categoria fiumi, quali beni paesaggistici, continua a prevalere la fascia di rispetto individuata in prima ricognizione dal Piano paesaggistico sull'intero tratto dei corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico del 1933; in sede di adeguamento al Piano paesaggistico del Piano Regolatore Comunale saranno precisati i tratti effettivamente compresi in tale elenco.

#### 5. Autorizzazione paesaggistica

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, il territorio piemontese è caratterizzato dalla presenza di una pluralità di beni paesaggistici (art. 134 del Codice dei beni culturali e del paesaggio), aree e immobili che, per le loro singolarità estetiche, ambientali, naturalistiche, storiche e antropiche, caratterizzano in maniera peculiare il volto del paesaggio regionale. Su tali aree e immobili la realizzazione di ogni intervento modificativo dello stato dei luoghi è subordinata al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, per la quale il D.lgs. 42 del 2004 prevede due modelli di procedimenti autorizzatori, uno "ordinario" e uno "semplificato".

Non tutte le opere da realizzare in aree ricadenti all'interno dei beni paesaggistici sono soggette ad autorizzazione paesaggistica. Alcune tipologie di interventi minori, ritenuti privi di rilevanza paesaggistica, individuati nell'elenco esemplificativo contenuto nel D.P.R. 31 del 2017<sup>4</sup> e indicati nell'art. 149 del D.lgs. 42 del 2004, sono esentate dalla necessità di ottenere il provvedimento autorizzativo di natura paesaggistica.

In Piemonte la competenza al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è disciplinata dalla legge regionale 1 dicembre 2008, n. 32<sup>5</sup> che, all'articolo 3, definisce le tipologie di interventi che, in funzione della loro rilevanza, sono in capo

D.M. 1 agosto 1985

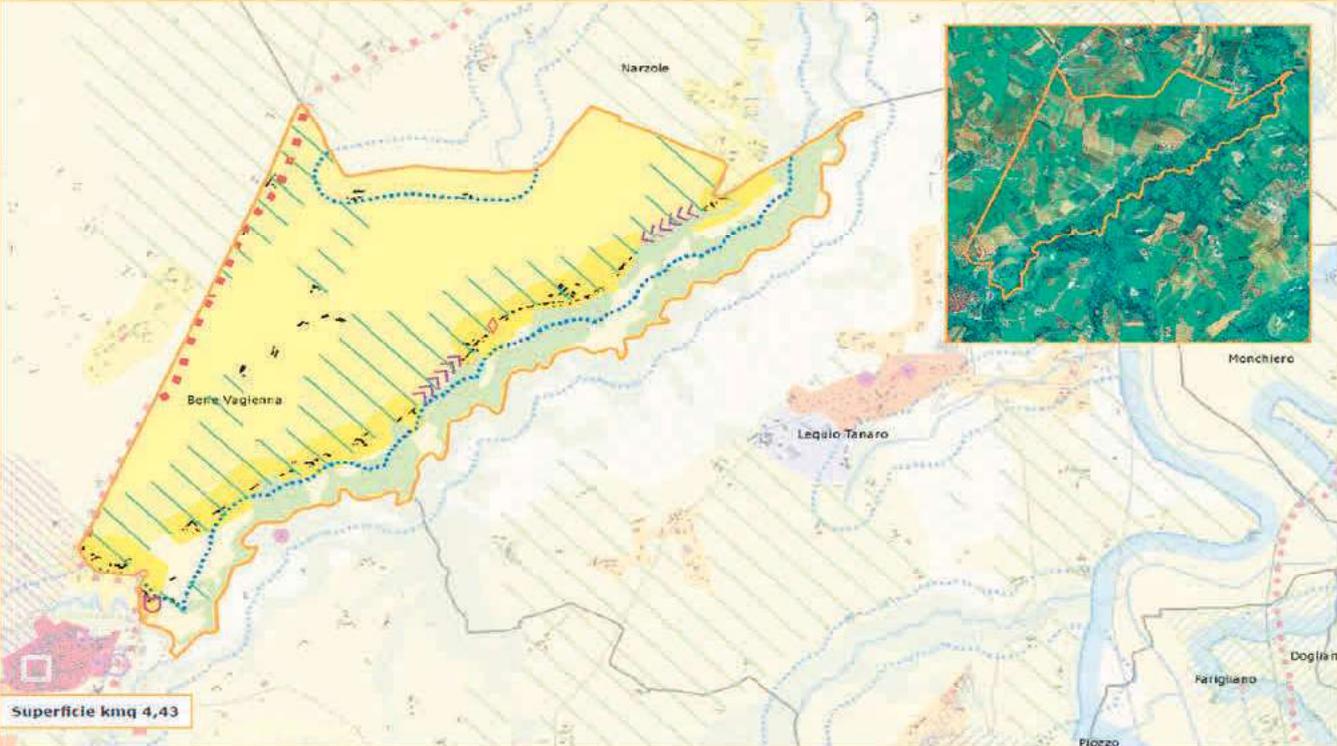
Art. 136, c. 1, lett. c) e d) del D.Lgs. 42/2004

**Dichiarazione di notevole interesse pubblico della zona della Piana della Roncaglia sita nel Comune di Bene Vagienna**

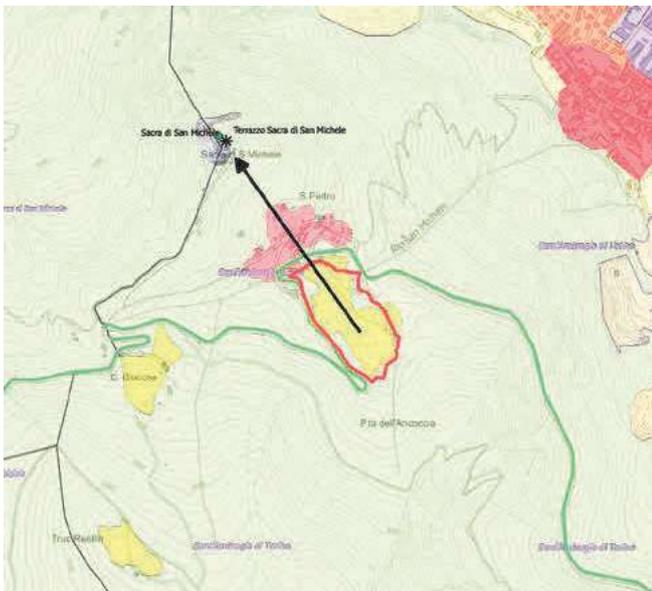
Numero di riferimento regionale:  
B038

Comuni:  
Bene Vagienna (CN)

Codice di riferimento ministeriale:  
10054

<b>Riconoscimento del valore dell'area</b>	La dichiarazione di notevole interesse pubblico tutela l'area in quanto "(...) riveste notevole interesse naturalistico e paesistico perché tale area all'interno della quale è compresa l'area archeologica della città romana Augusta Bagiennorum, già vincolata ex lege 1 giugno 1939, n. 1089, è interessante anche come punto panoramico sulla valle del Tanaro, nella parte che dalla piana di Roncaglia degrada verso il torrente Mondalavia".				
					
<b>Superficie kmq</b>	4,43				
<b>Altri strumenti di tutela</b>	D.lgs. 42/2004 - art. 142 "Aree tutelate per legge", comma 1 lett. c, f, g, m (ARCHEO 032) Riserva naturale di Benevagienna				
<b>Identificazione dei valori e valutazione della loro permanenza / trasformazione</b>	L'area tutelata mantiene i caratteri di ampia zona agricola coltivata limitrofa al terrazzo fluviale e dal cui orlo si aprono visuali verso la Valle del Tanaro, in parte occultate dalla crescita della vegetazione arbustiva e arborea sottostante. Le aree edificate si dispongono lungo la strada che costeggia l'orlo del terrazzo fluviale, mantenendo una buona integrità delle caratteristiche costruttive originarie costituite da edifici rurali di modesta altezza con tipologia in linea. Anche nelle restanti parti dell'area tutelata prevale la tipologia rurale con cascine ed edifici di servizio alle attività agricole. Le importanti vestigia archeologiche sono state oggetto di interventi per il miglioramento della fruibilità.				
<b>Ambiti e Unità di paesaggio</b>	<b>Ambiti di paesaggio (art. 10):</b> 59 - Pianalto della Stura di Demonte		<b>Unità di paesaggio (art. 11):</b> 5903, 5905 - Sono di tipologia normativa IV e VII, naturale/rurale alterato episodicamente da insediamenti e naturale/rurale o rurale a media rilevanza e integrità		
<b>Principali obiettivi di qualità paesaggistica</b>	1.3.3.; 1.4.1.; 1.4.4.; 1.5.2. - (cfr. Obiettivi e Linee di azione Ambito 59)				
<b>Struttura del paesaggio e norme di riferimento</b>	<b>Naturalistico - ambientale</b> Artt. 14, 16, 18, 20	<b>Storico - culturale</b> Artt. 22, 23, 25	<b>Percettivo - identitario</b> -	<b>Morfologico - insediativo</b> Artt. 34, 38, 40	<b>Rete di connessione paesaggistica</b> Art. 42
<b>Prescrizioni contenute nelle NdA</b>	Artt. 14, 23				
<b>Prescrizioni specifiche</b>	Deve essere mantenuta la leggibilità e la riconoscibilità degli elementi identitari del paesaggio rurale esistente costituiti dalla trama agricola, dalla rete irrigua, dal sistema delle coltivazioni, dalla viabilità minore e dalle alberature diffuse, evitando interventi che comportino la modificazione dell'andamento naturale del terreno, con sbancamenti e alterazione dei versanti collinari, se non finalizzati al mantenimento dell'assetto geomorfologico e allo svolgimento delle pratiche agricole (1). Gli interventi sul patrimonio edilizio rurale esistente o quelli di nuova realizzazione non devono alterare gli elementi scenico-percettivi che compongono il paesaggio agrario circostante attraverso la realizzazione di volumi che per forma, posizione e colore modifichino la percezione visiva dei luoghi; inoltre per i nuovi fabbricati a uso agrosilvopastorale non è consentito l'impiego di strutture prefabbricate, metalliche e in cemento armato, lasciate a vista. Le eventuali previsioni di nuova edificazione devono essere poste nei lotti interclusi o in contiguità con gli edifici esistenti nel rispetto del modello tipologico e dell'orientamento planimetrico consolidato (9). Per evitare la formazione di edificazioni a nastro lungo il tratto di strada comunale di Roncaglia e per garantire la continuità paesaggistica, devono essere conservati i varchi liberi identificati nella Tav. P4 (16). Gli eventuali nuovi tracciati viari o l'adeguamento di quelli esistenti devono essere realizzati adattandosi all'andamento delle linee morfologiche dei paesaggi attraversati nonché nel rispetto delle visuali panoramiche e degli elementi di valore ambientale e paesaggistico individuati nella Tav. P4 e/o sopraccitati; inoltre la posa in opera di barriere di protezione deve risultare compatibile con la morfologia dei luoghi e la salvaguardia delle visuali (20).				

Esempio di scheda dal Catalogo dei beni paesaggistici. Scheda B038, zona della Piana della Roncaglia sita nel Comune di Bene Vagienna.



Il diagramma evidenzia l'interrelazione visuale presente tra l'area libera di elevato valore paesaggistico presente al margine della Borgata di San Pietro e la Sacra di San Michele.



L'area libera di San Pietro, radura caratterizzata dalla permanenza del prato pascolato e contornata dal bosco di castagno (foto di Alfredo Visentini).

alla Regione o ai Comuni o alle loro forme associative. È previsto che gli enti delegati si debbano avvalere, per la valutazione delle istanze, delle competenze tecnico-scientifiche delle Commissioni locali per il paesaggio, strutture di supporto incaricate di esprimere i pareri previsti dall'articolo 148, comma 3 del D.lgs. 42 del 2004, nel corso dei procedimenti autorizzatori. Tali pareri, obbligatori nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica, non saranno più necessari nel procedimento semplificato, in seguito all'adeguamento del Piano Regolatore Generale al Piano paesaggistico regionale.

Attualmente oltre il novanta per cento dei Comuni piemontesi, in forma singola o associata, si è dotato di Commissione locale per il paesaggio e, pertanto, risulta idoneo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Delle circa quattrocento Commissioni locali del paesaggio presenti sul territorio, quasi la metà è istituita in forma associata.

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la richiesta formulata dall'interessato all'ente competente deve essere accompagnata dalla relazione paesaggistica<sup>6</sup> (o dalla relazione paesaggistica semplificata<sup>7</sup>), che deve anche contenere tutti gli elementi necessari per la verifica di conformità dell'intervento rispetto alle prescrizioni contenute nel Piano paesaggistico regionale e, nell'ambito del procedimento semplificato, dimostrare la conformità del progetto alle disposizioni prescrittive contenute nello stesso Ppr.

Come già descritto nei paragrafi precedenti, con l'approvazione del Piano paesaggistico regionale sono state infatti introdotte disposizioni prescrittive di natura vincolante, contenute nelle norme di attuazione e nel Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte, Prima parte, che costituiscono un primario riferimento per la valutazione degli interventi all'interno degli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica e che determinano, in concreto, una riduzione degli elementi di discrezionalità nell'ambito delle valutazioni per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Ai fini del rilascio del provvedimento, l'ente competente (Regione o Comune) dovrà pertanto verificare e accertare, preventivamente alla compatibilità paesaggistica dell'intervento, la conformità dello stesso con le disposizioni prescrittive contenute nel Ppr e, in particolare, per le opere ricadenti in aree tutelate con specifico provvedimento di dichiarazione d'interesse pubblico (di cui agli articoli 136 e 157 D.lgs. 42 del 2004), dovrà verificare che l'intervento sia conforme con le specifiche prescrizioni d'uso riportate nelle schede del Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte, Prima parte e sia compatibile con la salvaguardia dei valori paesaggistici riconosciuti nel provvedimento di tutela. Analogamente, per gli interventi ricadenti in ambiti oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico emanate recentemente, e pertanto non incluse nel Catalogo, dovrà essere verificata la conformità con la specifiche discipline d'uso in esse contenute.

Le verifiche sopra citate sono in capo anche al Soprintendente, chiamato a formulare, nell'ambito dei procedimenti per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, il parere obbligatorio e vincolante<sup>8</sup>, espresso, sulla base della proposta di provvedimento trasmessa dall'ente competente alla formulazione del provvedimento, «limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel Piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2»<sup>9</sup>.

Per la valutazione della compatibilità paesaggistica dell'intervento in progetto, oltre al rispetto delle prescrizioni vincolanti sopraccitate, è sempre opportuno effettuare una verifica, attraverso le tavole P4 e P5 del Ppr, delle componenti paesaggistiche presenti sull'area d'intervento o nelle vicinanze, quali ad esempio i punti e i percorsi panoramici o le emergenze architettoniche, per valutarne l'intervisibilità e poter individuare le più appropriate misure di mitigazione paesaggistica dell'intervento in progetto.

Si segnala inoltre che la Regione Piemonte, con Deliberazione della Giunta Regionale del 22 marzo 2010, n. 30-13616, ha approvato gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti. Buone pratiche per la progettazione edilizia* e gli *Indirizzi per la qualità paesaggistica degli insediamenti. Buone pratiche per la pianificazione locale*, che contengono criteri e modalità per promuovere la qualità paesaggistica degli interventi e che costituiscono indirizzo a supporto dei professionisti e degli enti locali nell'ambito delle attività di progettazione e attuazione degli interventi sul territorio. Tali indirizzi, insieme a precedenti provvedimenti di cui alle Deliberazioni della Giunta regionale n. 2/22503 del 22.9.97 e n. 21-9251 del 5.5.2003 (*Criteri e indirizzi per la tutela del paesaggio*), costituiscono per gli uffici regionali criteri di riferimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di competenza regionale.

In conclusione, si è ora in presenza di un quadro conoscitivo sul paesaggio piemontese condiviso tra le istituzioni, che permette di avere una visione complessiva delle problematiche e delle scelte di sviluppo sostenibile per avviare una pianificazione veramente strategica<sup>10</sup>, che tenga in considerazione le aspettative e stimoli la partecipazione delle comunità locali.

Il coinvolgimento diretto della popolazione su queste tematiche, già sperimentato in alcuni Paesi europei, dimostra come sia possibile ottenere risultati sia in termini di tutela che di miglioramento della qualità della vita, agendo sulla leva identitaria; questa è la sfida che rimane ancora aperta, soprattutto a causa della mancanza di veri progetti di paesaggio a scala almeno intercomunale, che dovrebbero costituire il cuore delle future azioni di riqualificazione delle periferie metropolitane.

## Note

<sup>1</sup> Regione Piemonte, Assessorato Politiche Territoriali, Documento programmatico *Per un nuovo piano territoriale regionale*, approvato con DGR n. 30-1375 del 14 novembre 2005 e n. 17-1760 del 13 dicembre 2005. Nel documento programmatico si faceva riferimento al nuovo piano territoriale regionale centrato su tre principali aree strategiche, in particolare «c. area strategica della tutela. Il piano paesaggistico», dove veniva per la prima volta definito il compito di suddividere il territorio regionale in ambiti omogenei in funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico ai quali fare corrispondere obiettivi di qualità paesaggistica.

<sup>2</sup> Claudia Cassatella, Roberto Gambino (a cura di), *Il territorio: conoscenza e rappresentazione*, Celid, Torino 2005, in particolare il Capitolo 8, *Le sintesi interpretative*, a cura di Roberto Gambino.

<sup>3</sup> Giampiero Vigliano, *Carta delle aree ambientali antropizzate e dei beni architettonici e urbanistici*, Stamperia Artistica Nazionale, Torino 1990.

<sup>4</sup> Allegato A del D.P.R. 31/2017, *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*.

<sup>5</sup> Provvedimenti urgenti di adeguamento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

<sup>6</sup> D.P.C.M. 12/12/2005 *Individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell'articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*.

<sup>7</sup> Allegato D del D.P.R. 31/2017

<sup>8</sup> V. art 146, comma 5 del D.lgs. 42/2004

<sup>9</sup> V. art 146, comma 8 del D.lgs. 42/2004

<sup>10</sup> Flavia Martinelli (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa*, FrancoAngeli, Milano 2005.

# 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.

# L'adeguamento della pianificazione locale<sup>1</sup>

## *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.*

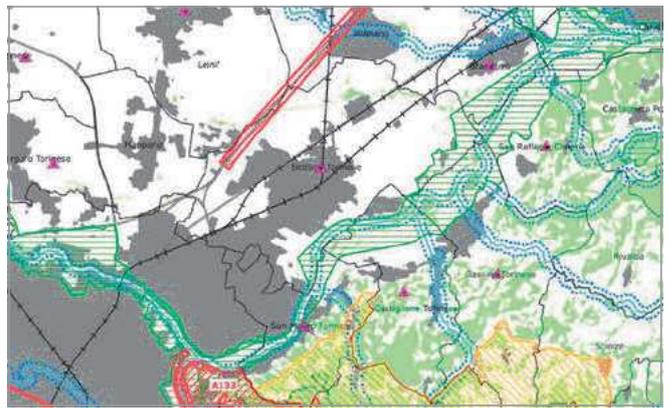
L'attuazione del Piano paesaggistico regionale passa principalmente attraverso la consapevolezza – che gli enti locali stanno maturando, seppure a velocità differenziate – dell'importanza di salvaguardare e promuovere il proprio paesaggio quale componente fondamentale del territorio, in vista di finalità 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.

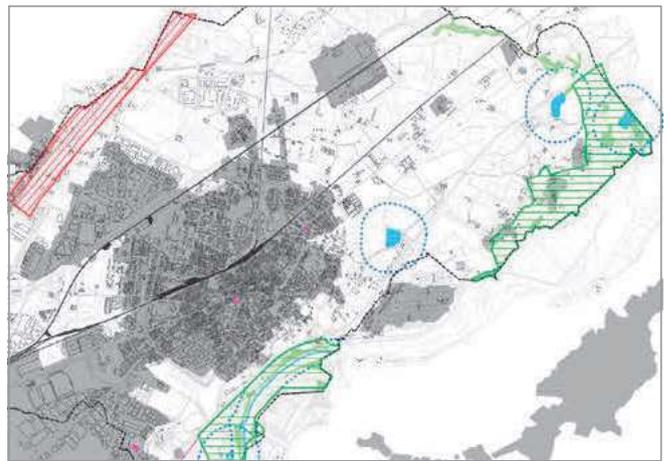
Per perseguire questo fine, il punto di partenza è dato dalla conoscenza del proprio territorio; è fondamentale essere consapevoli delle risorse che si hanno a disposizione e quindi di quali sono i fattori, materiali e immateriali, sui quali è possibile agire per una crescita che sia anche paesaggisticamente 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



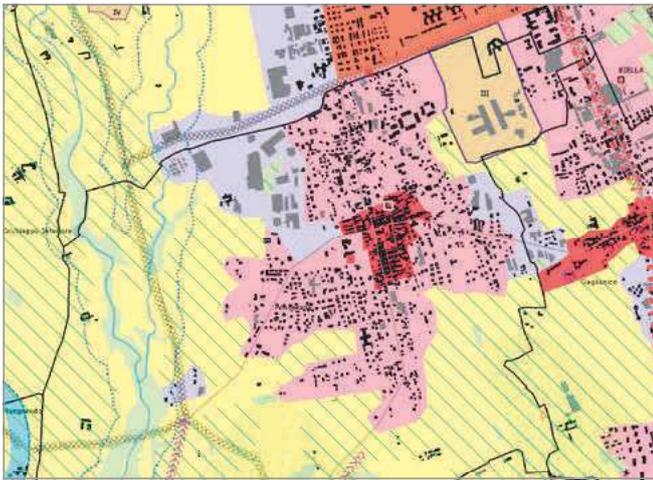
Comune di Settimo Torinese, Tavola P2 Ppr.



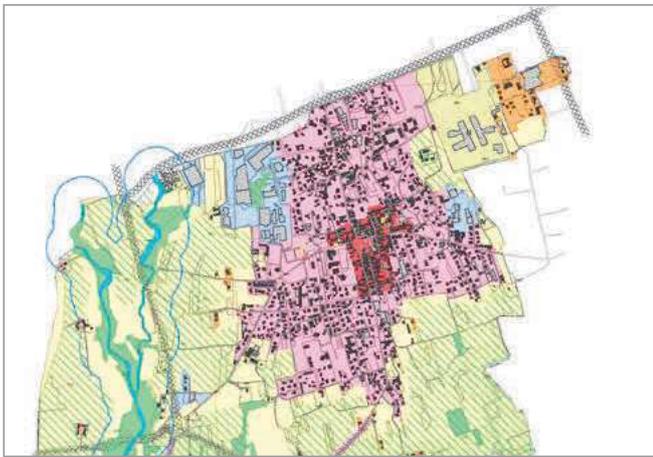
Comune di Settimo Torinese, Tavola dei beni paesaggistici specificata alla scala locale.

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

<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 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.

# 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

<b>Riconoscimento del valore dell'area</b>	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".				
					
Superficie mq 27.644,05					
<b>Altri strumenti di tutela</b>	-				
<b>Identificazione dei valori e valutazione della loro permanenza / trasformazione</b>	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.				
<b>Ambiti e Unità di paesaggio</b>	<b>Ambiti di paesaggio (art. 10):</b> 74 - Tortonese	<b>Unità di paesaggio (art. 11):</b> 7402 - E' di tipologia normativa VII, naturale/rurale o rurale a media rilevanza e integrità			
<b>Principali obiettivi di qualità paesaggistica</b>	<b>1.2.4.; 1.3.3.; 1.5.3.</b> - (cfr. Obiettivi e Linee di azione Ambito 74)				
<b>Struttura del paesaggio e norme di riferimento</b>	<b>Naturalistico - ambientale</b> -	<b>Storico - culturale</b> Art. 26	<b>Percettivo - identitario</b> -	<b>Morfologico - insediativo</b> Art. 35	<b>Rete di connessione paesaggistica</b> Art. 42
<b>Prescrizioni contenute nelle NdA</b>	Art. 26				
<b>Prescrizioni specifiche</b>	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).				

Esempio di scheda dal Catalogo dei Beni Paesaggistici.