

## **Il Piemonte: dalla tradizione dei “beni culturali e ambientali” al paesaggio**

*Claudia Cassatella\**

### **abstract**

La Regione Piemonte ha una legge urbanistica molto attenta alla protezione dei “beni culturali ambientali”, fin dagli anni settanta. L’approccio al paesaggio è tradizionalmente attento alla conservazione, meno a politiche di indirizzo e pianificazione. Il nuovo piano paesaggistico regionale, per ora solo adottato, registra invece un cambiamento di approccio e l’introduzione di temi nuovi, come l’attenzione agli aspetti percettivi ed identitari, il disegno di un sistema di reti multifunzionali, la previsione di progetti territoriali integrati. Una nuova legge sul paesaggio offre anche un supporto finanziario alle azioni di valorizzazione.

### **parole chiave**

pianificazione paesaggistica, beni culturali e ambientali, politiche regionali per il paesaggio.

*\* Ricercatore in Urbanistica presso il Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico ed Università di Torino.*

## **The Piedmont Region: approaching the landscape from a strong tradition concerning the cultural and natural heritage**

### **abstract**

Since the Seventies, the Piedmont Region has got a careful legislation about the “cultural and environmental goods”. The approach to the landscape traditionally pays much attention to the conservation issues, minor to pro-active policies and planning strategies. The new Regional Landscape Plan (although, not approved) shows signals of a new approach and introduces new topics, such as identity and scenic perception, the project of a multifunctional ecological network and the proposal for “integrated territorial projects”. A new law for the landscape gives a financial instrument to the programme of landscape enhancement.

### **key-words**

landscape planning, cultural and environmental listed goods, regional landscape policies

### La tutela e la pianificazione del paesaggio ante Codice: il PTR e i “beni culturali e ambientali”

L'attenzione al paesaggio nell'azione amministrativa del Piemonte è ben riconoscibile fin dalla prima Legge Urbanistica Regionale (n. 56/1977 “Tutela e uso del suolo”, nota come “legge Astengo”): con l'espressione “beni culturali e ambientali”, infatti, vi si affronta la salvaguardia delle aree di interesse paesistico ambientale, delle morfologie insediative, dei nuclei minori, dei manufatti civili e rurali, sempre comprendendo anche le aree esterne di loro pertinenza per relazioni storiche, ambientali e paesaggistiche (art. 24). Attraverso la LUR, si imposta quindi la tutela dei valori paesistici sulla pianificazione ordinaria, imponendo ai piani comunali l'individuazione dei beni culturali ambientali; il controllo delle trasformazioni inerenti tali beni viene affidato ad una Commissione regionale e subdelegato ai Comuni per determinati livelli di intervento (L. 20/1989).

La legge Astengo appare dunque anticipatrice rispetto alla concezione di tutela del paesaggio più recente, che pone attenzione non solo alle eccellenze ma anche ai valori di insieme, ai sistemi di relazioni, al paesaggio agrario e al patrimonio minore. Di fatto, nella prassi pianificatoria la maggior parte delle attenzioni è stata dedicata al patrimonio storico: i centri urbani, le borgate e l'edilizia rurale e montana. Su questi temi l'azione amministrativa è stata supportata anche da una forte tradizione di studi e di formazione portata avanti dal Politecnico di Torino e dalla Scuola di Specializzazione in storia, analisi e valutazione dei beni architettonici e ambientali (dal 2008 anche “del paesaggio”).

Alla tutela del paesaggio in Piemonte ha dato un contributo non marginale anche la politica delle aree protette, grazie all'istituzione di parchi in aree strategiche e alla considerazione degli aspetti culturali in stretto accordo con quelli ambientali: basti citare le tenute delle Residenze Sabaude e i Sacri Monti (successivamente riconosciuti come Siti Unesco), la fascia del Po, i numerosi ecomusei. Intorno ai parchi e agli ecomusei (che hanno rappresentato un'esperienza propulsiva a livello nazionale) sono nati recentemente anche numerosi Osservatori del paesaggio.

L'attenzione al paesaggio sembra dunque permeare esperienze diverse, mentre non trova momenti eclatanti nella pianificazione di settore. Alla legge Galasso il Piemonte risponde con una legge regionale (n. 20/1989) che definisce i contenuti dei piani paesistici e con una modifica della LUR che consente di attribuire valenza paesaggistica ai Piani Territoriali Regionali e Provinciali e ai Progetti Territoriali Operativi; nel 1997 si approva il Piano Territoriale Regionale con valenza paesistica.

I contenuti del PTR sono però piuttosto limitati: una carta di individuazione dei “caratteri territoriali e paesistici” (in scala 1:250.000), nella quale, oltre alle aree protette a vario titolo, sono evidenziati soprattutto il valore agricolo dei suoli e il valore storico-culturale degli insediamenti, e poche indicazioni normative, di carattere conservativo, con attenzione anche al consumo di suolo e al rischio idrogeologico. La Regione, in sostanza, si ritaglia un ruolo di verifica, ma non di indirizzo, atteggiamento confermato anche dalla scarsa produzione di linee guida sui diversi aspetti della disciplina<sup>1</sup>. È facile immaginare l'efficacia di tale impostazione.

Il PTR individua aree di approfondimento sulle quali si sarebbero dovuti elaborare piani paesaggistici di

dettaglio: ad oggi, sono stati approvati solo due piani (sotto la pressione di rischi trasformativi), mentre altri due, riguardanti Siti Unesco, giacciono da anni solo adottati. Si contano invece numerose aree tutelate per decreto immediatamente dopo la Legge Galasso (i cosiddetti “Galassini”, ben ottantatre), gestite quindi in regime di vincolo paesaggistico attraverso la Commissione Beni Culturali e Ambientali. Se si aggiungono le aree tutelate per legge, più del 51% della superficie regionale è sottoposta a tutela paesaggistica, anche a causa della conformazione montuosa – situazione che può spiegare il maggior sforzo amministrativo dedicato alla gestione dei vincoli piuttosto che alla pianificazione.

Sul fronte della pianificazione del paesaggio, con l'affermarsi nel corso degli anni di una più diffusa consapevolezza sul tema, si registra invece l'attività delle Province, accomunate dalla volontà di dotare i piani territoriali anche di valenza paesaggistica (con l'esclusione della Provincia di Torino). Gli approcci e i contenuti paesaggistici dei piani provinciali restano tuttavia vari e disomogenei, con una prevalenza dell'approccio ecologico e qualche apertura sul tema delle reti di fruizione<sup>2</sup>.

Da registrare, tra il PTR e i PTCP, l'entrata in vigore della direttiva sulla VAS e, a livello regionale, della L.40/1998 “Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e procedure di valutazione”: l'attenzione al paesaggio nei piani passa anche da questa strada, benché l'esame degli indicatori utilizzati mostri la distanza ancora da percorrere.

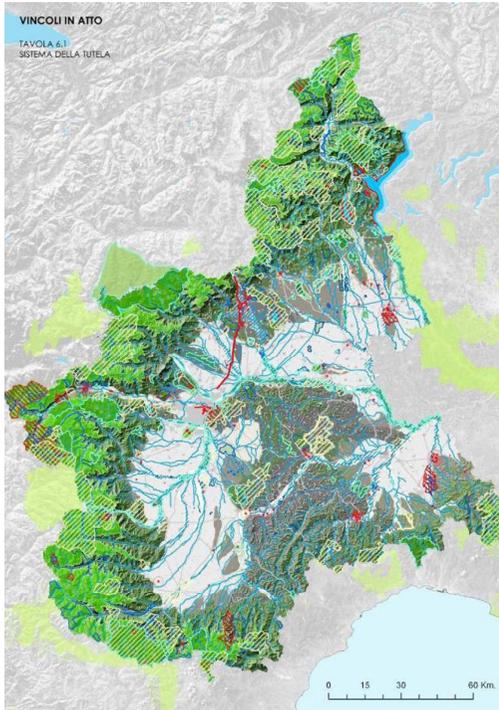


Figura 1. Vincoli in atto: il 51 % del territorio regionale è soggetto a tutela paesaggistica o ambientale (dagli studi per il nuovo PPR).

### La svolta “strategica” del nuovo Piano paesaggistico

Nel 2005 la Regione Piemonte ha avviato contemporaneamente la formazione di un Piano Territoriale e di un Piano Paesaggistico<sup>3</sup>; dunque due strumenti distinti, benché redatti con attenzione alle loro intersezioni, a partire da un comune Quadro Strategico. Entrambi sono stati

adottati nell’estate del 2009<sup>4</sup>, mentre si discute anche un disegno di legge sul Governo del territorio che rappresenterebbe la prima vera riforma dell’impostazione data dalla legge Astengo.

Il nuovo PPR segna un enorme arricchimento del patrimonio conoscitivo riguardante il paesaggio, articolato in aspetti fisici ed ecosistemici, storico-culturali, urbanistici e insediativi, percettivi e identitari. Alcuni temi, infatti, erano assenti nel piano precedente e non coperti dai PTCP; anche la scala è di maggior dettaglio: 1:100.000 per la restituzione cartografica, ma su dati validati in scala 1:25.000.

Rispetto al piano precedente è assai più accentuata la parte strategica, che comprende, oltre ad obiettivi e linee d’azione per ciascun ambito, una serie di Progetti e programmi strategici integrati (NdA, Parte VI), la cui attuazione dovrebbe avvenire sia attraverso iniziative a regia regionale, sia attraverso accordi di co-pianificazione ed intese, verticali ed orizzontali. I progetti riguardano: la Rete di valorizzazione ambientale, la Qualificazione dei sistemi peri-urbani, la Salvaguardia attiva dei paesaggi a rischio, la Valorizzazione dei paesaggi identitari. Tra questi sono inclusi progetti già definiti, come il “Progetto Corona Verde” per l’area metropolitana torinese, la candidatura Unesco dei “Paesaggi vitivinicoli tipici del Piemonte” e, in una certa misura, la Rete di valorizzazione ambientale; altri dovranno nascere dall’iniziativa di comuni in forma aggregata o dalla stessa regione, come approfondimento delle linee d’azione indicate.

Alla realizzazione della Rete di valorizzazione ambientale è anche dedicato un titolo delle Norme (Parte V, Le reti). Essa è intesa in senso multifunzionale, è una “rete di reti” che comprende la Rete ecologica regionale, la Rete storico-culturale e la Rete di fruizione. Torna dunque la

cura ad integrare la dimensione ambientale con i valori culturali e paesaggistici del territorio, puntando sulla riconoscibilità e fruibilità delle risorse come strategia per la conservazione attiva.

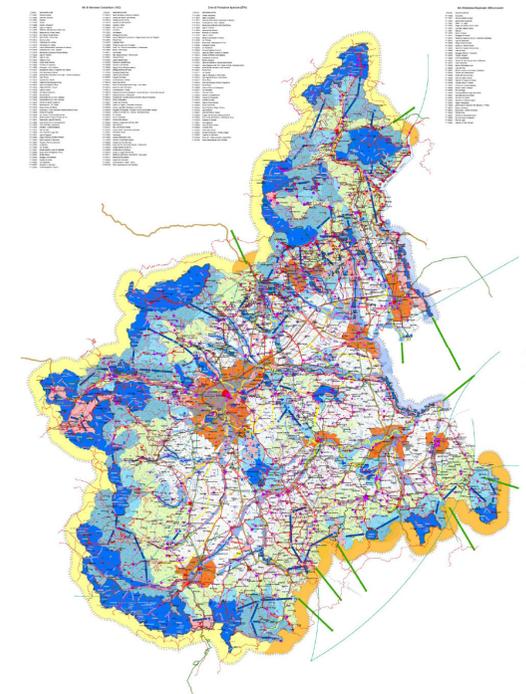


Figura 2. La Rete di valorizzazione ambientale proposta dal nuovo PPR. Il modello concettuale è la rete multifunzionale, che connette aspetti ecologici, storico-culturali, fruitivi. Essa costituisce una delle parti propositive del piano.

La disciplina di Componenti e beni paesaggistici (Parte IV) sfrutta la possibilità, lasciata dal Codice, di individuare attraverso il piano ulteriori beni tipizzabili oltre a quelli già oggetto di

provvedimenti ministeriali, ed amplia a 28 le categorie oggetto di specifica disciplina: la disciplina dei beni paesaggistici è quindi definita da quella dei componenti in essa ricadenti, stante la pluralità degli intrecci possibili.

La parte normativa riguardante gli Ambiti (parte III) è costituita da schede che indicano obiettivi e linee d'azione; inoltre, i 76 Ambiti sono suddivisi in 553 Unità di Paesaggio, ricondotte a 9 tipologie normative, in base alla loro integrità e rilevanza.

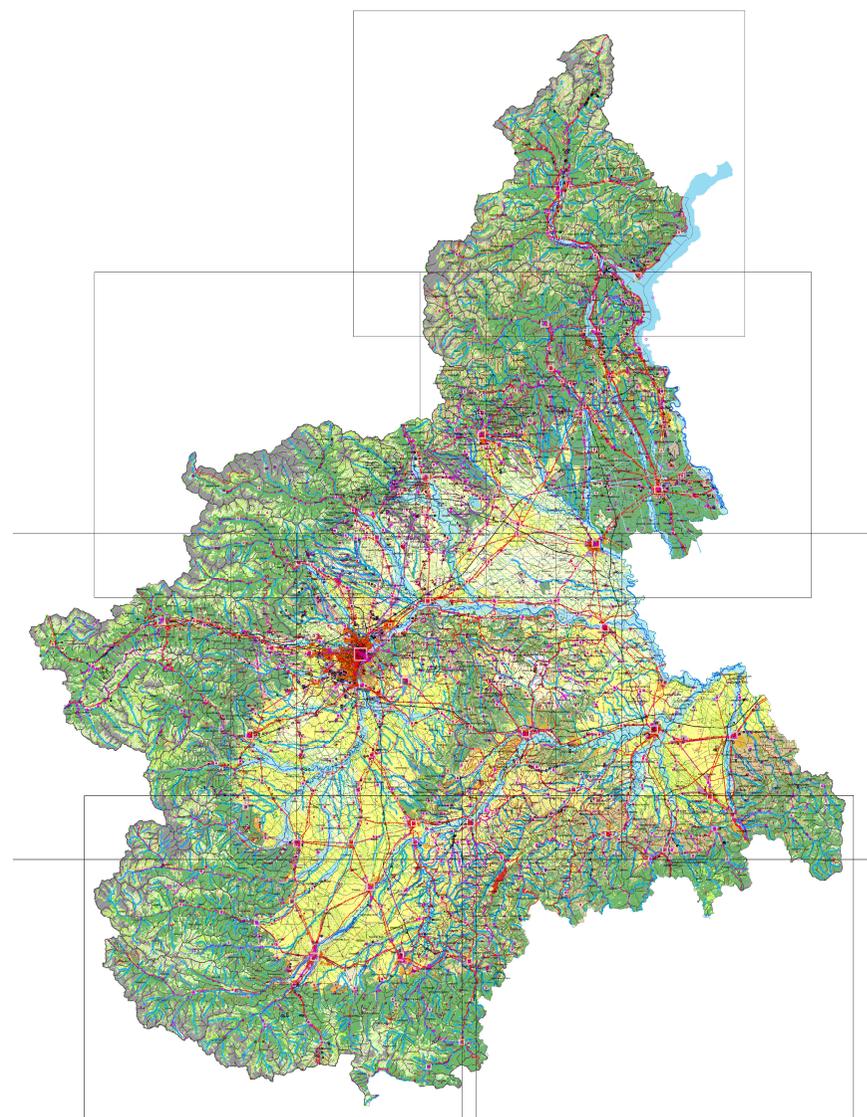


Figura 3. Tavola P.4 “Componenti paesaggistiche”. Si suddividono in: “Componenti e sistemi naturalistici”, “Componenti e sistemi storico-territoriali”, “Componenti e caratteri percettivi”, “Componenti morfologiche-insediative”, “Aree degradate, critiche e con detrazioni visive”. Originale in scala 1:250.000

### Un ruolo per gli enti locali, tra subdelega e incentivi

Il piano è elaborato d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali, aspetto che consentirà la semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica (l'accordo comprende già l'adozione di una scheda semplificata). La Regione, tuttavia, non ha atteso l'adozione del piano per subdelegare ai comuni tale competenza: con un "provvedimento urgente" (L.R. 32/2008) i Comuni sono stati investiti dell'autorità di rilasciare le autorizzazioni paesaggistiche, purché si dotino di una commissione ad hoc ed individuino, all'interno dell'amministrazione, un funzionario responsabile diverso dal responsabile del procedimento edilizio (con una certa forzatura del dettato di legge). Più di mille duecento Comuni, molti montani e di esigue dimensioni (vedi tabella), solo in alcuni casi organizzati in forma associata (ad esempio attraverso la nomina di una commissione unica per Comunità montana): il provvedimento ha suscitato perplessità e proteste sia da parte degli enti locali, sia da parte dei professionisti, preoccupati dalla possibile discrezionalità e dalle differenze tra commissione e commissione, soprattutto in assenza di criteri e linee guida, sia sulla valutazione, sia sulla redazione della Relazione paesaggistica.

Gli enti locali sembrano comunque piuttosto attenti al paesaggio, soprattutto in alcune aree a vocazione turistica: il Verbano, ad esempio, ha immediatamente istituito le Commissioni per il paesaggio in ogni comune; nelle colline centrali (Langhe, Monferrato, Roero) si moltiplicano gli studi sui territori locali, anche a supporto della candidatura dei paesaggi vitivinicoli presso l'Unesco; si istituiscono premi e si promuovono

progetti pilota. L'attivismo locale è testimoniato anche La numerosità degli Osservatori del paesaggio nati per iniziativa locale (ben otto, riuniti in un Coordinamento) è un'altra testimonianza di questo attivismo.

A livello regionale, invece, non è ancora stato istituito l'Osservatorio del Paesaggio richiesto ai sensi del Codice BCP (art. 133). Una prima bozza delinea competenze che, ancora una volta, sono vicine alla gestione dei beni ambientali.

Tra 2008 e 2009 il Settore Pianificazione paesaggistica è stato riunificato con la Pianificazione territoriale, mentre è nato il Settore Gestione e valorizzazione del paesaggio, nascita accompagnata da una legge di dotazione finanziaria: la L.R. 14/2008 "Norme per la valorizzazione del paesaggio", che istituisce un fondo per incentivare gli interventi di recupero, riqualificazione e valorizzazione della qualità paesaggistica.

La L.R. 14/2008 è la prima legge regionale esclusivamente dedicata al tema in oggetto. Essa ribadisce i principi ispirati dalla Convenzione Europea del Paesaggio: "La Regione...riconosce il paesaggio quale componente essenziale del contesto di vita della popolazione e ne preserva i valori culturali e naturali", "promuove ed attua politiche volte alla valorizzazione, alla pianificazione e alla riqualificazione del paesaggio, nonché concorre alla sua tutela. Verifica inoltre l'incidenza diretta e indiretta sul paesaggio delle attività di governo. La Giunta regionale, in sede di adozione dei provvedimenti, riconosce e dichiara espressamente di aver svolto la verifica di incidenza" (art. 1). Le "Azioni e programma di interventi" (art.2) comprendono la pianificazione paesaggistica, le azioni di comunicazione, sensibilizzazione e formazione, l'elaborazione di

studi, l'incentivazione dei concorsi e la promozione ed il finanziamento di progetti, benché il budget assegnato faccia prevedere molta meno attività. Sono istituiti un premio ed una Commissione per la salvaguardia del patrimonio paesaggistico (!), per esprimere pareri sul programma.

Ancora una volta, la pianificazione non è al centro dell'attenzione, ma è apprezzabile il tentativo di mettere in campo una serie più articolata di strumenti, in sintonia con le politiche suggerite dalla Convenzione Europea.

### La lunga strada per l'attuazione e la responsabilizzazione

La situazione, ad oggi, non è brillante. La Regione non sembra avere la forza (forse la volontà) di assumere la regia della pianificazione paesaggistica: se nel passato il PTR si è limitato ad individuare aree di approfondimento (raramente approfondite), seguito a ruota dai PTCP (con lo stesso esito), oggi il controllo delle trasformazioni è affidato ai Comuni, mentre il nuovo piano non è ancora stato approvato. La responsabilizzazione degli enti locali è incentivata anche attraverso le nuove possibilità di finanziamento per progetti mirati alla qualità del paesaggio ed è accentuata dal nuovo PPR, che assume un forte orientamento strategico.

Anche nelle norme riguardanti beni e componenti le prescrizioni sono assai ridotte, in favore di indirizzi e direttive che indicano nei piani provinciali e, successivamente, in quelli locali il luogo in cui precisare sia le individuazioni sia, talvolta, gli stessi criteri di delimitazione, sia le indicazioni normative. Il noto meccanismo dell'adeguamento a cascata appare dunque inevitabile, giustificato dal ritenere

**Box. La Regione Piemonte<sup>5</sup>**

|  |              |              |            |
|--|--------------|--------------|------------|
| 1. Superficie territoriale   | Montagnosa   | 1.098.663 ha |            |
|  | Collinare    | 769.830 ha   |            |
|  | Pianeggiante | 671.743 ha   |            |
|  | Totale       | 2.540.246 ha |            |
| 2. Lunghezza coste   |              |              | -          |
| 3. Popolazione totale  |              | 4.352.828    |            |
| Densità territoriale   |              | 166 ab/kmq   |            |
| 4. Numero comuni   |              | 1.206        |            |
| Superficie territoriale media comunale   |              | 2.106,339 ha |            |
| Numero medio abitanti per comune   |              | 3.609        |            |
| Distribuzione percentuale comuni per classi di abitanti  | 0-2000       | 880          | 72,96%     |
|  | 2001-5000    | 197          | 16,33%     |
|  | 5001-20000   | 100          | 8,29%      |
|  | 20001-50000  | 23           | 1,90%      |
|  | 50000-100000 | 4            | 0,33%      |
|  | >100000      | 2            | 0,16%      |
| 5. Superficie vincolata ex DLgs n. 42/2004 (art. 142)<br>(fonte: Ministero dei Beni Culturali) |              | 52,84%       | 13.425 Kmq |

Tabella 1. Quadro degli elementi geografici del Piemonte (elaborazione dati ISTAT)

|  |   |
|--|---|
| Legge regionale specifica sul paesaggio  | LR 14/2008 (“Norme per la valorizzazione del paesaggio”)  |
| Altri riferimenti legislativi in materia | LR 43/1975 (“Norme per l’istituzione dei parchi e delle riserve naturali”)<br><br>LR 56/1977 e s.m.i. (“Tutela e uso del suolo”)<br>LR 20/1989 (“Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici” e s.m.i.)<br>LR 40/1998 (“Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e procedure di valutazione”)<br>LR 32/2008 (“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)”) |
| Piani regionali                          | Piano Territoriale Regionale, con valenza paesistica, approvato con DGR 19 giugno 1997 n.388-9126<br>Piano paesaggistico Regionale, adottato con DGR 4 agosto 2009 n. 53-11975  |
| Piani paesistici d’area                  | Pragelato (approvato 1993)<br>San Maurizio D’Opaglio (approvato 2002)<br>Area della tenuta ex Reale e del Centro Storico di Pollenzo (adottato 2002)<br>Pinerolo (adottato 2007)  |

Tabella 2. Quadro della legislazione regionale e dei piani paesistici del Piemonte

la scala provinciale più vicina ai fenomeni e dal principio di sussidiarietà.

Un processo sul quale il PPR potrebbe avere immediate ricadute è quello della valutazione ambientale. “La valutazione ambientale strategica dei piani territoriali e settoriali assume come riferimento quanto definito dal PPR in merito: a. agli obiettivi di sostenibilità, b. agli indicatori individuati, c. agli obiettivi strategici” (art. 6 NdA): la Regione garantisce così uniformità e comparabilità nelle VAS, imponendo l’uso degli stessi indicatori (eventualmente integrati da altri) in tutti i piani; inoltre, rende obbligatoria la verifica di incidenza rispetto agli elementi costitutivi della rete ecologica. Anche al di là dell’obbligatorietà del riferimento, ribadito in altri punti della normativa (in particolare con riferimento alla Rete ecologica), Anche in attesa che il riferimento diventi obbligatorio, gli enti locali hanno fin d’ora a disposizione un ingente patrimonio conoscitivo e valutativo, che toglie alibi nell’affrontare le verifiche di compatibilità ambientale e paesaggistica di piani e programmi.

Anche la nuova legge regionale sul paesaggio offre nuove possibilità piuttosto che vincoli. Il rischio, noto, di tale impostazione è che i vantaggi ricadano solo sui luoghi già attivi sul tema, senza incidere sugli altri. Fino ad ora, più della pianificazione sembra efficace la crescita di sensibilità, nelle aree dove il paesaggio ha un valore anche economico, ma l’azione locale dovrebbe trovare forme di indirizzo e di controllo più efficaci. Inoltre, l’incentivazione della progettualità (già presente in alcuni programmi regionali) dovrebbe essere accompagnata da linee guida in materia, che sono ancora carenti, se si esclude il tema dell’edilizia storica<sup>6</sup>. La cura del patrimonio storico architettonico e dei centri storici rappresenta un

punto di forza della cultura regionale ed è piuttosto pervasiva, anche grazie al ruolo della Soprintendenza regionale, mentre si avverte ancora in pochi luoghi pari attenzione al paesaggio rurale e ai suoi componenti.

In ogni caso, mentre la gestione dei vincoli e dei beni culturali e ambientali, come abbiamo visto, ha una tradizione consolidata, è decisamente carente un atteggiamento "paesaggistico" nella pianificazione e progettazione dei nuovi insediamenti. La mole delle conoscenze, degli obblighi di approfondimento e di valutazione, delle norme e linee strategiche messa in campo dal nuovo PPR costringerà, se non altro, ogni ente locale ad affrontare la questione.

### Riferimenti bibliografici

Peano A., Voghera A. (2008), "La nuova pianificazione paesaggistica", in Properzi P. (a cura di), *Rapporto da territorio 2007*, INU Edizioni, Roma.

Regione Piemonte, Assessorato ai Beni Ambientali (2002), *Criteri e indirizzi per la tutela del paesaggio*, a cura di Bianco M., Olivero E., [www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/beniamb/home.htm](http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/beniamb/home.htm)

Regione Piemonte, Assessorato Politiche Territoriali, (2005), *Per un nuovo piano territoriale regionale. Documento programmatico*, <http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/public/dwd/ptr.pdf>

Regione Piemonte, Assessorato Politiche Territoriali, (2007), *Per il piano paesaggistico regionale*, <http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/paesaggio/ppr.htm>

Regione Piemonte, Assessorato Politiche Territoriali, (2009), *Primo Piano Paesaggistico Regionale*, <http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/paesaggio/ppr.htm>

Regione Piemonte, Assessorato Politiche territoriali, *Guide per il paesaggio*: <http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/public/guide.htm>.

### Riferimenti iconografici

Figura1: Regione Piemonte, 2005.  
Figure 2,3,4: Regione Piemonte, 2009.

*Testo acquisito dalla redazione nel mese di marzo 2010.  
© Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.*

<sup>1</sup> Fa eccezione il documento "Criteri e indirizzi per la tutela del paesaggio", a cura di Bianco M., Olivero E., Assessorato ai Beni Ambientali, 2002, [www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/beniamb/home.htm](http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/beniamb/home.htm).

<sup>2</sup> Balocco V., 2008, "La pianificazione territoriale-paesistica in Piemonte alla luce dei recenti sviluppi legislativi in materia di paesaggio", tesi di Laurea in Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale, relatore C. Cassatella.

<sup>3</sup> Il PPR è redatto dalla Regione Piemonte con i contributi e la consulenza del Politecnico di Torino (Dipartimento Interateneo Territorio, Casa-Città, Progettazione Architettonica e Disegno Industriale, coordinamento scientifico generale di Roberto Gambino) e dell'Istituto per le piante da legno e l'ambiente (IPLA).

<sup>4</sup> Il PPR è stato adottato con DGR n. 53-11975 del 4 agosto 2009.

<sup>5</sup> A cura di Bianca Maria Seardo e Luigi La Riccia.

<sup>6</sup> In particolare, la Regione ha elaborato guide per l'intervento o per la pianificazione relative ad ambiti caratterizzati, come le colline centrali, l'Ovest Ticino e per l'intervento sull'edilizia rurale e tradizionale. Cfr.