

# UNA NUOVA LEGGE DELLA PIANIFICAZIONE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO DEL PIEMONTE

Carlo Alberto Barbieri

## 1. Dall'urbanistica al governo del territorio

Nel passaggio dalla prima regionalizzazione (quella dell'istituzione delle Regioni nel 1970 e fino al Dpr 616 del 1977) alla seconda, all'insegna di un federalismo amministrativo a Costituzione invariata (dalla riforma Bassanini del 1997 al Dlgs 112/98), fino a quella che deve essere considerata la terza regionalizzazione conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (legge 3/2001), si può ritenere che la ricerca di una "funzione di governo del territorio", quale superamento ed estensione dell'iniziale ristretta competenza delle Regioni nella "materia dell'urbanistica", abbia seguito una parabola progressiva.

Il *governo del territorio* è un concetto che non può essere ricondotto ad una "materia" in senso tradizionale ed essere limitato alla disciplina e regolazione degli usi del suolo, non si tratta infatti di un "ruolo funzionale" di per sé a carattere orizzontale e transcalare, che amplia e supera la precedente frammentazione e settorialità di materie e competenze. Il governo del territorio oltre all'urbanistica ed alla pianificazione del territorio, non può non estendersi al paesaggio, alla difesa del suolo, allo sviluppo locale, alla mobilità ed ai trasporti, alle materie dell'infrastrutturazione del territorio, della protezione degli ecosistemi, della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

La vigente Legge urbanistica del Piemonte (Lur n. 56 del 1977) è stata un'ottima legge "riformista" di quella nazionale del 1942 e della sua parziale riforma costituita dalla Legge "ponte" del 1967 e dal conseguente Decreto interministeriale del 1968 (standard urbanistici e altro).

La legge piemontese è stata più volte modificata, quasi sempre in occasione del necessario recepimento di leggi nazionali ma non è stata adeguata alle riforme Bassanini del 1997 e 1998, ritenendosi, allora, che, nel recepimento della sussidiarietà e del federalismo amministrativo (con la Lr 44/2000 conseguente al Dlgs 112/98), la Legge urbanistica non potesse essere oggetto di ulteriori parziali modifiche ma dovesse essere ripensata organicamente<sup>1</sup>. Se la Legge 56 è stata una buona legge di *prima generazione*, è altrettanto vero come, da almeno 10 anni e soprattutto in prospettiva, essa presenti un impianto e dei contenuti tali da rendere necessario un progetto legislativo di *nuova generazione*. Non è facile, infatti, convertire strumenti e pratiche basati sulla tutela del suolo e sul necessario contenimento e ordinamento delle espansioni urbane, in strumenti di promozione e governo della riqualificazione, dello sviluppo locale e delle trasformazioni urbane sostenibili<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> E' in questo quadro che il gruppo consiliare Ds e la Giunta regionale, rispettivamente nel 1999 e nel 2000, avevano formalizzato due proposte di nuova legge urbanistica del Piemonte di cui, però, la trascorsa legislatura non ne ha concluso l'iter .

<sup>2</sup> Nei confronti del governo del territorio la Lur 56/1977 presenta alcuni limiti ed obsolescenze: l'impianto non sussidiario ma gerarchico (specie dopo la interruzione della sperimentazione dei Comprensori nel 1986) del sistema di pianificazione e le relative procedure; l'incapacità di essere una legge di coordinamento ed integrazione per le numerose attività di pianificazione e normative settoriali o specialistiche riguardanti il territorio; la debolezza nel considerare la pianificazione e la progettazione del paesaggio ed il relativo ruolo degli enti locali; una forte natura urbanistico-regolativa dell'uso del suolo

Ciò è vero in particolare sia in considerazione dell'avvenuta modifica del Titolo V della Costituzione, sia in ragione del processo legislativo avviato, ma non concluso, già nella trascorsa legislatura dal Parlamento italiano e ricominciato, sia pur lentamente in quella in corso, riguardante una Legge sui principi fondamentali del Governo del territorio attuativa del riformato Titolo V della Costituzione.

Affrontare la progettazione di una urgente Legge della pianificazione per il governo del territorio del Piemonte ha richiesto di assumere consapevolezza della necessità di dover costruire un'innovativa intelaiatura per le attività di pianificazione e le politiche di tutela, di valorizzazione, di qualificazione dei sistemi insediativi, di contenimento del consumo di suolo e di sviluppo sostenibile del territorio del Piemonte.

## **2. la natura plurale della pianificazione del territorio**

Il processo di pianificazione promosso dalla nuova legge regionale riconosce la natura plurale e i diversi caratteri, modalità ed efficacia della pianificazione: strutturale, strategica, regolativa ed operativa.

I *contenuti strutturali* della pianificazione (con le diversità dovute alla scala della pianificazione in cui essa si sviluppa) sono quelli che attengono ai valori condivisi di lungo periodo, agli elementi e contenuti più stabili e meno negoziabili. Il *Piano strutturale* deve costituire il riferimento autorevole per la conoscenza ed interpretazione fondativa del territorio e per le scelte, gli indirizzi e le direttive che il piano stabilisce per le parti di territorio e del sistema insediativo ed infrastrutturale da trasformare, per quelle da riqualificare, per quelle da conservare e da valorizzare.

La *componente strategica* della pianificazione ha natura soprattutto politico-programmatica e di *visioning*; nei piani o documenti strategici il rapporto tra visione del futuro e del presente, con gli obiettivi (prevalentemente di sviluppo, riposizionamento, ricerca di competitività e di valorizzazione della città o del territorio), le strategie, i progetti e le azioni per conseguirli, è un rapporto interattivo ed aperto, un processo ed un sistema di relazioni e valutazioni dinamici.

La *dimensione operativa* del piano è quella riguardante la capacità di conseguire, nel breve e medio periodo, gli obiettivi e gli esiti su cui il Piano strutturale, ha ottenuto il consenso ed è stato co-pianificato nell'ambito di un percorso di cooperazione con le altre istituzioni competenti nella pianificazione del territorio, promuovendo la realizzazione degli interventi di trasformazione previsti, articolando il governo locale in politiche urbane, azioni e progetti in cui siano visibili e valutabili le responsabilità, i tempi, gli esiti e la loro qualità.

Nel governo del territorio, gli atti di pianificazione competono a diversi livelli istituzionali, ma devono essere concepiti come momenti articolati di un processo integrato di atti aventi natura differente e sviluppandosi su tre livelli (o quattro se sarà

---

assegnata alla pianificazione (soprattutto in quella assai dettagliata del Prg comunale); contenuti tecnici e obiettivi, prescritti "per legge" per i Prg, alquanto obsoleti; una legge pensata per contenere la crescita urbana (dando priorità alla dotazione dei servizi pubblici) e la "terziarizzazione" dell'economia e delle funzioni urbane, ma non per suscitare lo sviluppo locale e sostenere la riqualificazione urbana; la debolezza anche nel prevedere e promuovere strumenti e procedure di intesa e di concertazione-negoziazione fra i soggetti pubblici e fra pubblico e privato; un insufficiente riferimento alla perequazione urbanistica quale modalità operativa della pianificazione e soprattutto per il superamento della caducità dei vincoli e della disparità di trattamento della proprietà da parte del PRG.

istituita la Città Metropolitana) di pianificazione e su procedure e pratiche di cooperazione e copianificazione.

L'attività di pianificazione territoriale della *Regione* più che su di un unico Piano, secondo la nuova Legge, si articolerà su:

il Piano territoriale regionale (Ptr), prevalentemente come interpretazione strutturale del territorio, riferimento<sup>3</sup>, anche normativo, per la pianificazione alle diverse scale e contenente i fattori e le relazioni di lunga durata che condizionano i processi di trasformazione; il Ptr è costituito da contenuti e documenti di pianificazione riguardanti la conservazione degli ecosistemi e dell'ambiente fisico (aree protette, parchi, reti ecologiche, ecc); la difesa del suolo, l'assetto idrogeologico e la gestione delle acque; i sistemi insediativi e quelli infrastrutturali e della mobilità;

il Piano paesaggistico (Ppr) redatto ai sensi del "Codice Urbani" del 2004, coerentemente con la Convenzione Europea del Paesaggio e mediante l'intesa di copianificazione con il Ministero dei Beni culturali e ambientali;

il Documento strategico territoriale (Dst), di riferimento per il governo e la *governance* territoriale, per le programmazioni, le pianificazioni e le politiche di tutti i settori, per i progetti integrati regionali e transregionali, per la progettualità dello sviluppo locale; il Dst, basato su visioni, obiettivi e azioni condivise, è volto a sostenerne e valutarne la progettualità strategica alle diverse scale;

Strumenti operativi di intervento alla scala regionale (quali, ad esempio, Accordi di programma, Piani d'area e Progetti regionali).

L'attività di pianificazione delle *Province* si incentrerà:

sul Piano territoriale di coordinamento (Ptcp), avente natura di interpretazione strutturale del territorio, di implementazione e articolazione della pianificazione regionale e soprattutto contenente indirizzi e direttive per la pianificazione comunale e metodologie e strumenti per il coordinamento di essa<sup>4</sup>;

su un facoltativo Documento strategico per le politiche territoriali e infrastrutturali della Provincia;

su Strumenti operativi di intervento alla scala provinciale (Accordi di programma, Piani d'area e Progetti provinciali, ecc.)

Alla scala della *pianificazione metropolitana* assume particolare utilità e pertinenza l'approccio ed il profilo strategico della pianificazione, oltre alla pianificazione strutturale, per un'attività della Città metropolitana, se istituita, che dovrà dunque basarsi su:

---

<sup>3</sup> L'interpretazione strutturale del territorio, il riconoscimento dei punti fermi e delle opzioni non negoziabili, costituiscono un passaggio cruciale del processo di integrazione, in cui si definiscono i campi ed i punti fondativi entro cui costruire il disegno strategico e le conseguenti scelte normative; essi sono altresì indispensabili per sviluppare correttamente l'interazione e la copianificazione con le Province e con i Comuni, chiarendo i limiti, le regole, gli indirizzi e le direttive entro i quali le scelte e gli approfondimenti provinciali e locali possono efficacemente contribuire al processo di pianificazione nel suo complesso.

<sup>4</sup> Il Ptcp, nella sua componente strutturale, potrà eventualmente essere sostitutivo del Piano strutturale comunale per i piccoli Comuni (o comunque per quelli che se ne vorranno avvalere) mediante specifico approfondimento.

un Piano strutturale del territorio metropolitano (sostitutivo dei Piani strutturali dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana, di cui all'art. 114 della Costituzione);  
un Piano strategico delle politiche, delle azioni e dei progetti integrati urbani e territoriali selezionati per il loro sostegno ad una visione ed a obiettivi condivisi;  
Strumenti operativi di intervento alla scala metropolitana (Protocolli, Accordi di pianificazione e di programma, Programmi complessi, Convenzioni, ecc.).

Alla scala *intercomunale e comunale* l'attività di pianificazione è anch'essa connotata dalla componente strutturale ma è, soprattutto, caratterizzata dalla natura operativa, regolativa e dal profilo gestionale della pianificazione, articolandosi dunque:

nel Piano strutturale intercomunale o comunale, obbligatorio, di medio e lungo termine e validità a tempo indeterminato, coerente con le componenti strutturali della pianificazione territoriale della Regione e della Provincia cui appartiene, "configurativo" e non "conformativo" del territorio da trasformare e del territorio da conservare<sup>5</sup>, corredato da un Regolamento urbanistico (Rue), anch'esso obbligatorio e valido a tempo indeterminato, riguardante la città o il sistema insediativo esistente (storico e recente) da mantenere, recuperare, conservare, consolidare e qualificare<sup>6</sup>;

nel Piano operativo (Po) intercomunale (preferibilmente) o comunale, di durata quinquennale, "conformativo" della proprietà delle aree e degli immobili, coerente con il Piano strutturale comunale, obbligatorio solo nei Comuni in cui è prevista l'attivazione e la valutazione di progetti di trasformazione urbana e del territorio (mediante Progetti urbanistici di intervento convenzionato o Programmi complessi), coerentemente con il Piano strutturale; il Piano operativo è la sede della concertazione pubblico-privato, della perequazione urbanistica, della programmazione delle opere pubbliche, del vincolo e relativo esproprio di eventuali aree o immobili necessari per lo sviluppo del Piano operativo stesso;

in Progetti urbanistici di intervento convenzionati (Puic) di iniziativa pubblica e privata e in Programmi complessi, per lo sviluppo e attuazione del Piano operativo ( con la metodologia e normativa della perequazione urbanistica);

in un eventuale Piano strategico (facoltativo e non normato dalla Legge), come azione politico-programmatica e di *visioning* dello sviluppo locale territoriale, del posizionamento e delle relazioni transcalari, promosso dalle Città capoluogo del Piemonte con i Comuni interessati.

### **3.Processo di pianificazione e ruolo dei soggetti istituzionali**

La nuova Legge assume consapevolezza della necessità di un netto passaggio verso una natura processuale e più integrata della pianificazione per il governo del territorio, che superi quella attualmente vigente, costituita da un di "sistema di piani" ordinati

---

<sup>5</sup> L'efficacia "configurativa del territorio" non ha limiti temporali; essa consiste nel riconoscere e definire le qualità e le caratteristiche del territorio costruito e non, fornire indirizzi, obiettivi, prescrizioni e vincoli generali o riguardanti intere o omogenee categorie di beni, limiti, obiettivi e condizioni per la trasformabilità degli immobili, senza apposizione di vincoli "ablativi" della proprietà degli immobili. La nuova legge stabilisce le condizioni per le quali il Piano strutturale, in alcuni suoi contenuti e parti, può eventualmente assumere efficacia anche conformativa degli immobili .

<sup>6</sup> Per quanto riguarda il Ru, esso avrà medesima validità del Piano strutturale e riguarderà gli interventi sul tessuto urbanistico-edilizio e sul sistema infrastrutturale esistenti, da attuarsi mediante Permesso di costruire e Dia.

gerarchicamente e “verticalmente”, volti al controllo e regolazione dell’uso del suolo e da piani settoriali, redatti da livelli istituzionali diversi e fra loro sostanzialmente separati<sup>7</sup>.

Una processualità della pianificazione e rapporti istituzionali dunque maggiormente “orizzontali”, fondati sulla sussidiarietà e sulla adeguatezza, sulla responsabilità, su metodi e procedure di cooperazione fra gli enti territoriali, di *co-pianificazione* negli atti di pianificazione, di concertazione e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. La copianificazione e la cooperazione istituzionale, che riguarderà la pianificazione strutturale, dovranno svilupparsi a partire dagli oggetti delle rispettive competenze di pianificazione dei soggetti istituzionali, per lasciare la componente operativa della pianificazione, se coerente con i contenuti strutturali, alla piena responsabilità del Comune che ha predisposto il proprio Piano strutturale (o l’Associazione di essi o la Comunità montana, se rispettivamente costituita o delegata per il piano strutturale intercomunale).

In altri termini la nuova legge delinea un processo di pianificazione e governo del territorio in cui ogni livello istituzionale è oggetto di contributi, osservazioni e pareri da parte di tutti gli altri, ma è lui solo responsabile di tutti gli oggetti e gli aspetti dei problemi del territorio dominabili a quel livello con il proprio piano.

Le procedure di formazione e approvazione dei piani, ai diversi livelli, saranno dunque caratterizzate dalla cooperazione istituzionale e dalla copianificazione, basandosi su *Conferenze di pianificazione e valutazione* quali sedi e strumenti coerenti ed idonei alla natura processuale della pianificazione ed al profilo cooperativo delle relazioni istituzionali.

Le Conferenze di copianificazione e valutazione sono convocate e presiedute dal soggetto istituzionale proponente il piano (qualunque sia il livello territoriale dello stesso) e vi partecipano di diritto tutti gli altri soggetti (Stato incluso) aventi poteri di pianificazione o di vincolo del territorio.

Il Piano strutturale locale sarà oggetto di una Conferenza, da sviluppare in almeno due fasi (all’avvio della formazione del Piano e poi sul Progetto preliminare del Piano strutturale, avendo per questa seconda Conferenza già esperito la fase di controdeduzioni alle osservazioni) e si concluderà verificando la coerenza (o l’implementazione migliorativa) con la pianificazione provinciale e regionale vigenti, prima dell’approvazione da parte del Consiglio comunale del proprio Piano strutturale.

La seconda componente della pianificazione locale, il Piano operativo, di durata quinquennale, dovrà essere coerente (qui va sottolineato il rilievo innovativo che assume il concetto di *coerenza* in luogo di quello tradizionale di *conformità*, in buona parte causa della rigidità e poca efficacia del Prg) con il Piano strutturale (se così non fosse, il Piano strutturale dovrà evidentemente essere interessato da una procedura di

---

<sup>7</sup> Una questione tanto attuale quanto tradizionale per la pianificazione, ma ancora di più per il governo del territorio, è quella della separatezza e della settorialità, tipica della compartimentazione per “competenze” della pubblica amministrazione ai vari livelli e di altri soggetti istituzionali e paraistituzionali, che determina una pluralità di centri decisionali, di procedure amministrative e di controllo (nonché di canali di spesa), che si sovrappongono in maniera spesso incoerente (incidendo comunque sullo stesso territorio). La soluzione, evidentemente, non è quella di ricondurre tutto ad un unico piano, ma piuttosto quella di individuare i modi e le forme di una possibile integrazione e dialogo delle “pianificazioni separate” tra loro e con la pianificazione generale del territorio alle diverse scale, utilizzando il metodo della concertazione istituzionale e della copianificazione.

variante) e sarà di esclusiva competenza comunale nella sua formazione ed approvazione.

La stessa procedura del Piano strutturale comunale dovrà valere per i Piani territoriali di coordinamento provinciale e per un eventuale Piano strutturale metropolitano, con la valutazione (anche in questo caso mediante una Conferenza all'avvio ed una seconda che conclude la fase di copianificazione e valutazione) della loro coerenza e implementazione rispetto alla pianificazione regionale, tenuto conto dei Piani strutturali comunali vigenti; l'approvazione finale del Ptcp è competenza del Consiglio provinciale così come, se istituita, sarà la Città metropolitana che approverà il proprio Piano. In entrambi i casi si tratta di Piani che, naturalmente, concorrono, dal basso, anche alla definizione del Piano territoriale regionale, del Piano paesaggistico e del Documento strategico regionale.

La pianificazione della Regione sarà articolata nel Piano territoriale regionale ed in un Documento strategico territoriale, oltre che nel Piano paesaggistico; la Conferenza di pianificazione, a questo livello del processo di pianificazione, è indetta allo scopo soprattutto di sollecitare il contributo di conoscenza e progettualità delle altre pianificazioni (e dei soggetti dello sviluppo economico, dell'innovazione e della conoscenza) alla formazione della pianificazione del territorio regionale o per la condivisione del Documento strategico.

#### **4. Operatività della pianificazione**

Non è al livello regionale e provinciale che l'attività di pianificazione assume diretto rilievo operativo, tuttavia la nuova Legge considera modalità e strumenti operativi per la Regione e le Province coerentemente con il profilo processuale e sussidiario da far assumere alla pianificazione in Piemonte e con il metodo della cooperazione (fra soggetti) e della copianificazione (fra piani). L'attenzione è rivolta soprattutto all'utilizzo di procedure e strumenti di concertazione istituzionale previsti dalla legislazione regionale e nazionale (Accordi di programma nonché altre forme idonee al raggiungimento di intese quali Patti, Protocolli, Accordi quadro ecc.).

Sotto il profilo dell'efficacia delle scelte di pianificazione d'area vasta, anche sulla base di prime positive esperienze già avviate in altre Regioni (Emilia Romagna in particolare, con la Lur 20/2000) e con più forza se ci si potrà avvalere della Legge nazionale di principi per il governo del territorio (che ne affermi il fondamento e la praticabilità anche economico-fiscale), gli strumenti innovativi da utilizzare sono la *perequazione o compensazione territoriale* su base intercomunale<sup>8</sup>, le cui procedure

---

<sup>8</sup> La perequazione intercomunale è una modalità di interazione fra Comuni e Provincia per sviluppare operativamente obiettivi e scelte del Ptcp e dei piani comunali (attraverso la costituzione di un fondo finanziato dalla Provincia e dai Comuni con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali, Ici in primo luogo, conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati, nonché da altre fonti pubbliche o private) con particolare riguardo alle previsioni di insediamenti commerciali, terziari e produttivi. L'ipotesi di compensazione intercomunale dei costi e dei benefici delle scelte insediative della pianificazione territoriale trae origine dalla constatazione delle esternalità negative e positive derivanti dalle decisioni in materia di sviluppi insediativi operate dai singoli Comuni; gli obiettivi raggiungibili con gli Accordi compensativi sono sintetizzabili in equità territoriale, efficienza ed efficacia allocativa, costruzione di un maggiore consenso sulle finalità e sulle scelte del piano territoriale d'area vasta. La perequazione intercomunale si svilupperà mediante specifici Accordi compensativi che la legge o successivamente la Regione e le Province dovranno configurare.

sono previste nella nuova Legge regionale, per le potenzialità che essi rappresentano nel favorire la stessa copianificazione e una migliore condivisione da parte dei piani e dei territori comunali nei confronti delle scelte operabili dalla pianificazione territoriale d'area vasta. E' al livello comunale però che la Legge affronta molteplici questioni di merito concernenti l'operatività.

E' necessaria e possibile una forte semplificazione introducendo, con la nuova Legge, un *unico Strumento urbanistico esecutivo*: il *Progetto urbanistico di intervento convenzionato* (Puic). La vigente modalità di attuazione del Piano regolatore si basa infatti su di una "famiglia" numerosa e complicata di Strumenti urbanistici esecutivi (Ppe, Peep, Pip, Pec, PdR)<sup>9</sup>, settoriali e non, di iniziativa pubblica o privata, convenzionati e non, preordinati o meno all'esproprio, ciascuno dotato di differenziate normativa, procedura, tempistica ed efficacia. Il Puic potrà essere di iniziativa pubblica o privata, in entrambi i casi, corredato da una Convenzione urbanistica volta a regolare i rapporti fra pubblico e privato; all'interno del Puic, se necessario, potranno applicarsi su parti di esso le norme settoriali del Peep per l'edilizia residenziale pubblica o del Pip per le attività produttive (in entrambi i casi su aree da reperire mediante esproprio). L'impiego dei Puic si svilupperà all'interno dei *Piani Operativi* in coerenza con i rispettivi *Piani strutturali* locali con il metodo della perequazione urbanistica.

Per quanto riguarda la articolata famiglia dei *Programmi* promossi, dall'Unione Europea, dallo Stato italiano o dalla Regione (vedi l'esperienza dei Prin, Pru, Priu, Prust, Pic-Urban I e II, Urban-Italia, Contratti di Quartiere, Pisl, PTI), essi costituiscono importanti programmi di iniziativa locale da sviluppare e attuare concretamente (nelle parti aventi contenuto di intervento urbanistico-edilizio o di costruzione di opere), prevalentemente mediante i Puic; i Programmi complessi dovranno essere volti a una pluralità di interventi in attuazione di politiche integrate e con la partecipazione e l'intervento finanziario degli operatori privati.

La *perequazione urbanistica* (meglio se rafforzata nei suoi aspetti di principio dalla Legge nazionale sul governo del territorio) oltre ad essere metodologia di progettazione del Piano<sup>10</sup>, è una tecnica per l'operatività di esso, nella ricerca della non disparità di trattamento dei privati da parte della pianificazione, della "indifferenza" della proprietà nei confronti dei contenuti delle scelte del Piano, garantendo certezza nella costruzione e qualificazione della "città pubblica" (dei servizi, delle urbanizzazioni, del verde, della viabilità, dell'edilizia residenziale sociale<sup>11</sup>) in equilibrio con "la città privata" (delle abitazioni, delle attività produttive e terziarie e delle proprietà fondiarie). Fondamento della perequazione è che non si possono realizzare trasformazioni urbanistiche senza un adeguato beneficio per la collettività; inoltre, che tale beneficio non debba gravare solo su alcuni soggetti mentre altri, in analoga condizione, possano trarre direttamente e

---

<sup>9</sup> Sigle rispettivamente corrispondenti a: Piano particolareggiato esecutivo, Piano per l'edilizia economica e popolare, Piano per gli insediamenti produttivi, Piano esecutivo convenzionato (o Piano di lottizzazione), Piano di recupero.

<sup>10</sup> Da applicarsi soprattutto al territorio (o agli insediamenti) oggetto di trasformazione (in coerenza con le scelte generali compiute dal Piano strutturale), organizzato in comparti o ambiti (anche non contigui) da attuarsi con i *Progetti urbanistici di intervento convenzionato* (Puic).

<sup>11</sup> Ma anche di parte dell'edilizia residenziale pubblica (Erp) localizzabile su porzioni delle aree cedute ai Comuni mediante la perequazione urbanistica, laddove il piano comunale amplierà tale cessione oltre gli standard e la viabilità pubblica.

indirettamente consistenti benefici dalla trasformazione<sup>12</sup>. La perequazione urbanistica risolve così, in gran parte, anche il problema della decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio<sup>13</sup>, permettendo un impiego delle risorse pubbliche (sempre più scarse) per le politiche e gli interventi, senza cioè distoglierne alcuna (salvo eccezioni dovute a necessità di espropri puntuali), per poter disporre del terreno necessario per i servizi pubblici o di interesse pubblico.

Gli *standard urbanistici*, forse la più importante “conquista” dell’urbanistica riformista, sono stabiliti “per legge” dal 1968 (DI 1444/68) garantendo così quantitativamente gli spazi per la localizzazione dei servizi, del verde e dei parcheggi pubblici (di fatto una cospicua quota della “città pubblica”) da parte dei Piani regolatori di tutti i Comuni. Le leggi regionali di prima generazione (quelle di cui si sono dotate le Regioni dal 1975 e nel successivo ventennio) hanno quasi tutte operato per un potenziamento (quantitativo) ed un aggiornamento degli standard (tipi di servizio, servizi d’uso pubblico computabili come standard, sostegno della polifunzionalità dei servizi, etc.).

Nel quadro attuale (basato sul Governo del territorio del riformato Titolo V della Costituzione e nella prospettiva della Legge nazionale di principi per il governo del territorio, la “materia” degli standard deve essere disciplinata come un principio fondamentale dalla legge nazionale. La nuova legge per il governo del territorio del Piemonte invece tratta gli standard nel merito.

Oltre ai criteri di dimensionamento che esplicita nei confronti dell’attività di pianificazione del territorio (in particolare quella locale) che dovrà svilupparli operativamente, la nuova Legge fornisce anche riferimenti quantitativi minimi e certi accanto a più innovativi riferimenti riguardanti gli aspetti prestazionali, qualitativi, ecologico-ambientali, e le condizioni per un efficace partenariato pubblico-privato.

Per quanto riguarda gli aspetti quantitativi, la Legge prevede una disciplina più semplice da recepire nei Piani urbanistici comunali e di più agevole comunicazione ai cittadini ed agli operatori degli interventi urbanistici:

Per la *funzione residenziale*, per quelle *terziarie e ricettive*, gli standard, devono essere almeno equivalenti alla Superficie lorda di pavimento (Slp) prevista dal Piano (per la residenza ciò corrisponde ad esempio a almeno 33 mq di standard per abitante), di cui la metà a verde pubblico o di uso pubblico.

Per le *funzioni produttive*, lo standard dovrà essere pari almeno alla superficie coperta prevista dal Piano e comunque mai inferiore al 20% della Superficie territoriale della

---

<sup>12</sup> In altri termini, il reperimento delle aree per gli standard (sia quelli di zona -di cui all’articolo 21 della Lur 56/77- che quelli generali o di livello urbano-territoriale -di cui all’articolo 22 della Lur 56/77-) e per le opere pubbliche, è basato sull’attribuzione di equilibrati diritti edificatori a tutti i terreni inclusi in un ambito (o comparto) di trasformazione, prescindendo dall’edificabilità e relative destinazioni d’uso assegnate dal Piano ai singoli terreni, per poi concentrare tali diritti edificatori sulle superfici fondiarie (o di concentrazione edilizia) avendo però ceduto al Comune tutte le aree per gli standard, per le attrezzature e infrastrutture pubbliche, per l’Erp (o avendo rese disponibili le aree di uso pubblico). In questo meccanismo, il terreno è dunque sostanzialmente indifferente alle scelte di edificabilità del Piano.

<sup>13</sup> Ciò in quanto, con la perequazione urbanistica i vincoli all’interno di un ambito di trasformazione, cambiano natura, perdendo quella di “vincolo coercitivo di non edificabilità”, dal momento che, anche nei terreni che dovranno essere acquisiti dal Comune per standard o opere pubbliche, il Piano operativo (in coerenza con le scelte del Piano strutturale) avrà localizzato diritti edificatori che saranno però utilizzati in porzioni dell’ambito di trasformazioni urbanistica (le superfici edificabili o fondiarie) al netto delle aree cedute al Comune.

zona produttiva, di cui almenola metà a verde attrezzato ed ambientale ed il rimanente a parcheggi e servizi pubblici o di uso pubblico.

Standard superiori sono sempre comunque prevedibili dai Piani comunali o essere oggetto di indirizzo della pianificazione d'area vasta.

Oltre a dover essere rivisti i criteri ed i parametri della Delibera regionale del 1979 (in attuazione della Ln 10/1977) che ancora oggi li disciplina, gli *Oneri di urbanizzazione*, devono essere reinquadrati nell'ambito della perequazione urbanistica e compensazione intercomunale che la nuova Legge introduce<sup>14</sup>.

Il ricorso al metodo analitico (con scomputo o meno delle opere di urbanizzazione al di sotto della soglia europea) in tutti gli interventi di trasformazione operanti con la perequazione urbanistica, dovrà determinare valori economici che, se non altrimenti motivati da obiettivi di esplicite politiche urbanistiche, non potranno essere inferiori a quelli calcolati secondo un metodo sintetico o automatico (fornito da un nuovo specifico atto regionale).

La Legge (oltre ad introdurre l'aggiornamento automatico degli oneri di urbanizzazione, in base agli indici Istat sul costo di costruzione) prevede l'utilizzo degli oneri anche come manovra di incentivazione e disincentivazione, cioè come leva delle politiche insediative e non solo come elemento passivo di prelievo economico dagli investimenti di intervento urbanistico, indifferente alle diversità dei valori immobiliari in gioco ed agli ambiti territoriali più deboli o marginali.

## **5. Una legge che sia contesto normativo per la pianificazione integrata del territorio**

Si sono sviluppate, soprattutto a partire dagli anni '80, numerose attività di pianificazione del territorio regionale e sovraregionale, che perseguono obiettivi diversi e spesso non interrelati. Esse riguardano i diversi livelli istituzionali e una pluralità di settori, quali la conservazione degli ecosistemi, la difesa del suolo e la salvaguardia delle risorse idriche, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio culturale, l'assetto urbanistico e insediativo, i trasporti e l'assetto infrastrutturale. Sebbene tali attività, in forza di normative e specialismi diversificati, si svolgano in forme e con strumenti prevalentemente autonomi, è invece evidente la necessità di coordinarle per una pianificazione più integrata, quale importante attività del governo del territorio; ciò allo scopo di evitare vere e proprie incoerenze ed inefficacie e di realizzare le opportune sinergie e dell'azione pubblica e pratiche di *governance*.

La nuova Legge, in questo quadro, persegue un percorso di integrazione che assicuri una coerenza intersettoriale al processo complessivo della pianificazione del territorio piemontese. Le diverse attività di pianificazione che interessano il Piemonte svolgono funzioni non solo di conoscenza e valutazione, ma anche di regolazione dei processi di trasformazione e di orientamento strategico nei confronti delle istituzioni e dei soggetti pubblici e privati, a vario titolo coinvolti nel governo e nella *governance* territoriale.

---

<sup>14</sup> Una prima "novità" ad esempio, è costituita dal fatto che, operando con la perequazione urbanistica nelle aree urbane e territoriali di trasformazione, il valore economico che in passato era stato previsto per espropriare le aree (che invece saranno cedute gratuitamente con la perequazione urbanistica), potrebbe essere mantenuto sia per destinarlo agli oneri indotti (oggi soprattutto mobilità e ambiente), sia, nel caso degli interventi nei tessuti urbani esistenti, per essere accantonato quale fondo per gli eventuali espropri, ove necessari

Sono individuabili alcuni momenti del processo di pianificazione, anche non consecutivi, in cui assicurare la coerenza e l'interazione dei diversi settori d'attività e specialismi:

l'*interpretazione strutturale* del territorio, che dovrebbe sintetizzare i risultati analitici, le valutazioni fondamentali operate per i diversi settori, evidenziando i fattori e le relazioni di lunga durata che condizionano i processi di trasformazione;

la definizione del *profilo normativo*, cioè di quell'insieme di regole statutarie od operative comuni a tutti i settori, cui dovrebbero riferirsi i processi di decisione ai diversi livelli fra loro coerenti;

la costruzione processuale delle *strategie* di riferimento per la *governance* territoriale, che accompagni la programmazione e la pianificazione settoriale, orientandole sulla base di visioni, obiettivi, politiche e progettualità condivisi;

la definizione del *processo valutativo*, come insieme coeso di procedure, strumenti e indicatori con cui verificare *ex ante*, in itinere e monitorare *ex-post* la coerenza dei processi attuativi delle progettualità della pianificazione.

E' dunque l'insieme di funzioni riconducibili al governo del territorio che costituisce riferimento e forte motivazione per la nuova Legge regionale di essere anche:

sede normativa di coordinamento e integrazione dell'attività di pianificazione del territorio con i nuovi indirizzi e normative europei e nazionale in materia di paesaggio e beni culturali ambientali;

ambito ove riconsiderare, integrare e coordinare le legislazioni e le normative del Piemonte relative ai beni culturali, ambientali e paesaggistici (Lr 20/89), alle disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione (Lr 40/98, con particolare riguardo all'applicazione della VAS a piani e programmi), alle disposizioni per gli studi geologici e idrogeologici a supporto della pianificazione urbanistica o alla pianificazione di Bacino (a partire dal Pai del Po);

ambito dove relazionare ed integrare con la pianificazione del territorio la tutela delle aree naturali e della biodiversità incentrate sulla Rete ecologica regionale, sulla Carte della natura del Piemonte, sulle Aree protette regionali, sui Parchi.

## **6. Il sostegno tecnico al processo di pianificazione del territorio**

La nuova legge regionale dovrà valutare l'utilità di strutture tecnico-operative a sostegno del processo di pianificazione del territorio.

Al fine di una conoscenza e monitoraggio della pianificazione nel territorio piemontese, di una coerenza di metodologie e tecniche, di uno sviluppo operativo degli indirizzi della pianificazione e programmazione sovracomunali, appare efficace un'organizzazione basata su una *Struttura regionale della pianificazione del territorio* quale sede tecnica intersettoriale, prevalentemente pubblica, con compiti: di ricerca, conoscenza e monitoraggio dell'attività di pianificazione strutturale e operativa di livello locale, di sviluppo delle procedure di copianificazione, di sostegno alle Conferenze di pianificazione. In questa attività potrà confluire parte della struttura tecnica dell'Assessorato alle Politiche territoriali, quella di altri Assessorati aventi competenze settoriali sul territorio ed alcune attività degli Enti strumentali e delle Agenzie della Regione e del CSI, nonché le risorse finanziarie, attualmente previste o di nuova concezione, a sostegno della pianificazione comunale. La *Struttura* avrebbe compiti di indirizzo e coordinamento metodologico-tecnico, di collaborazione in attività di

pianificazione aventi come riferimento territori sovraprovinciali o sovraregionali, di sostegno, anche al fine della loro condivisione, ai sistemi informativi territoriali e loro integrazione.

Sul territorio provinciale potranno operare *Agenzie provinciali*, competenti per i processi di pianificazione di dimensione provinciale o locale. *Le Agenzie*, inoltre, sulla base del PTCP, su propria iniziativa o dei Comuni promuoverebbero e sosterranno tecnicamente l'intercomunalità della pianificazione, associazioni ed accordi urbanistici fra più Comuni; esse opererebbero mediante una Convenzione con la *Struttura regionale*, avvalendosi, oltre che del personale provinciale, di personale regionale; la Convenzione regolerà gli aspetti finanziari, i supporti tecnici, il personale. I Comuni potranno avvalersi, se lo riterranno, dell'assistenza tecnica delle *Agenzie* per l'attività di pianificazione di propria competenza.

La Legge prevede anche un organo consultivo-tecnico della Regione (oggi rappresentato dalla Commissione tecnico urbanistica-Ctu- prevista dalla Lur 56/1977). L'attuale Ctu è il derivato dell'originario Cur (1977) ed in essa si conclude l'iter di "esame" dei Piani con, di fatto, un controllo sull'attività tecnico-burocratica della pianificazione e degli interessi locali. In coerenza con il profilo processuale e di copianificazione della riforma, in sostituzione della Ctu, opererà invece un *Comitato del territorio* (CT) quale organo tecnico consultivo della Regione, di elevato profilo culturale e scientifico con compiti di consulenza su indirizzi e contenuti delle politiche di governo del territorio, della pianificazione regionale, delle relazioni intersettoriali e di sostegno del metodo della copianificazione e della cooperazione fra i soggetti del governo del territorio.

## **7. Sperimentare l'innovazione**

In conclusione, va sottolineata l'importanza (e la novità nel panorama italiano) del fatto che la Regione Piemonte abbia ritenuto necessaria una fase di anticipazione della nuova legge regionale (mediante una specifica e puntuale modifica di alcuni articoli della Lur 56/77) limitatamente alle procedure della pianificazione comunale; un'anticipazione che costituisce indispensabile sperimentazione e preparazione dei soggetti del processo di pianificazione alle procedure innovative (di cooperazione e soprattutto di copianificazione) concepite dalla nuova "Legge della pianificazione per il governo del territorio del Piemonte". Opportunamente la Regione ha ritenuto di attivare la sperimentazione alle sole *Varianti strutturali*, dell'art. 17, 4° comma della Lur 56/77<sup>15</sup> purchè non aventi carattere "organico" o di revisione generale del Prg, in quanto casi di pianificazione relativamente semplici ma adeguati a consentire un'efficace sperimentazione (i nuovi Piani o le revisioni generali di quelli vigenti, dovranno essere affrontati nell'innovato processo di pianificazione della nuova legge quando essa sarà vigente).

E' questo dunque il significato della Lr n.1 del 2007 "*Sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l'approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori. Modifiche alla LUR 56/77*" che è in attuazione dall'inizio del 2007 e riguarda oltre un centinaio di Comuni e relative varianti.

---

<sup>15</sup> Oggi predisposte ed approvate con la procedura vigente per il Prg e dunque come un atto complesso formato e adottato dal Comune, valutato ed approvato dalla Regione.