

## **NOTA INTRODUTTIVA**

Questo nuovo documento "Verso la legge sui principi del governo del territorio" rappresenta l'evoluzione e l'integrazione del precedente documento dell'INU ("Al più presto una legge di principi per il governo del territorio") approvato a Genova nel CDN del 24 giugno scorso, tenendo conto di quanto è emerso nelle iniziative che l'Istituto ha recentemente promosso su questo tema a Roma (21 settembre) e a Firenze (17 novembre), oltre che in quella organizzata dalle Direzioni Nazionali DS e DL (Firenze 16 ottobre) alla quale l'Istituto era stato espressamente invitato. Il documento, sia pure nella sua forma sintetica tiene inoltre conto in modo sostanziale del dibattito avvenuto all'interno dell'Istituto a partire dalla lettera inviata dal Presidente al CDN e trasmessa dai Presidenti delle Sezioni a tutti i componenti dei direttivi regionali, dibattito che si è concretizzato con l'invio dei contributi scritti di seguito menzionati (presenti sul sito web dell'Istituto) prima e dopo la discussione nella riunione del CDN di sabato 2 dicembre.

### **Contributi di**

Carlo Albero Barbieri (2)  
May Borsellino  
Giuseppe Campos Venuti  
Lucio Contardi  
Fausto Curti  
Alessandro Delpiano  
Francesco Forte  
Roberto Gerundo  
Mauro Giudice  
Roberto Lo Giudice  
Sauro Moglie  
Simone Ombuen (2)  
Fortunato Pagano (2)  
Piero Properzi (2)  
Nicolò Savarese (2)

# VERSO LA LEGGE SUI PRINCIPI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

## 1. Una legge di principi

Una "legge di principi" per il governo del territorio appare oggi indispensabile, sia per completare il processo di riforma in atto, sia per garantire l'efficacia delle leggi regionali riformiste vigenti e stimolare l'approvazione delle altre. La legge, oltre che essenziale nella definizione dei principi fondamentali e priva di caratteri descrittivi e regolativi, deve essere anche efficace, in grado cioè di sostituire integralmente l'ordinamento basato sulla legge del 1942 che ancora oggi genera contraddizioni e scompensi nell'attività di pianificazione e gestione e, al contempo, consentire alle Regioni di produrre leggi migliori, che consolidino le innovazioni introdotte con le sperimentazioni precedenti e ne propongano ulteriori. Prescindendo, inoltre, da un'ottica di mediazione politica che si è sempre rivelata perdente, sia per la situazione di confusione e di difficile interpretazione che essa normalmente genera, sia perché, come precedenti esperienze dimostrano (si pensi alle sentenze della Corte Costituzionale che hanno fatto seguito alla "legge Bucalossi"), soluzioni compromissorie o pasticciate possono dare luogo a pronunce della Corte stessa dichiarative di illegittimità costituzionali o comunque tali da evidenziare i limiti di (pretese) riforme.

La legge non deve ridursi ad una pur importante e indispensabile riforma delle competenze e delle responsabilità della pianificazione; una legge, quindi, che non ridefinisca la natura e gli effetti dei piani ma affronti, nella sua complessità, la dimensione del governo del territorio nel quale la pianificazione svolge un ruolo sostanziale. Il nodo fondamentale da sciogliere riguarda la copianificazione fra i piani e la cooperazione fra gli enti, vale a dire, oltre alla concreta possibilità di sviluppo di una sussidiarietà sostenibile, la necessità di superare le tante "pianificazioni separate" che hanno fino ad ora impedito un razionale ed efficace governo del territorio, con l'affermazione dell'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 sarà quindi sufficiente affermare la necessità del coordinamento delle varie competenze, anche se si tratta di una misura ovviamente indispensabile, ma sarà necessario prevedere la partecipazione obbligatoria e organica al processo di formazione del piano di tutti i soggetti spesso "non eletti" che oggi "si riservano" di esprimere il proprio parere sulle scelte di pianificazione in sede separate e con apparati conoscitivi spesso autoreferenziali. Obbligando quindi tutti gli enti che hanno responsabilità di governo del territorio, a rispettare le scelte sottoscritte con il piano in una ottica, sancita dalla legge, della pianificazione come processo continuo, nel quale i diversi soggetti istituzionali confrontano i propri progetti di sviluppo, verificandone la coerenza e valutandone la compatibilità con i quadri conoscitivi condivisi.

## 2. Sviluppo e conoscenza condivisa

I soggetti, istituzionali e non, interagiscono nella costruzione di scenari di sviluppo e degli assetti spaziali nei quali si collocano i diversi progetti, spesso tra loro conflittuali; questa interazione deve trovare, nelle diverse modalità della pianificazione, una soluzione delle conflittualità nella ricerca della coerenza possibile ma anche di una compatibilità con le ragioni del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, come peraltro impegna a fare la direttiva europea sulla valutazione ambientale di determinati piani e programmi. In questa prospettiva la legge deve definire il ruolo dei diversi soggetti pubblici e privati nel governo del territorio in termini di responsabilità, competenza e adeguatezza.

Il processo di condivisione deve investire anche la formazione e l'aggiornamento dei quadri conoscitivi assunti a base dei processi di valutazione, derivanti sia dal recepimento di direttive comunitarie (la VAS, in particolare), sia da consolidate prassi regionali. Così come appare rilevante garantire la necessaria separatezza tra quadri conoscitivi condivisi da assumere a base della valutazione e formazione dei piani dai programmi (o progetti) di sviluppo. Questa condizione, prefigurata peraltro dal Codice Urbani per il paesaggio (nella ricognizione dei valori e dei rischi), garantisce nei fatti il superamento di una delle più rilevanti conflittualità insite nelle tutele separate.

La condivisione dei quadri conoscitivi ai diversi livelli nella loro trasversalità e nella loro interdisciplinarietà, costituisce un avanzamento nella cultura del territorio delle società locali ed un allineamento del Paese alla dimensione comunitaria.

### **3. Pianificare territorio e paesaggio: l'area vasta**

Alla pianificazione d'area vasta, regionale e provinciale, va assegnato un ruolo sia di tipo strutturale che strategico (con riguardo, in particolare per quest'ultimo aspetto, a quella regionale), riservando il ruolo operativo, ad eccezione dei processi di progettazione integrata del territorio, agli altri piani e livelli istituzionali (la Città metropolitana, l'associazione di Comuni, i Comuni), evidenziando così la complementarietà e la non sovrapposizione degli strumenti alle diverse scale. La pianificazione provinciale, con la ormai consolidata esperienza dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale di cui risulta essenziale confermarne la funzione, dovrà rivestire un ruolo istituzionale di riferimento per la pianificazione urbanistica comunale. E' il PTCP infatti lo strumento che potrà essere al contempo strutturale e strategico, e cioè capace anche di sviluppare una visione d'insieme del futuro delle comunità locali, indicando come essa possa concretizzarsi sul territorio attraverso scelte strutturali di tutela ambientale, di infrastrutturazione territoriale e di sviluppo insediativo. La pianificazione regionale deve essere collegata con la programmazione dei fondi strutturali, europei e nazionali, in modo da poter correlare le previsioni degli strumenti con le realizzazioni; e dovrebbe, naturalmente, anche essere coordinata con la programmazione nazionale, i cui aspetti territoriali riguardano responsabilità esclusive dello Stato (coordinamento con l'Unione Europea in materia di assetto del territorio e politiche urbane, pianificazione e programmazione delle grandi infrastrutture, messa in sicurezza del territorio dai rischi naturali e antropici, prevenzione sismica).

Le Regioni e le Province dovranno, in particolare, assumere le responsabilità, oltre che di esprimere la propria pianificazione, di coordinare e accompagnare altre pianificazioni d'area vasta, sia per quanto riguarda la città metropolitana (la cui attivazione appare urgente e non più rinviabile), sia l'indispensabile geometria variabile della pianificazione territoriale stessa, necessaria per affrontare nel modo più efficace il processo di metropolizzazione in atto, contrastando in particolare il fenomeno crescente della insostenibile diffusione insediativa; una geometria variabile che deve dipendere dalla situazione specifica dei diversi contesti territoriali e dalle finalità che sono poste alla base della pianificazione.

La legge nazionale dovrà quindi limitarsi ad affermare l'obbligo per le leggi regionali di prevedere livelli di pianificazione territoriale, a partire da quello provinciale, adeguati alle problematiche e alle specificità di quel territorio, con livelli di governo e strumenti di pianificazione che dipendono da quelle problematiche e da quelle specificità.

Una particolare attenzione dovrà essere inoltre dedicata dalla legge alla compensazione (o perequazione) territoriale, al fine di:

- garantire equità finanziaria fra le amministrazioni coinvolte da scelte di pianificazione di rilievo intercomunale, facilitando le scelte concordate e

- riducendo così le esternalità negative di carattere sociale, territoriale e ambientale;
- incentivare la formazione di Piani strutturali intercomunali per assicurare la necessaria operatività;
  - garantire le necessarie risorse per la realizzazione delle reti infrastrutturali e le dotazioni territoriali di rango sovracomunale, anche mediante processi di valorizzazione immobiliare.

#### **4. La pianificazione comunale**

La necessaria articolazione del piano comunale in una componente strutturale e in una operativa per le trasformazioni (oltre che regolativa per la gestione dell'esistente), appare ormai consolidata, almeno nell'esperienza di molte Regioni. Sarà comunque opportuno insistere perché la legge definisca questo aspetto fondamentale della pianificazione, in modo assai più circostanziato e inequivoco di quanto non lo fosse, per esempio, nel testo licenziato dalla Camera dei Deputati nel 2005. Questa articolazione del piano sarà comunque specificata dalle leggi regionali, che, confermandone l'impostazione fondamentale, potranno comunque introdurre soluzioni diverse come, per esempio, nel caso dei piccoli Comuni, quando la stessa articolazione possa essere giudicata non necessaria nella sua componente operativa, o riconducibile in approfondimenti del PTCP, per la componente strutturale.

In termini generali:

- il Piano Strutturale ha un carattere interpretativo e programmatico generale del territorio, non prescrittivo e non conformativo dei diritti proprietari, se non per quanto riguarda la cogenza dei vincoli ricognitivi; definisce uno scenario futuro e contiene il quadro conoscitivo necessario per condividere i caratteri, i valori e le limitazioni del territorio e per operare ogni scelta; la sua durata è a tempo indeterminato; sulle previsioni del Piano Strutturale, in quanto non conformative dei diritti proprietari, non si paga l'ICI;
- il Piano Operativo riguarda le trasformazioni urbanistiche; è prescrittivo e conformativo dei diritti proprietari; ha una scadenza quinquennale per le previsioni pubbliche e per quelle private; mette a sistema gli elementi positivi dell'esperienza condotta con i "programmi complessi";
- la parte regolativa (un Regolamento urbanistico-edilizio) riguarda la gestione dell'esistente, insediamenti storici compresi; il Regolamento è prescrittivo e conformativo (diritti esistenti) e ha validità a tempo indefinito.

Questi profili generali dovranno essere presenti nella legge nazionale ma, ancora una volta, la loro definizione dovrà tenere conto del carattere di legge di principi della stessa e, al contempo, della necessità che le leggi regionali siano coerenti a tali principi.

#### **5. Pubblico e privato nella costruzione della città**

La legge deve dare corpo ed evidenza alla responsabilità pubblica della pianificazione nel governo del territorio: le scelte strutturali sono decise e operate dalle istituzioni elette democraticamente e vengono giudicate attraverso il voto degli elettori, ma devono assumere anche un'evidenza pubblica nella loro motivazione, proposizione, discussione e gestione. Nello sviluppo operativo del piano sono invece indispensabili l'apporto e la responsabilità degli operatori privati, che dovranno essere comunque graduati con la complessità degli interventi proposti e temperati dalla concorrenza concorsuale relativamente alla costruzione della parte pubblica della città. In particolare ciò dovrà avvenire negli interventi di trasformazione urbana e territoriale, al fine di garantire la massimizzazione dell'interesse generale, che rappresenta la condizione fondamentale di ogni scelta ed esito della pianificazione.

Perché questo avvenga con chiarezza, nella legge dovrà essere risolta la questione che riguarda il principio della partecipazione dei privati alla realizzazione delle dotazioni territoriali pubbliche e delle infrastrutture. Infatti il nuovo modello attuativo di tipo perequativo comporta, di fatto, una partecipazione determinante dei privati alla costruzione della "città pubblica", perché le cessioni compensative sono garantite dalle attuazioni private del piano e accrescono quindi "automaticamente" il demanio comunale di aree. Per evitare che tale ingente patrimonio rischi il degrado e l'abbandono (una situazione ben nota alle amministrazioni italiane), è opportuno promuovere, per quanto possibile, la realizzazione delle dotazioni territoriali e delle infrastrutture "a scomputo" degli oneri di urbanizzazione (che, ovviamente, per le opere sopra soglia comunitaria deve intervenire nel rispetto della regola del ricorso a gare), garantendo così la contestuale realizzazione della "città pubblica" e della "città privata". Per raggiungere tale obiettivo, è necessario superare alcune disposizioni del recente "Codice degli appalti", che rendono meno agevole tale contestuale realizzazione, in quanto le stesse prevedono l'obbligo di ricorrere a gare, anche sotto soglia; ciò non solo per le opere di urbanizzazione secondaria, ma anche (a causa di un difetto di coordinamento delle norme) per quelle di urbanizzazione primaria.

## **6. Le dotazioni pubbliche**

Non vi è dubbio che le previsioni e la realizzazione della parte pubblica della città (gli attuali standard urbanistici) debbano riguardare le leggi regionali, sia per gli aspetti quantitativi, sia per quelli qualitativi e prestazionali. La responsabilità costituzionale assegnata allo Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale, comporta tuttavia che nella legge di principi sia comunque fissato, oltre al principio stesso della "dotazione", un limite minimo per esse (senza ovviamente entrare nella qualità delle stesse), da indicare fra le previsioni programmatiche del Piano Strutturale e da rispettare obbligatoriamente nel Piano Operativo. La soluzione più adeguata sarà comunque quella di indicare nella legge nazionale obiettivi e parametri essenziali per articolare la quantità di suolo ceduta gratuitamente con la perequazione (o da acquisire con l'esproprio) per le varie dotazioni territoriali, escludendo tuttavia rigide prescrizioni della vigente normativa. I parametri essenziali definiti dalla legge dovranno relazionare le componenti spaziali delle dotazioni territoriali e la qualità della vita dei cittadini alle condizioni insediative alle quali le stesse prestazioni devono essere riferite.

La legge di principi dovrà, in particolare, ricomprendere tra le dotazioni minime l'Edilizia Residenziale Sociale, da considerare a tutti gli effetti come un servizio sociale. Come alle altre dotazioni pubbliche, anche a quelle dell'ERS sarà attribuita una quota di edificabilità di proprietà comunale, che ovviamente non è sottratta all'edificabilità privata, ma è ad essa aggiuntiva. Modificando così le modalità utilizzate nel passato, le cui leggi relative potranno così anche essere abrogate (legge 167/62 e 865/71 per citare le principali) o ridimensionate e semplificate e rendendo così prassi generalizzata la diffusione degli interventi di edilizia sociale in interventi integrati di trasformazione.

## **7. La perequazione**

La perequazione è ormai entrata stabilmente nelle leggi regionali riformiste come la modalità ordinaria per attuare realmente la parte pubblica delle trasformazioni per insediamenti e servizi, previste dal Piano Operativo, e come lo strumento più conveniente per l'acquisizione delle necessarie aree pubbliche; in tale contesto, l'esproprio viene invece normalmente indicato come misura straordinaria, quando la modalità attuativa ordinaria non risulti praticabile. L'esproprio è comunque

(ovviamente) indispensabile per la realizzazione delle opere pubbliche e per l'acquisizione delle aree che non sono collegate a trasformazioni; la legge nazionale ne potrà anche definire meglio i caratteri in termini di principi, regole e modalità di utilizzo generali, senza contrapporlo però alla modalità attuativa perequativa: saranno i Comuni a scegliere quale strumento utilizzare per realizzare le previsioni dei propri piani, pensando al migliore interesse pubblico da perseguire.

La legge di principi sarà comunque un'occasione per uscire dalle formulazioni generiche che spesso contraddistinguono le leggi regionali e che riguardano, inevitabilmente, più la pur importante tecnica della perequazione (l'attribuzione di un unico indice di edificabilità corrispondente alle condizioni di fatto e di diritto dell'ambito di trasformazione, le regole della cessione compensativa, ecc.), che la sua sostanza giuridica.

Dovranno pertanto essere affrontati almeno i seguenti aspetti:

- la possibilità di utilizzare modalità perequative nei soli interventi di trasformazione previsti dal Piano Operativo;
- la possibilità di trasferire i diritti edificatori, sanciti dallo stesso Piano Operativo coerentemente con le indicazioni del Piano Strutturale, accorinandoli e liberando aree per usi pubblici, ma interessando solo aree di cui è prevista la trasformazione dallo stesso Piano Operativo;
- la non tassabilità di tali trasferimenti, riservando la tassazione alla fine del processo di trasformazione;
- l'attribuzione dei diritti edificatori in proporzione ai valori o alla consistenza degli immobili di proprietà e la possibilità di avviare con la maggioranza assoluta di tale valore gli interventi previsti in un determinato ambito;
- la possibilità di riservare una adeguata quota di diritti edificatori al Comune (aggiuntivi rispetto a quelli assegnati ai privati), da esercitare sulle aree pubbliche, esclusivamente finalizzata alle attività istituzionali dell'amministrazione ed agli interventi di edilizia residenziale sociale.

## **8. I diritti edificatori e il residuo di piano**

Il problema del "residuo di piano", cioè delle possibilità di trattamento delle previsioni residue dei piani previgenti, costituisce un obiettivo importante della legge, anche perché tale problema ha rappresentato un ostacolo assai rilevante per una affermazione del nuovo modello di pianificazione, come anche l'esperienza regionale e comunale sta evidenziando.

Va, innanzitutto, chiarita la questione di cosa debba essere considerato "residuo di piano" e di quali condizioni, giuridicamente fondate, possano essere introdotte nella legge per un suo adeguato trattamento, tenendo naturalmente conto dell'attuale giurisprudenza prevalente in materia. Sotto questo profilo, appare indispensabile che la legge contenga una definizione chiara di "diritto edificatorio", finora assente in tutte le proposte di riforma fino ad oggi discusse, dato che tale definizione contiene in sé le possibilità di trattamento dello stesso "residuo di piano", vale a dire di ciò che può essere cancellato, compensato o confermato.

Peraltro, dato che la "legge di principi" sostituirà completamente l'attuale ordinamento, completando la radicale riforma del governo del territorio di cui il Paese ha bisogno, sembra assai opportuno che in essa sia chiaramente affermato che, qualora non siano oggetto di espliciti provvedimenti abilitativi, legalmente validi, che trasformano cioè le previsioni di piano in "diritti acquisiti", le previsioni dei previgenti strumenti urbanistici perdano, con l'entrata in vigore del nuovo modello, ogni efficacia giuridica e conformativa e siano quindi soggette a nuove scelte di pianificazione.

Infine, la legge dovrà esplicitare senza possibilità di equivoco la soluzione già ricordata in precedenza a proposito del Piano Operativo (una "novità" della nostra elaborazione, già contenuta nel precedente documento INU di giugno 2006) relativa all'equiparazione tra vincoli pubblici e diritti privati, entrambi legati alla scadenza quinquennale dello stesso Piano Operativo.

## **9. La fiscalità urbanistica**

La fiscalità locale deve svolgere un ruolo sempre di più determinante nel governo del territorio: anche se si tratta di un obiettivo ambizioso e non facile da raggiungere, anche in ragione della più complessiva politica fiscale del nostro Paese, la "legge di principi" dovrà quindi contenere alcune misure che evidenzino tale ruolo e che ne indichino anche i futuri sviluppi.

Si tratta quindi, innanzitutto, di affrontare e risolvere alcune questioni, già evidenziate dal documento INU di giugno 2006, caratterizzando maggiormente questo approccio in termini "di scopo"; in particolare:

- l'applicazione dell'ICI deve essere prevista sia sulle previsioni conformative del Piano Operativo, relativamente alle trasformazioni, che sulla "città esistente" disciplinate dal Regolamento Urbanistico-Edilizio e non sulle scelte programmatiche del Piano Strutturale, che non possono essere in alcun modo trasformate in diritti;
- deve essere reintrodotta la non tassabilità, già citata in precedenza, dei trasferimenti volumetrici nell'ambito dell'applicazione della modalità perequativa – compensativa;
- devono essere definiti contributi, incentivi e disincentivi fiscali (sempre attinenti alla fiscalità locale) per sostenere interventi di riqualificazione, manutenzione e concorso allo sviluppo e qualificazione della "città pubblica" nella città esistente.