

**La necessità di una nuova pianificazione in Piemonte**  
**(contenuti e prospettive della Lr 3/2013 di modifica della Lur 56/77)**  
(Carlo Alberto Barbieri, *INU, DIST-Politecnico e Università di Torino*)

L' INU, in particolare nelle ultime due legislature ed in quella attuale, ha indicato come una sfida, da saper cogliere nella sua portata, quella di legiferare nella prospettiva di un'organica riforma della pianificazione della città e del territorio e soprattutto dell'innovazione sostantiva dei suoi piani e strumenti operativi<sup>1</sup>, per un consapevole ed efficace passaggio dall'*urbanistica* al *governo del territorio*<sup>2</sup>. (in attuazione della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione).

Il Consiglio regionale del piemontese ha legiferato all'interno della scelta di fondo della Giunta di operare invece una modifica utile (una consistente necessaria "manutenzione" e aggiornamento aperti alla discussione, è sempre stato detto con onestà intellettuale dall'Assessore Cavallera) della vigente Legge urbanistica di prima generazione del Piemonte (Lur 56/1977).

E' dunque questo il perimetro legislativo entro il quale vanno considerati i contenuti e le prospettive che si possono aprire con la Legge 3 del 25 marzo 2013.

Di essa vanno comunque colti ed apprezzati (oltre a molteplici positive modifiche e puntuali aggiornamenti normativi) almeno quattro rilevanti elementi.

- Il definitivo affermarsi della procedura della copianificazione e, con essa, la ricerca di una sostenibile applicazione del principio di sussidiarietà alla formazione ed approvazione dei piani comunali e provinciali<sup>3</sup>.
- La esplicita opzione (ed efficace organica disciplina) dell'integrazione tra pianificazione e Valutazione ambientale strategica-VAS.
- Il riconoscimento della perequazione urbanistica<sup>4</sup> e di quella territoriale (mediante Accordi territoriali).
- La sperimentabilità di forme innovative (componenti strutturali ed operative) del PRG<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Anche operando una sostituzione della Lur 56/77 e non modificandola ulteriormente.

<sup>2</sup> Il *governo del territorio* è un concetto ed un ambito di competenze che non può essere ricondotto ad una "materia" in senso tradizionale e limitarsi alla disciplina e regolazione degli usi del suolo; si tratta invece di un "ruolo funzionale" a carattere orizzontale e transcalare, che supera la precedente frammentazione di materie e competenze e si estende oltre l'urbanistica e la pianificazione, al paesaggio, alla difesa del suolo, allo sviluppo locale, alla mobilità ed ai trasporti, all'infrastrutturazione del territorio, alla protezione degli ecosistemi, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

<sup>3</sup> La strada, intrapresa dalla Regione fin dal 2007 con la Lr n.1, di sperimentazione e preparazione dei soggetti istituzionali competenti della pianificazione del territorio alle procedure innovative di cooperazione e soprattutto di copianificazione mediante le Conferenze.(fino alla Lr 3/13 riferita alle sole *Varianti strutturali* e purchè non aventi carattere di revisione generale del PRG), viene dunque definitivamente affermata dalla Lr 3/13: è la modifica della Legge 56/77 più rilevante e con carattere di *riforma*. Ciò in quanto si configura come un netto passaggio verso una natura della pianificazione come processo integrato basato su piani come filiera per governare il territorio, che superi quella natura che è stata finora vigente (per i Piani e le loro Varianti organiche), costituita da un "sistema di piani" ordinati gerarchicamente, volti al controllo e regolazione dell'uso del suolo e da piani settoriali, redatti da soggetti istituzionali diversi e fra loro sostanzialmente separati e tutti ricondotti ad un potere di approvazione della Regione, sovraordinato rispetto al soggetto istituzionale precedente e competente per il livello comunale e provinciale della pianificazione.

<sup>4</sup> La Legge 3/2013, tuttavia, se da un lato introduce la perequazione urbanistica come una delle tecniche per l'operatività del Piano Regolatore; dall'altro, non esplicita con l'opportuna chiarezza il profilo di principio (qualsiasi trasformazione urbanistica provvede, a suo carico, alla dotazione di spazi e concorre alla realizzazione della città pubblica) ed il carattere di metodologia generale per la progettazione del PRG.

<sup>5</sup> Ma solo come parti interne al PRG (con il rischio però di non cogliere completamente le potenzialità innovative che potrebbero aprirsi proprio con l'art 14bis), per il quale trova comunque applicazione la stessa procedura formativo-approvativa di un PRG non sperimentale. Inoltre, la limitazione al solo PRG della sperimentazione, non sembra poter consentire di estenderla alla opportuna (forse necessaria) dimensione e

In estrema sintesi e guardando la Legge 3/2013 nel suo impianto generale, tre questioni, fra loro interrelate, possono essere invece considerate come principali aspetti critici.

- Il *primo aspetto* riguarda la scelta di non innovare (se non molto marginalmente) i Piani; sia (soprattutto) il PRGC (tutto conformativo della proprietà e molto dettagliato e che in sostanza resta quello della LN del 1942 così come migliorato, forse al massimo delle sue potenzialità, dalla Legge di Astengo), sia il PTC provinciale (che resta in pratica quello della LN 142 del 1990), sia infine i Piani di competenza regionale (PTR, PPR e lo stesso, praticamente mai utilizzato, PTO).

- Il *secondo aspetto* critico concerne il non riconoscimento della natura plurale della pianificazione e della portata innovativa e sostanziale della distinzione fra componenti di essa: strutturale (un Piano “di stabilità” e di visione anche di lungo periodo, configurativo del territorio e della città), operativa e regolativa (con un Piano quinquennale o Progetti urbanistico-operativi ed un Regolamento urbanistico, conformativi della proprietà)<sup>6</sup>; una distinzione che avrebbe potuto rendere più sostanziale, efficace e facile da praticare la stessa copianificazione e processualità del pianificare (invece del sistema gerarchico e separato, precedente alla Lr 3/2013), lo sviluppo di una pianificazione strutturale intercomunale<sup>7</sup>, la riduzione della necessità di procedere continuamente mediante Varianti (del PRG). Sotto quest’ultimo profilo, ciò in quanto il rapporto delle componenti operative e regolative con il Piano strutturale e fra questo e i Piani regionali e provinciali (e metropolitani), si sarebbe potuto maggiormente basare sul principio di coerenza e compatibilità invece che sul tradizionale e rigido principio di conformità (sia fra i diversi livelli dei Piani, sia fra Piano comunale e sua attuazione).

- Il *terzo aspetto* critico è connesso ai precedenti e riguarda l’individuazione nella facilitazione e semplificazione del ricorso alle Varianti del PRG, la strada per superarne (invece di partire dalla sua radicale innovazione) la rigidità e la sua scarsa capacità di poter rispondere efficacemente e nel tempo necessario ai problemi, agli interventi, ai progetti che si pongono con intermittenza, ai tempi ed opportunità o necessità in continuo rapido cambiamento.

La Lr 3/2013 nell’operare in questa direzione<sup>8</sup>, apre una prospettiva in cui può rischiare di prevalere il ricorso ordinario e frequente ai diversi tipi di varianti al Piano Regolatore<sup>9</sup> che potrebbe indebolire significativamente la necessità, invece, di un rinnovato slancio verso una nuova pianificazione del territorio ed innovativi e diversi paradigmi.

---

tipo di pianificazione del territorio della costituenda Città metropolitana di Torino (con riferimento, in particolare, alla Città metropolitana, va peraltro rilevata una non completa attenzione alla legislazione nazionale di “riordino istituzionale” introdotta dalla LN 135 del 2012).

<sup>6</sup> Si tratta peraltro di innovazioni proposte e sostenute nella loro sperimentazione (in particolare dall’INU) ormai da oltre un quindicennio e sostanzialmente presenti in tutte le nuove leggi delle altre Regioni che, oltre a risultare ancora in parte lontane dall’essere realmente e sufficientemente conseguite nel loro significato ed efficacia, richiedono tuttavia una riflessione ed un aggiornamento, oltre che rispetto allo scenario di crisi economica, sociale e politica, anche con riferimento alla ancora clamorosamente mancante legge nazionale di principi fondamentali del governo del territorio.

<sup>7</sup> Pianificazione intercomunale molto importante e resa ancora più necessaria dalle disposizioni legislative nazionali che obbligano all’esercizio in forma associata delle funzioni dei Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (circa il 90% dei Comuni piemontesi). La pianificazione strutturale potrebbe infatti consentire di praticare in forma associata la “configurazione del territorio” a scala intercomunale, potendo lasciare ai singoli comuni le attività conformative della proprietà e cioè quella di regolazione e quella operativa (connessa alle eventuali più significative trasformazioni urbanistiche).

<sup>8</sup> Con l’allargamento delle possibilità di avvalersi di varianti parziali ed ampliando la gamma delle varianti del PRG, con le “Varianti facilitate” dell’art 17bis, per le quali peraltro è prevista una procedura diversa da quella ordinaria della copianificazione.

<sup>9</sup> Nel considerare questo profilo di “rischio”, va tenuta presente la possibilità non solo di variare il PRG, ma anche di intervenire in “deroga” ad esso (sulla gran parte del sistema insediativo urbano esistente, mediante l’articolo 5 della LN 106/2011).