



L'ESPERIENZA PIEMONTESE PER LA LEGGE DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Sergio Conti

Assessore alle Politiche Territoriali

Il contesto regionale

Il percorso politico e istituzionale che la Regione Piemonte ha intrapreso per avviare la riforma legislativa e disciplinare si compone di alcuni elementi fondamentali che, nel loro insieme, costituiscono una complessiva azione a sostegno del governo del territorio.

Infatti l'insieme degli elementi messi in gioco (a partire dalla redazione del nuovo strumento di pianificazione territoriale e del piano paesaggistico) rappresenta uno degli elementi portanti del programma di governo della Giunta regionale del Piemonte.

In questo spirito la Regione Piemonte ha avviato la stesura dei nuovi strumenti e della legge di riforma riconoscendo, all'insieme di questi elementi, la centralità politica con la quale giungere a una visione di governo del territorio attenta ai problemi della tutela, ma capace di affrontare le sfide e risolvere i problemi di sviluppo che attendono il Piemonte nei prossimi anni.

L'avvio del percorso di riforma

A partire dall'insediamento della nuova maggioranza, che governa la Regione dall'aprile 2005, l'Assessorato alle Politiche Territoriali ha avviato un articolato processo di ristrutturazione delle norme e di definizione degli strumenti di pianificazione capace di modificare profondamente il quadro esistente e, nel contempo, di introdurre principi innovati per il governo del territorio regionale.

L'avvio in contemporanea della formazione dei Piani e della stesura degli atti necessari alla revisione della legislazione in materia ha messo in moto un percorso in grado di invertire la direzione nella quale il Piemonte aveva finora camminato restando, nel panorama nazionale, una delle poche Regioni a non aver dato seguito alle principali riforme nazionali degli ultimi anni ed alla modifica costituzionale del 2001.

La legge regionale vigente (56/77) – tra le più avanzate all'atto della sua promulgazione sotto l'egida di Giovanni Astengo - nonostante negli anni sia stata oggetto di molte modifiche, si presenta inadeguata nel suo impianto e contenuto tali da rendere necessario un progetto legislativo di nuova generazione.

A fronte di questa situazione, che di per sé sconsiglia interventi frammentari di adeguamento dell'apparato normativo esistente, il Piemonte ha scelto la strada di elaborare una nuova e organica legge in grado di governare le materie territoriali.

Proprio per rispondere a questa fase innovativa la Giunta regionale ha avviato il percorso di scrittura della riforma presentato - nel corso di un convegno svoltosi il 6 febbraio 2006 - alla discussione di tutte le parti interessate, in vista della stesura del

provvedimento, il documento “*Per una legge di governo del territorio del Piemonte*” che anticipa i contenuti del futuro atto legislativo e il percorso, politico e istituzionale, da intraprendere per giungere in tempi ravvicinati all’elaborazione di una sua prima bozza. In tale documento si afferma, focalizzando il proprio obiettivo di fondo, che il concetto di governo del territorio non può essere ricondotto a una “materia” in senso tradizionale, né può essere limitato alla regolazione degli usi del suolo che costituiscono tradizionalmente la disciplina urbanistica e, in questo senso, l’idea di governo del territorio non può, infatti, non comprendere il paesaggio, la difesa del suolo, lo sviluppo locale, la mobilità e le infrastrutture, la protezione degli ecosistemi, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

I contenuti della riforma

Al fine di definire i contenuti che la nuova legge di governo del territorio debba avere è necessario partire dalla constatazione che la legge regionale 56 del 1977, se è stata una buona legge di *prima generazione*, presenta attualmente un impianto e contenuti tali da rendere inequivocabilmente necessario un progetto legislativo di *nuova generazione*. Ciò trova peraltro giustificazione nell’avvenuta modifica del Titolo V della Costituzione. Nel 2001, com’è noto, si ha l’introduzione del più ampio concetto di *governo del territorio*, in luogo di urbanistica, quale materia concorrente dei poteri legislativi dello Stato e delle Regioni e in ragione del processo legislativo attualmente in corso nel Parlamento italiano.

E’ l’insieme complesso di funzioni riconducibili al concetto di *governo del territorio* che costituisce riferimento e più forte motivazione per una legge regionale che sia in grado di:

- definire gli strumenti idonei per un efficace coordinamento e integrazione dell’attività di pianificazione del territorio e del paesaggio con i nuovi indirizzi normativi europei (Convenzione europea del paesaggio e Direttiva sulla Valutazione ambientale dei piani) e nazionale (Codice dei beni culturali e del paesaggio);
- riconsiderare e, anche in questo caso, integrare e coordinare la legislazione del Piemonte relativamente alla tutela e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici, alle disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione (con particolare riguardo all’applicazione a piani e programmi), alle disposizioni concernenti gli studi geologici e idrogeologici a supporto della pianificazione urbanistica o alla pianificazione di bacino (a partire dal Pai redatto dall’Autorità di bacino del Po).

Nell’intento di diffondere e consolidare questi nuovi concetti di governo del territorio, la Regione vuole cogliere l’opportunità di promulgare una legge che affermi la centralità:

- dell’essenza processuale dell’attività di pianificazione;
- del riconoscimento delle diverse nature (strutturale, strategica e operativa) dei piani;
- dell’operatività per l’attuazione della pianificazione ai diversi livelli;
- della necessità che la legge comprenda, oltre all’assetto del territorio, la pianificazione del paesaggio;
- del sostegno tecnico della Regione e delle Province al processo della pianificazione per il governo del territorio.

Nel disegno tracciato dai possibili titoli delle componenti della riforma si può già sin

d'ora intravederne il significato e la portata che, basandosi sul concetto di sussidiarietà, pone al centro del processo di governo del territorio il livello comunale pur sapendo che i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo del governo del territorio, dovranno essere contemperati con il principio di adeguatezza e nella consapevolezza che i sistemi ambientali, economici e sociali, insediativi e infrastrutturali devono essere governati al livello della loro reale rilevanza territoriale per gli effetti che essi producono. Si afferma quindi la necessità di un netto passaggio verso una logica processuale che trascenda quella gerarchica e di sistema attualmente in vigore.

Quindi la futura legge, "riformata" in coerenza con il quadro generale di riferimento, individuerà, ai diversi livelli istituzionali, gli strumenti e le modalità di attuazione delle politiche di governo del territorio che, come già affermato, si fondano sulla cooperazione (tra i diversi soggetti competenti) e la copianificazione (tra i diversi strumenti di pianificazione).

Il lavoro per la redazione della legge, sorretto da una serie di incontri istituzionali e tecnici, ha prodotto un primo articolato di "*Legge della pianificazione per il governo del territorio*", presentato alla Giunta regionale nella seduta del 23 ottobre 2006.

La necessità di una legge nazionale

La riforma regionale non potrà, pur nella sua autonomia, che fondarsi sui principi che saranno dettati dallo Stato nella legge nazionale di governo del territorio. Anzi, una serie di elementi innovativi non potranno essere correttamente affrontati e risolti dalle leggi regionali in assenza di alcune basi normative nazionali.

In questo contesto è certamente urgente che il Parlamento affronti il tema della riforma, pena il mantenimento di una situazione di stallo, ed è imprescindibile dal raggiungimento di qualsiasi risultato innovativo e coordinato. La riforma nazionale, ormai attesa da oltre sessant'anni (e per molti anni resa inutile dai troppi interventi straordinari messi in atto), deve essere intesa e rappresentare il punto di avvio di una complessiva riforma che (cogliendo il significato profondo della costituzionale natura concorrente del governo del territorio) non potrà che basarsi sulle esperienze regionali – arricchite dal complessivo operato dell'intero sistema delle autonomie – intese quale implementazione di una politica necessaria a governare un bene collettivo come il territorio.

Un bene, ed è meglio ricordarlo, che non riconosce i confini amministrativi come elementi di discontinuità, ma che nell'unitarietà degli strumenti di pianificazione e di governo configura il suo operato e che potenzialmente, in conseguenza a ciò, è in grado di assolvere al meglio al proprio compito di governo della tutela e dello sviluppo.

In questa complessiva accezione la Regione Piemonte attende fiduciosa la conclusione di un iter di riforma nazionale (al quale offre il proprio contributo e collaborazione) essenziale per affrontare al meglio il governo del proprio territorio, con una visione unitaria con le altre regioni e in forma coordinata con gli stati dell'Unione europea.

L'attuale fase di riforma regionale

Quale ulteriore contributo al dibattito, nonché al fine di anticipare in via sperimentale alcuni punti nodali della riforma (le Conferenze di copianificazione e il coinvolgimento delle Province nel processo decisionale sulle politiche territoriali), è stata promulgata una nuova legge regionale tesa a modificare modi e tempi di approvazione delle varianti strutturali degli strumenti urbanistici. La legge, intende sperimentare alcune procedure innovative in attesa della promulgazione della complessiva e organica riforma, costituisce il banco di prova per il sistema Piemonte (gli enti competenti, gli apparati

tecnici e le strutture, i professionisti) a fronte dell'innovazione, non solo normativa, delle nuove azioni di go-verno del territorio.

All'interno del più ampio percorso, istituzionale e politico, di attuazione della riforma regionale la Regione Piemonte ha avviato alcuni primi elementi – non solo di carattere disciplinare – finalizzati alla sperimentazione di nuove procedure per la redazione e l'approvazione delle varianti non strutturali dei piani regolatori comunali.

Tale sperimentazione è stata introdotta dalla recente legge regionale n. 1 del 2007 che – individuando le conferenze di pianificazione quali nuovi strumenti da inserire nell'attuale corpus normativo – modifica i rapporti tra gli enti competenti in materia verificando, attraverso un primo processo sussidiario, l'effettiva capacità di realizzare un processo di governo del territorio unitario.

Le novità introdotte, nell'attuale legislazione urbanistica, consentono alla Regione, ma anche all'intero sistema delle autonomie, di avviare un processo di collaborazione (capace di portare a effettivi momenti di copianificazione) che anticipa i contenuti della futura riforma.