

Perché è indispensabile ed urgente la *Legge sui principi generali del Governo del Territorio*

Federico Oliva

Anche la XV Legislatura, come la precedente, si è chiusa senza che il Parlamento sia riuscito ad approvare la *Legge sui principi generali del Governo del Territorio*, una legge peraltro prevista dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che avrebbe completato il processo di riforma urbanistica in atto, sostanziato dalle molte leggi regionali innovative approvate negli ultimi anni; leggi che possiamo definire a pieno titolo "riformiste". Al di là della fine anticipata della Legislatura, la situazione politica non lasciava comunque spazio ad alcun ottimismo, date le distanze tra le posizioni all'interno dell'ex maggioranza e la totale mancanza di un dialogo con l'opposizione. Infatti, la competente Commissione del Senato (dove era stato avviato l'iter di approvazione della legge) si è limitata alla procedura iniziale delle audizioni, senza entrare nel merito delle quattro proposte presentate, tre della maggioranza (Piglionica e Ronchi dell'Ulivo, Sodano per Rifondazione Comunista) e una per l'opposizione (Mugnai).

L'evidente disinteresse della politica nei confronti di questo argomento, impone una domanda sulla effettiva necessità della legge; sul fatto, cioè, se la stessa sia davvero indispensabile, ovvero se non sia sufficiente affidarsi completamente alle leggi regionali, visto che anche la Corte Costituzionale ha sancito il diritto delle Regioni a legiferare in materia, anche nel caso che lo Stato non adempia all'unico compito legislativo in materia di Governo del Territorio al quale è tenuto,

La risposta a questa domanda è sicuramente affermativa: la legge è indispensabile. ma anche urgente almeno per due motivi.

Il primo motivo riguarda la necessità che alcune innovazioni delle leggi regionali riformiste siano consolidate giuridicamente, quando coinvolgono competenze che appartengono allo Stato. Per fare un esempio, la perequazione non può essere disciplinata solo dalle leggi regionali. Essa, infatti, oggi si impone come la modalità ordinaria per l'acquisizione delle aree necessarie per la collettività (servizi, attrezzature, edilizia sociale), dopo che la sentenza 348/07 della Corte Costituzionale ha sancito la definitiva crisi dell'esproprio, imponendo di fatto indennità espropriative commisurate al valore di mercato, che la legge Finanziaria 2008 ha immediatamente ratificato. Ma la perequazione coinvolge aspetti di diritto privato e pubblico, oltre che questioni fiscali che sono di evidente specifica competenza dello Stato; e lo stesso dicasi per la compensazione, uno strumento fino ad oggi poco utilizzato, ma la cui utilità ed efficacia è apparsa evidente nella programmazione e nella gestione delle trasformazioni urbane. Per non parlare dell'utilizzazione della fiscalità locale come una delle leve fondamentali della pianificazione, o della stessa utilizzazione degli oneri di urbanizzazione e del contributo ai quali sono subordinati i permessi di costruire. Insomma, l'autonomia e la piena responsabilità delle Regioni non deve essere messa in discussione, ma le responsabilità dello Stato non devono essere dimenticate, se vogliamo un piano effettivamente in grado di guidare i processi.

Il secondo motivo riguarda l'urgenza di superare, abrogandolo, il vecchio ordinamento, cioè il corpo legislativo, assai consistente, imperniato sulla vecchia legge urbanistica del 1942; un ordinamento con il quale le leggi regionali riformiste hanno nulla o poco a

che fare, ma che essendo ancora vigente determina, a livello di giurisprudenza, contraccolpi negativi che spesso mettono in discussione le scelte innovative proposte dalle stesse leggi e dai piani ad esse adeguati. Per fare un esempio anche a questo proposito, la possibilità di realizzare edilizia sociale sulle aree cedute in compensazione negli interventi di trasformazione urbanistica, una pratica ormai diffusa nelle politiche comunali per la casa e solo da poco legittimata dalle norme contenute nella legge Finanziaria 2008, è stata contestata dal giudice amministrativo perché esiste ancora la legge 167/62, specificatamente finalizzata alla realizzazione di interventi di edilizia sociale. E non importa se questa legge non è oggi più utile ed efficace in quanto basata su modalità espropriative e quindi con indennità non compatibili con l'obiettivo; come non importa se gli interventi di edilizia sociale diffusi in tutte le trasformazioni sono certamente migliori da un punto di vista urbanistico e sociale di quelle concentrati nei piccoli o grandi "ghetti" fatti solo di "case popolari": la legge è ancora presente nel nostro ordinamento e tanto basta.

Vi è poi un terzo motivo, fino ad oggi poco evidenziato anche nel ristretto dibattito disciplinare. Il Governo del Territorio non si identifica con la pianificazione, che ne è solo una componente essenziale. I piani, comunque denominati, sono quindi uno strumento importante dello stesso Governo del Territorio, così come i programmi, i progetti e gli altri strumenti del progetto urbanistico, ma non l'unico; accanto ad essi vi sono altre modi d'intervento che vanno dalle politiche territoriali che possono mettere in campo le amministrazioni locali e regionali, alle politiche generali dello Stato, che possono utilizzare diversi strumenti per raggiungere gli obiettivi posti. Per fare un ultimo esempio, il contenimento della diffusione insediativa e quindi del "consumo di suolo" che ne è una delle principali conseguenze negative, è certamente un tema alla soluzione del quale i piani alle diverse scale possono dare un contributo importante, ma prima di tutto deve essere l'oggetto di una politica generale dello Stato che utilizzi strumenti fiscali, erariali e normativi generali finalizzati all'obiettivo. Il principio (in questo caso quello di sostenibilità) deve essere dunque esplicitato nella legge, ma gli strumenti per garantirne l'applicazione possono essere diversi e molteplici e non riguardano solo le politiche urbanistiche o territoriali.

La *Legge sui principi generali del Governo del Territorio* è dunque necessaria ed urgente e dovrà quindi trovare spazio nell'agenda parlamentare della prossima Legislatura, quale che sia la maggioranza di governo che uscirà dalle elezioni di aprile. Ma quale legge dovrà essere? L'esperienza di questi anni ci aiuta a immaginarne forma e contenuti.

La forma. Innanzitutto dovrà essere una "legge di principi", essenziale e funzionale a garantire gli obiettivi per i quali è prevista. Non una legge regolativa quindi, come la vecchia legge urbanistica, e neppure una legge semplicemente descrittiva, che evidenzia cioè i problemi ma non indica come risolverli. Da questo punto di vista, fondamentale, le ultime proposte, quelle presentate al Senato nella scorsa Legislatura, non sono esaltanti. L'unica legge che può essere di considerata una "legge di principi" è quella presentata dal centro - destra (Mugnai), che poi non è altro che la legge approvata dalla Camera nella XIV Legislatura (Lupi): il problema, in questo caso, è che i principi dettati non sono, in diversi casi, condivisibili e che la proposta dimentica alcuni passaggi essenziali della riforma, come la necessaria articolazione strutturale - operativa del piano. Non è certo una "legge di principi" quella di Rifondazione Comunista (Sodano), esplicitamente presentata come una legge di riforma della pianificazione, che però dimentica lo stesso passaggio essenziale della riforma del

piano, non escludendo quindi la conferma della vecchia forma regolativa. Né possono essere considerate "leggi di principi" le due proposte Ronchi e Piglionica (l'una una evoluzione dell'altra, ma con articolati sovrapponibili), pur condivisibili per molti aspetti; due proposte che cercano di esaurire ogni aspetto delle varie problematiche, mediando tra ogni possibile diversità di vedute interne al mondo dell'urbanistica che si riconosce in quell'area politica. Insomma, due proposte di legge troppo ampie per essere considerate "leggi di principi", che presentano ancora ampie parti regolative e inutili mediazioni politico - disciplinari, ma che, tuttavia, potrebbero essere facilmente "asciugate" in una vera "legge di principi".

I contenuti. La *Legge* dovrà innanzitutto affermare il principio della prerogativa e della responsabilità pubblica della pianificazione; essa dovrà, quindi, essere non solo essenziale, priva di caratteri descrittivi e regolativi, ma anche efficace, in grado cioè di sostituire integralmente l'attuale ordinamento per i motivi prima ricordati. Affermando, in primo luogo, il principio della "copianificazione", necessaria per superare le tante "pianificazioni separate" che hanno fino ad ora impedito un razionale ed efficace Governo del Territorio, sottolineando l'unitarietà del soggetto decisore nell'integrazione e nel coordinamento di piani e programmi settoriali e specialistici, alle varie scale e ai vari livelli istituzionali. Non si tratta di un semplice coordinamento delle competenze, ma della partecipazione organica e obbligatoria al processo di formazione del piano di tutti i soggetti che oggi "si riservano" di esprimere il proprio parere sulle scelte di pianificazione in sedi separate e che devono invece valutare, una volta per tutte, la compatibilità delle proposte di pianificazione sulla base di quadri conoscitivi condivisi.

Pur lasciando la necessaria libertà alle Regioni nel definire i propri strumenti di piano, la *Legge* dovrà, inoltre, sottolineare innanzitutto il carattere strategico della pianificazione regionale, fondamentale per le grandi scelte infrastrutturali e ambientali e il loro raccordo con le scelte a scala minore. In secondo luogo dovrà ribadire il carattere strutturale della pianificazione provinciale (sostanzialmente non conformativa tranne che per quanto riguarda i vincoli ricognitivi), che rivestirà un ruolo istituzionale di riferimento per il livello comunale e dovrà riservare le scelte operative agli altri livelli istituzionali (la Città metropolitana, le Associazioni di Comuni, i Comuni), evidenziando così la non sovrapposizione e la complementarità degli strumenti alle diverse scale. Le Province dovranno, in particolare, assumere le responsabilità del coordinamento e dell'accompagnamento delle altre pianificazioni d'area vasta, garantendone l'indispensabile geometria variabile, adeguata alle problematiche e alle specificità di ogni territorio, con l'obiettivo principale di affrontare il processo di metropolizzazione in atto e di contribuire a contrastare il fenomeno crescente dell'insostenibile diffusione insediativa. Quanto al livello comunale, la legge consoliderà quanto già sperimentato dalle Regioni con l'articolazione del piano in una componente strutturale per le scelte generali e in una componente operativa per le trasformazioni, oltre che in una componente regolativa per la gestione dell'esistente. In particolare, il modello da perfezionare e consolidare riguarderà: il *Piano Strutturale*, con carattere conoscitivo e interpretativo del territorio, non prescrittivo e non conformativo e valido per un periodo medio - lungo; il *Piano Operativo*, relativo alle trasformazioni urbanistiche, prescrittivo e conformativo, con durata quinquennale sia per le previsioni pubbliche che per quelle private; il *Regolamento Urbanistico* per la gestione dell'esistente, prescrittivo e conformativo e con durata a tempo indeterminato.

Se le scelte della pianificazione sono una prerogativa e una responsabilità pubblica, nell'attuazione è invece indispensabile l'apporto degli operatori privati, scelti tramite gara quando si tratta della costruzione della "città pubblica". Nella *Legge* dovrà quindi essere anche risolta con chiarezza la questione della partecipazione dei privati alla realizzazione delle dotazioni pubbliche e delle infrastrutture. Infatti, il nuovo modello perequativo comporta un ruolo determinante dei privati, perché le cessioni compensative sono garantite dall'attuazione del piano e accrescono "automaticamente" il demanio comunale di aree. Per evitare che tale ingente patrimonio rischi l'abbandono e il degrado, è essenziale promuovere la realizzazione delle dotazioni territoriali e delle infrastrutture "a scomputo" degli oneri di concessione (fatte salve le regole comunitarie e modificando l'attuale "Codice degli appalti"), garantendo così la contestuale realizzazione della "città pubblica" della "città privata".

La *Legge* dovrà naturalmente confermare, la perequazione come modalità ordinaria per l'attuazione delle scelte operative del piano e, in particolare, per l'acquisizione delle aree necessarie per la collettività, come peraltro già indicato dalla maggioranza delle leggi riformiste approvate negli ultimi anni e come la recente sentenza 348/07 della Corte Costituzionale sulle indennità espropriative rende sempre più indispensabile; mentre l'esproprio, necessario per la realizzazione delle opere pubbliche, sarà indicato come misura straordinaria, da utilizzare quando la perequazione non risulti praticabile. In particolare dovranno essere specificate sia l'ambito di applicazione della perequazione, sia le modalità per il trasferimento dei diritti edificatori. Una particolare attenzione dovrà anche essere dedicata dalla legge alla perequazione territoriale, al fine di garantire la necessaria compensazione finanziaria fra le amministrazioni coinvolte da scelte intercomunali, garantendo anche le indispensabili risorse per la realizzazione delle reti infrastrutturali e le dotazioni territoriali di rango sovracomunale, anche mediante processi di valorizzazione immobiliare.

La *Legge sui principi generali del Governo del Territorio* dovrà inoltre sancire la piena applicazione del principio di sostenibilità non solo nei piani ma anche nelle politiche più generali che Stato e Regioni svilupperanno anche attraverso leggi specifiche, quali quelle relative al contenimento della diffusione insediativa e del "consumo di suolo", allo sviluppo della "mobilità sostenibile", alla subordinazione delle trasformazioni urbane più rilevanti alla presenza di un adeguato servizio di mobilità di massa, alla programmazione energetica delle trasformazioni territoriali. Mentre per quanto riguarda i piani, che saranno tenuti a contribuire a quelle politiche, essi dovranno sviluppare adeguate scelte funzionali alla rigenerazione delle risorse riproducibili aria e acqua, applicando nuovi *standard* relativi alla loro gestione, ma anche alla conservazione della risorsa suolo, da liberare da ogni forma di inquinamento.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, quello delle dotazioni territoriali, non vi è dubbio che le previsioni quantitative, qualitative e prestazionali per le dotazioni pubbliche (gli attuali *standard* urbanistici) debbano riguardare le leggi regionali; la responsabilità costituzionale assegnata allo Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per tutto il territorio nazionale, comporta, tuttavia, che nella *Legge sui principi generali del Governo del Territorio* sia comunque fissato anche un limite minimo complessivo per le stesse dotazioni, da indicare nelle previsioni strutturali e da rispettare in quelle operative. La soluzione più adeguata sembra quindi quella di indicare nella stessa legge obiettivi e parametri

essenziali per articolare la quantità di suolo da cedere tramite la perequazione (o da acquisire con l'esproprio) per le varie dotazioni territoriali; aumentando la gamma delle dotazioni territoriali possibili, da quelle relative alla rigenerazione delle risorse ambientali, all'Edilizia Residenziale Sociale, che sarà quindi realizzabile sulle aree cedute in compensazione in ogni trasformazione, rompendo così il suo tradizionale isolamento e la relativa marginalizzazione.

Infine la *Legge sui principi generali del Governo del Territorio* dovrà occuparsi di fiscalità locale, che deve svolgere un ruolo sempre più determinante nel governo del territorio. Si tratta, innanzitutto, di caratterizzare l'approccio fiscale in termini di scopo: applicando l'ICI solo sulle previsioni conformative e non su quelle programmatiche, che non possono, in alcun modo, generare diritti; reintroducendo la non passibilità dei trasferimenti volumetrici all'interno degli ambiti perequativi e da un ambito all'altro; definendo incentivi e disincentivi per sostenere interventi di riqualificazione o di trasformazione di particolare interesse pubblico. Ma si tratta anche di ribadire la corretta utilizzazione degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione, che devono essere sempre aggiornati nei valori ed utilizzati per realizzare le opere necessarie e per contribuire alla riqualificazione della città e del territorio. Liberando così i Comuni dall'attuale conflitto di interessi, che oggi li costringe a finanziare con "moneta urbanistica" le proprie necessità di bilancio.