

La pianificazione paesaggistica in Piemonte. Approfondimenti

Luigi La Riccia*

abstract

Il presente contributo costituisce un approfondimento sistematico sullo stato della pianificazione paesaggistica in Piemonte, in particolare per quanto concerne la legislazione e la strumentazione regionale. Da un lato si affrontano le modalità secondo le quali la legislazione regionale affronta il paesaggio; dall'altro, si analizza la strumentazione pianificatoria, in particolare il Piano Territoriale Regionale (1997) e il nuovo Piano Paesaggistico Regionale (2009). La ricerca condotta considera i loro contenuti e propone un confronto sulla dimensione conoscitiva, strategica e regolativa degli strumenti. Infine è approfondita più esplicitamente la questione dell'autorizzazione paesaggistica, della subdelega agli enti locali, i problemi relativi all'attuazione, alla partecipazione, al ruolo delle identità locali e al riconoscimento dei paesaggi identitari.

parole chiave

Paesaggio, Piemonte, legislazione, piani.

* Dottorando di ricerca presso il Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico ed Università di Torino.

Landscape planning in Piedmont Region. Study materials

abstract

This paper represents a systematic deep examination about the situation of landscape planning in Piedmont. This research is structured on the analysis and interpretation of legislative and planning instruments, by two fundamental approaches. On the one hand, there are the modalities by which landscape enters the regional legislation. On the other hand the research focuses on regional landscape planning instruments, like the Regional Territorial Plan (1997) and the new Regional Landscape Plan (2009), suggesting a comparison between cognitive, strategic and regulative dimensions. Finally, we find an in-depth examination about the question concerning landscape authorization, the sub-delegation to local authorities and main issues on implementation of regional strategies, public participation, the role on local identities and the methodology of identification of landscapes.

key-words

Landscape, Piedmont Region, legislation, planning instruments.

Il paesaggio nella legislazione regionale

Il lungo percorso della legislazione piemontese in materia di paesaggio è segnato da una serie di passaggi fondamentali. Di seguito si riportano i riferimenti legislativi che costituiscono i capisaldi della politica regionale nei confronti della dimensione paesaggistica del territorio.

La legge regionale 4 giugno 1975, n. 43 riguardante le "Norme per l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali", contempla la finalità generale della tutela del paesaggio: "Al fine di conservare e difendere il paesaggio e l'ambiente, di assicurare alla collettività ed ai singoli il corretto uso del territorio per scopi ricreativi, culturali, sociali, didattici e scientifici e per la valorizzazione delle economie locali, la Regione in attuazione all'art. 5 dello Statuto, istituisce parchi e riserve naturali [...]".¹

Successivamente, la legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 "Tutela e uso del suolo" (e successive integrazioni, LR n. 45/1994) inserisce norme tra i contenuti della pianificazione ordinaria e inoltre dispone:

- "La salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio naturale in genere e, in particolar modo, dei beni ambientali e culturali" (art. 1,3);
- "La piena e razionale utilizzazione delle risorse, con particolare riferimento alle aree agricole ed al patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente, evitando ogni immotivato consumo del suolo" (art.1,4);

In seguito all'entrata in vigore della legge n. 431/1985, la legge viene modificata attribuendo valore paesistico ai PTR, ai Piani Territoriali Provinciali, al Piano Territoriale Metropolitan ed ai Progetti Territoriali Operativi, qualora contengano

una specifica ed esauriente considerazione dei valori ambientali delle porzioni di territorio da tutelare e da valorizzare (art. 4,3).

In particolare nell'art. 24 si individuano le norme generali per i beni culturali ambientali da salvaguardare nei piani regolatori, in particolare "gli insediamenti urbani aventi carattere storico-artistico e/o ambientale e le aree esterne di interesse storico e paesaggistico ad essi pertinenti"; "i nuclei minori, i monumenti isolati e i singoli edifici civili o rurali ed i manufatti, con le relative aree di pertinenza, aventi valore storico-artistico e/o ambientale o documentario"; "le aree di interesse paesistico ambientale".

Attualmente la legge urbanistica regionale è in corso di revisione: la nuova Proposta di legge della pianificazione per il governo del territorio regionale (DDL regionale n. 488/2007) fa esplicito riferimento al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e alla Convenzione Europea del Paesaggio, e affronta:

- L'assunzione del principio di sostenibilità;
- L'attribuzione di competenze in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio;
- La verifica di compatibilità delle politiche sul paesaggio e sull'ambiente;
- I riferimenti per il piano paesaggistico regionale.

La legge regionale del 3 aprile 1989, n. 20 "Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici" ribadisce l'interesse verso la salvaguardia dei valori paesistici della Regione ed esplicita le modalità di pianificazione paesistica, il contenuto e gli elaborati del piano paesistico ed è la prima a definire le modalità di subdelega di funzioni amministrative ai Comuni (art.13) in merito al rilascio delle autorizzazioni per interventi nelle zone elencate ai sensi della legge 431/1985.

La legge regionale 16 giugno 2008, n.14 "Norme per la valorizzazione del paesaggio" individua diverse azioni volte alla valorizzazione del paesaggio, tra le quali spiccano l'avvio di attività di comunicazione, di sensibilizzazione, di formazione ed educazione ai valori paesaggistici, l'elaborazione di studi per l'individuazione, la conoscenza e la valutazione dei paesaggi, l'incentivazione alla ricerca della qualità nel progetto di paesaggio. La legge inoltre promuove progetti per il recupero e la valorizzazione della qualità paesaggistica attraverso uno specifico bando di finanziamento (art.2).

La pianificazione paesistica regionale: il PTR e il nuovo PPR

In Piemonte è vigente il Piano Territoriale Regionale, espressamente qualificato come "piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali", ai sensi dell'art. 1bis della legge 431/85 (richiamato dall'art.4 della legge regionale 56/1977 e s.m.i.) e approvato con DGR 19 giugno 1997 n.388-9126. In generale esso si configura come un piano di valenza strategica e come riferimento per le politiche trasformative di territorio e paesaggio a scala regionale. È il primo tentativo di sistemazione dell'assetto del territorio regionale, nato con l'intento, da un lato, di individuare e normare i caratteri territoriali e paesistici, dall'altro, di definire gli indirizzi per il governo delle trasformazioni dell'attuale sistema regionale.

La parte rubricata "Caratteri territoriali e paesistici", è organizzata nei seguenti argomenti: *Sistema delle emergenze paesistiche, Sistema del verde, Aree protette nazionali, Aree protette*

regionali, Aree con strutture colturali di forte dominanza paesistica, Aree ad elevata qualità paesistica ambientale, Sistema dei suoli a eccellente produttività, Sistema dei suoli a buona produttività, Aree interstiziali, Centri storici, Architetture o insiemi di beni architettonici di interesse regionale, Sistema di beni architettonici di interesse regionale, Aree storico-culturali, Rete dei corsi d'acqua principali.

Questi articoli affrontano perlopiù le singole tematiche in modo settoriale indicando vincoli, prescrizioni e norme (oppure richiamando disposizioni nazionali o settoriali) spesso molto tecniche atte alla tutela, alla salvaguardia ed alla conservazione dei beni, indicando in alcuni casi le possibilità di intervento per nuovi insediamenti residenziali o produttivi.

Il PTR individua poi aree di approfondimento per le quali sono necessari piani di natura paesistica di competenza provinciale o regionale. Per queste gli interventi diretti sono demandati però alla pianificazione provinciale e locale. Specificamente, il PTR prevede che vengano disciplinate le zone elencate nel comma 5 dell'articolo 32 del D.P.R. 616/1977 o le altre specificamente vincolate ai sensi della legge 1497/1939, oggi nell'articolo n.143 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (versione 2008). Inoltre il piano estende la sua efficacia su aree territoriali non specificatamente comprese nella disciplina della legge 431/1985, giustificando la necessità di "fare salva una visione organica dell'intero territorio regionale". Risultano ad oggi redatti quattro piani paesistici d'area, di estensione territoriale molto ridotta (sub comunale):

- "Pragelato" (1993);
- "Fascia a lago del comune di San Maurizio d'Opaglio" (2002);

- "Area della tenuta ex Reale e del Centro Storico di Pollenzo" (adottato nel 2002 e non approvato);
- "Collina di Pinerolo" (adottato nel 2007 e non approvato).

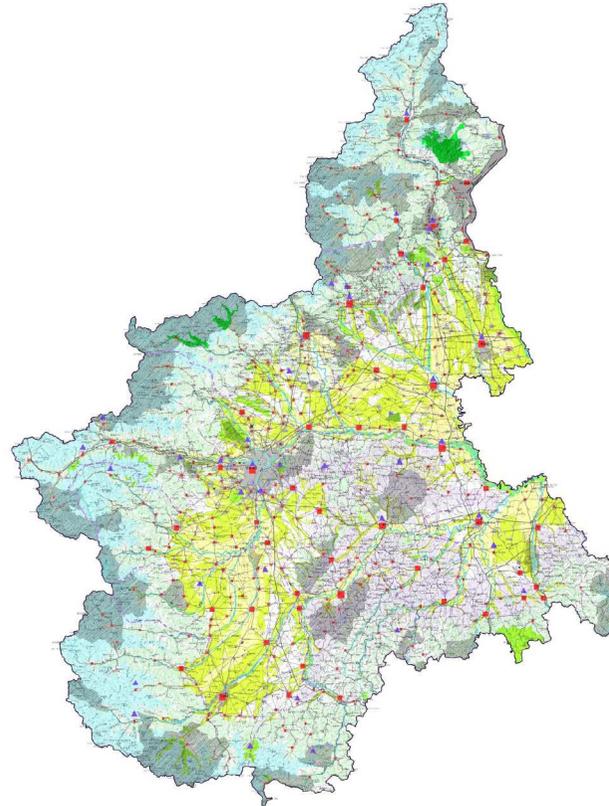


Figura 1. Regione Piemonte. Piano Territoriale Regionale (1997). "I caratteri territoriali e paesistici" (originale in scala 1:250.000)

La Regione Piemonte ha intrapreso nel 2005 una nuova fase di pianificazione dell'intero territorio regionale, indicando nella redazione di due piani distinti (ma ricompresi in un Quadro Strategico Regionale), il Piano Territoriale Regionale e il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), adottato recentemente dalla Giunta Regionale², la via per perseguire le politiche di sviluppo sostenibile del territorio, contestualmente ad una fase di notevole slancio per quanto riguarda anche la possibilità di rinnovare il proprio quadro legislativo.

Il nuovo piano affida un ruolo strategico al "Quadro di interpretazione strutturale", impostato su tre fattori chiave, in coerenza con la sua duplice valenza *strutturale* e *strategica*, "fattori strutturanti", "fattori caratterizzanti", "fattori qualificanti", e su quattro assi fondamentali (naturalistico (fisico ed ecosistemico); storico-culturale; urbanistico-insediativo; percettivo-identitario). Elemento di sintesi del piano, in esso si ritrovano le indicazioni per orientare l'intero processo di pianificazione paesaggistica, dal livello regionale al livello locale. Il quadro, tuttavia, non esaurisce la propria funzione in un dispositivo di conoscenza delle componenti, ma consente, attraverso anche la considerazione di livelli di relazioni, di guidare le prospettive di trasformazione del paesaggio.

Il PPR articola il territorio piemontese in 76 ambiti di paesaggio, i quali devono essere ulteriormente specificati in unità di paesaggio a livello sub regionale. La loro definizione si appoggia sui seguenti criteri: l'evidenza degli aspetti geomorfologici, la presenza di ecosistemi naturali, la presenza di sistemi insediativi storici e coerenti, la diffusione consolidata di modelli culturali e culturali. La schedatura degli ambiti è quindi strutturata in: descrizione ambito, fattori di

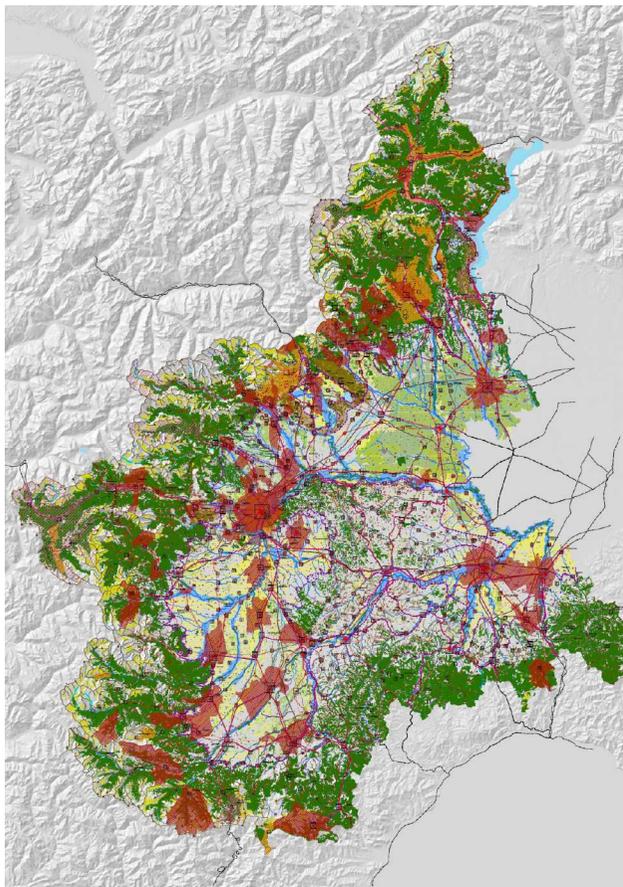


Figura 2. Quadro strutturale del PPR (agosto 2009). Le componenti si articolano in: "Componenti naturalistico ambientali", "Componenti idromorfologiche", "Paesaggio agrario", "Componenti storico-culturali", "Componenti percettivo-identitarie". Originale in scala 1:250.000

strutturazione naturale, fattori di strutturazione storico-culturale, dinamiche in atto, criticità e rischi, tutele, piani e progetti, indirizzi e orientamenti strategici, componenti storico-culturali, componenti percettivo-identitarie, componenti naturalistico-ambientali, paesaggio agrario (aree agricole biopermeabili, classi di capacità d'uso dei suoli...), elenco delle unità di paesaggio comprese nell'ambito e relativi tipi normativi, aree e beni paesaggistici vincolati, tipologie architettoniche rurali, tecniche e materiali costruttivi.

L'apparato strategico e regolativo del piano è suddiviso per obiettivi generali, scenari di riferimento, linee strategiche paesistico-ambientali e progetti strategici integrati, e infine in linee d'azione coerenti con lo stato dei singoli contesti territoriali. Rispetto ai progetti strategici integrati di attuazione diretta da parte della regione, nel quadro del nuovo piano paesaggistico regionale prevede l'implementazione di iniziative locali (comunali e provinciali). I progetti strategici integrati contribuiscono all'attuazione del PPR secondo diverse modalità:

- "progetti localizzati", a scala sovracomunale, da realizzare sulla base delle capacità di iniziativa e di gestione delle comunità e degli enti locali;
- "programmi di rete", da realizzare con attività locali ma con un supporto e una regia provinciale e regionale;
- "politiche per le azioni diffuse", da realizzare a scala regionale o sovra regionale con accordi intersettoriali, al fine della realizzazione di obiettivi di valorizzazione paesaggistica.

In merito invece ai rapporti con i livelli subordinati, il piano definisce le modalità di coerenza e propone

azioni la cui attuazione è demandata agli enti locali, chiamati a rivestire un maggiore ruolo di responsabilità nell'articolazione intermedia delle strategie del PPR:

"Gli strumenti di pianificazione ai diversi livelli, con riferimento alla tutela e valorizzazione del paesaggio, devono garantire la coerenza di tutte le azioni trasformative in progetto con quanto previsto dal PPR attraverso:

- a. la valorizzazione del patrimonio ambientale, storico, culturale, paesaggistico e le attività connesse;
- b. la riqualificazione delle aree urbane e la rigenerazione delle aree dismesse e degradate;
- c. il recupero e la riqualificazione di aree degradate in territori rurali (insediamenti industriali dismessi, cave, depositi, discariche, etc.);
- d. il contenimento dell'edificato frammentato e disperso al fine di evitare la dequalificazione del paesaggio modificandone in modo diffuso i connotati tradizionali."

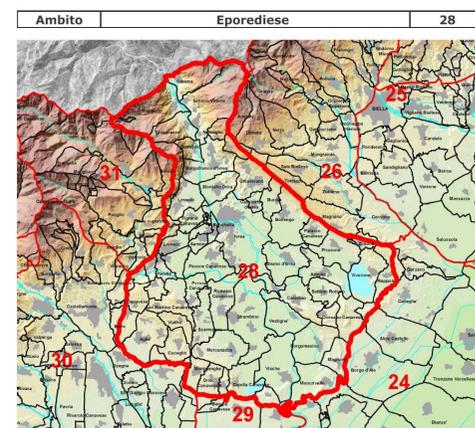


Figura 3. Estratto cartografico di scheda d'ambito: "Eporediese". Fonte PPR, agosto 2009.

Altri strumenti: Linee Guida per il paesaggio

In Piemonte sono state pubblicate e approvate in Consiglio Regionale, anteriormente al decreto ministeriale sulla relazione paesaggistica, le linee guida per la progettazione "Criteri e indirizzi per la tutela del paesaggio" del 2003, espressamente dedicate al singolo progettista, all'ente pubblico e anche al singolo cittadino.

Rispetto ad una prima parte "Normativa", che implementa già i riferimenti alla Convenzione Europea del Paesaggio, e ad una seconda "Tutela paesaggistica ed ambientale", nella terza parte del documento si affronta una metodologia per l'inserimento degli interventi nel paesaggio. Tra i criteri fondamentali si riportano:

- Una adeguata conoscenza degli elementi caratterizzanti il paesaggio (fisico-naturali, storico-culturali, umani, percettivi);
- Interdisciplinarietà e transdisciplinarietà;
- Utilizzo sostenibile delle risorse;
- Rispetto delle caratteristiche morfologiche ed orografiche;
- Compatibilità ecologica;
- Compatibilità visuale;
- Localizzazioni alternative;
- Rispetto di elementi, tecniche, materiali tradizionali;
- Integrazione nel contesto;
- Compensazione;
- Concorsi di idee.

La redazione del nuovo Piano Paesaggistico Regionale ha visto anche la predisposizione di Manuali di Buone Pratiche relativi alla morfologia insediativa e alla sostenibilità edilizia, di cui si prevede la pubblicazione in concomitanza con il piano approvato.

L'autorizzazione paesaggistica e la subdelega agli enti locali

Nel 2007, è stato siglato un accordo tra Regione Piemonte e Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Direzione Regionale per i Beni e le Attività Culturali del Piemonte, che definisce la "Relazione paesaggistica semplificata", i cui criteri sono già descritti nell'allegato del DPCM del 2005³, ma con più restrizioni sulla redazione degli elaborati.

Può essere presentata la richiesta di procedura semplificata per quelle categorie di intervento espressamente indicate nella LR 20/1989, per gli interventi di ampliamento e sopraelevazione degli edifici entro il 20%, per manufatti di ridotte dimensioni, per gli interventi su aree boscate, per le modifiche morfologiche contenute entro 5.000 mc, per gli interventi di adeguamento di impianti tecnici entro un certo limite, ecc.

Nella legge regionale 1 dicembre 2008, n.32 "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)" contiene la delega in materia paesaggistica agli enti locali.

In particolare l'articolo 3 della legge disciplina la ripartizione di competenze tra Regione e Comuni per il rilascio delle autorizzazioni. L'elenco delle competenze regionali è stato formulato tenendo conto della pluriennale esperienza degli uffici regionali in materia e individua gli oggetti che, per natura o dimensione, hanno un rilevante impatto sul paesaggio:

"1. La competenza a rilasciare le autorizzazioni paesaggistiche, nel rispetto della procedura stabilita dal codice dei beni culturali e del paesaggio, è in capo alla Regione nei seguenti casi:

- a) realizzazione di infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali di interesse sovracomunale;
- b) nuovi insediamenti produttivi, direzionali, commerciali o nuovi parchi tematici che richiedano per la loro realizzazione una superficie territoriale superiore a 10.000 metri quadrati;
- c) interventi di nuovo impianto, di completamento, di ampliamento o di ristrutturazione di edifici esistenti, pubblici o privati, che complessivamente prevedano una cubatura superiore a 10.000 metri cubi o a 3.000 metri quadrati di superficie lorda di pavimento;
- d) impianti per la produzione di energia con potenza superiore a 1000 chilowatt di picco;

2. Nei casi non elencati dal comma 1 il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è delegato ai comuni, che si avvalgono, per la valutazione delle istanze, delle competenze tecnico scientifiche delle commissioni locali per il paesaggio di cui all'articolo 4." (art.3)

Si definisce quindi nell'articolo 4 come debba essere composta la Commissione locale per il paesaggio, prevista dall'articolo 148 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, demandando al livello comunale le modalità di funzionamento di tale Commissione (art. 4,4). La costituzione della Commissione, con le fondamentali caratteristiche volute dal Codice, di competenza paesaggistica e di separazione dagli istituti e dalle procedure che gestiscono il rilascio dei permessi di costruire, è condizione necessaria per l'esercizio della delega da parte dei Comuni.

Abrogando (artt. 6 e 8) le disposizioni della Legge regionale 20/1989, che disciplinano la procedura per l'attribuzione della subdelega ai Comuni, competenza oggi sostanzialmente modificata dal Codice e ripartita nella presente legge tra Regione e Comuni con criteri diversi, si elimina anche l'obbligo di integrare la commissione edilizia con un esperto in materia urbanistica.

Il carattere della pianificazione paesaggistica regionale: copianificazione, partecipazione, progettualità

Già il PTR vigente riconosce la necessità della copianificazione, soprattutto "orizzontale". Tuttavia, il piano regionale non prevede standard metodologici e requisiti a cui i piani locali debbano attenersi per le modalità di conoscenza, valutazione, normativa, progetto in materia di paesaggio. Come detto precedentemente, si individuano le componenti del piano paesistico a scala regionale e contestualmente si richiede agli enti locali di provvedere mediante piani paesistici, o piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici, alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio, come parte integrante del PTR e in piena sintonia con la legge regionale 56/77.

Il nuovo Piano Paesaggistico riflette la maggiore consapevolezza verso il tema della partecipazione pubblica, così come indicato dalla Convenzione Europea del Paesaggio. Nonostante non sia individuata una specifica procedura per la partecipazione, si considera in via generale un riconoscimento delle comunità locali, anche mediante un coinvolgimento degli Osservatori del Paesaggio locali, da molto tempo attivi sul

territorio. Tale condizione è ritenuta indispensabile per il riconoscimento dei caratteri strutturali del paesaggio. Il nuovo PPR affronta anche il tema della percezione identitaria del paesaggio, ossia le dinamiche di interazione tra la dimensione oggettiva del paesaggio e i significati derivanti dall'elaborazione culturale delle comunità locali. Si assume che la morfologia del territorio piemontese è fattore di riconoscimento primario per una identità a scala regionale. Scendendo di scala, il riconoscimento identitario del paesaggio è assunto soprattutto dalle forme degli insediamenti storici e del paesaggio agrario tradizionale ed ottenuto attraverso l'incrocio tra la letteratura, l'arte figurativa, il cinema, e le citazioni derivanti dalle guide turistiche.

Infine, il piano riconosce, nel Titolo "Beni e Componenti", il valore simbolico della percezione sociale attraverso una distinzione puntuale di luoghi di rilievo regionale. A livello locale, provinciale e comunale, il piano richiede invece:

- La precisazione degli aspetti caratterizzanti i luoghi e gli elementi identitari individuati a livello regionale;
- La definizione delle procedure e dei criteri per il riconoscimento di nuovi luoghi ed elementi identitari;
- La definizione delle modalità di conservazione attiva dei suddetti luoghi e beni;
- L'assunzione degli interventi su tali luoghi e beni in progetti unitari e piani di gestione, salvaguardandone gli aspetti paesaggistici.

Riferimenti bibliografici

Convenzione Europea del Paesaggio, 2000 (Consiglio d'Europa), <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/>

[Treaties/Html/176.htm](#)

Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, 2004 (Ministero per i Beni e le Attività Culturali, MiBAC), <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sitoMiBAC/MenuPrincipale/Normativa/Normalme/index.html>

Regione Piemonte, 2010, *Riferimenti legislativi*, http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/paesaggio/rif_legisl.htm

Regione Piemonte, 2010, Assessorato Beni Ambientali, *Criteri e indirizzi per la tutela del paesaggio*, <http://www.regione.piemonte.it/montagna/dwd/manuale.pdf>

Piano Territoriale Regionale, 1997 (Regione Piemonte), <http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/piani/ptr.htm>

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

Riferimenti iconografici

Figure 1: Regione Piemonte, 1997.

Figura 2,3: 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.

¹ Legge regionale 4 giugno 1975, n.43 "Norme per l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali", Art.1 "Finalità".

² Il PPR è stato adottato con DGR n. 53-11975 del 4 agosto 2009.

³ DPCM 12 dicembre 2005, *Relazione paesaggistica*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.25 del 31.01.2006.