

Istituto Nazionale di Urbanistica

Principi fondamentali del Governo del Territorio *Proposta di legge*

Relazione

1. Perché una proposta di legge da parte dell'INU

L'INU ritiene indispensabile e urgente l'approvazione da parte del Parlamento della legge *sui Principi fondamentali del governo del territorio*, una legge obbligatoria per il dettato costituzionale dato che lo stesso governo del territorio è materia di "legislazione concorrente". A questo obiettivo l'Istituto ha dedicato buona parte della propria attività durante le due ultime legislature, prestando collaborazione a livello istituzionale, organizzando numerosi seminari e convegni di confronto, non facendo mancare il proprio contributo anche in termini di proposte.

La proposta di legge dell'INU vuole rappresentare un punto fermo nell'impegno dell'Istituto su questo tema e offrire un contributo concreto alla competente Commissione della Camera dei Deputati, che in questo inizio di Legislatura ha avviato la propria attività partendo da tre testi, peraltro già presentati nelle due precedenti Legislature. All'INU è sembrato dunque utile presentare una proposta compiuta, anche in forma di articolato, per definire al meglio forma e contenuti della legge, ma anche per chiarire, senza possibilità di equivoco, la propria posizione ed esplicitare con la massima chiarezza possibile le proprie idee: troppe volte nel passato, infatti, la posizione dell'Istituto è stata travisata, anche in modo strumentale, confondendo le responsabilità istituzionali alle quali lo stesso non si è mai sottratto, con le sue posizioni e la sua linea politico - culturale.

Il testo che si propone è quindi soprattutto una proposta culturale e disciplinare, data la natura dell'INU. In esso non va quindi ricercata tanto la perfezione giuridica o una impeccabile scrittura legislativa, che può anche mancare (per quanto si sia cercato di utilizzare al massimo le capacità culturali e professionali presenti nell'Istituto), quanto la definizione organica di contenuti, procedure e modalità che consolidino l'ultima generazione di leggi regionali riformiste, di forme di pianificazione efficaci e, più in generale, di regole per un governo del territorio che accompagni tutti i soggetti interessati in una comune strategia complessiva.

I motivi per i quali l'INU ritiene indispensabile e urgente la legge, che completerebbe la riforma in atto attraverso le leggi regionali, sono tre.

Il primo motivo riguarda la necessità che le innovazioni delle leggi regionali riformiste siano consolidate giuridicamente, quando coinvolgono competenze che appartengono allo Stato. Si tratta delle leggi approvate dopo il 1995, anno in cui l'INU ha lanciato la sua proposta di riforma ormai largamente adottata da diverse Regioni. Per fare un esempio, la perequazione urbanistica, ormai diventata la modalità ordinaria per l'acquisizione delle aree necessarie alla collettività 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, (come ratificato dalla legge Finanziaria 2008), non può essere disciplinata solo dalle leggi regionali. La

perequazione, infatti coinvolge aspetti di diritto privato e pubblico, oltre che questioni fiscali che sono di competenza esclusiva dello Stato; 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. Come di fondamentale importanza è il ruolo della fiscalità locale come leva importante del governo del territorio; si pensi all'utilizzazione degli oneri di costruzione i cui proventi non devono essere utilizzati per la spesa corrente, ma per la riqualificazione e la modernizzazione della città. 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 si vuole garantire un efficace governo del territorio .

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 e nell'articolo 11 della legge 133/08, è stata contestata dal giudice amministrativo perché esiste ancora la legge 167/62, specificatamente finalizzata alla realizzazione di interventi di edilizia sociale; ad essa bisogna quindi fare riferimento, anche se non è oggi più utile ed efficace in quanto basata su modalità espropriative e 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 ambiti dell'edilizia sociale.

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, seppure fondamentale. I piani, comunque denominati, sono quindi uno strumento importante, ma non l'unico; accanto ad essi vi sono altri strumenti d'intervento come i programmi, le politiche territoriali che possono mettere in campo le amministrazioni locali e regionali, le 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 politiche di tutela che sono di competenza esclusiva dello stesso, così come altri strumenti specifici, come quelli fiscali.

2. La forma

La forma della legge deve essere quella di una "legge di principi", essenziale e funzionale nel 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 proposte oggi in discussione alla Camera, sono solo parzialmente conformi a tale indirizzo: certamente la legge presentata dal centro -

destra, primo firmatario l'onorevole Lupi (la stessa legge già approvata dalla Camera nel 2005) può essere di considerata una "legge di principi", anche se su alcuni di essi l'INU ha manifestato il proprio dissenso e se la legge non tratta in modo esauriente passaggi essenziali della riforma, come la necessaria articolazione strutturale - operativa del piano. Analogo discorso si può fare per la legge presentata dall'onorevole Mantini, mentre quella presentata dal PD, prima firmataria l'onorevole Mariani, pur condivisibile per molti aspetti, presenta ancora ampie parti regolative, anche se potrebbe essere facilmente "asciugata" in una vera "legge di principi".

La proposta dell'INU è invece essenziale, composta solo da quindici articoli organizzati in quattro Capi, l'ultimo dei quali di un solo articolo dedicato alle norme finali e transitorie, vale a dire i termini di adeguamento delle leggi regionali alla *legge di principi* e quelli di adeguamento dei piani alle leggi regionali, oltre che all'elenco di norme del precedente ordinamento da abrogare.

Il Capo I "Principi e alle finalità del governo del territorio" comprende la definizione di Governo del Territorio, l'indicazione dei principi generali con l'evidenziazione delle finalità da attribuire alla loro applicazione, un terzo articolo dedicato al contenimento del consumo di suolo, indicato come una delle finalità prioritarie e un ultimo articolo dedicato alla copianificazione, cioè alla partecipazione obbligatoria al processo di pianificazione da parte di tutti i soggetti che hanno responsabilità nel *Governo del Territorio*.

Il Capo II "Soggetti della governo e della pianificazione del territorio" è composto da due articoli. Il primo dedicato ai compiti dello Stato, tra i quali la definizione delle Linee fondamentali di assetto del territorio, da approvarsi con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro un anno dall'approvazione della legge; il secondo dedicato ai compiti e alle funzioni degli Enti territoriali, cioè i Comuni, le Città Metropolitane e le Regioni.

Il Capo III "La Pianificazione" è composto da sette articoli. Il primo dedicato ai quadri conoscitivi del territorio da predisporre come condizione della pianificazione, il secondo al processo di valutazione, relativo in particolare alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), il terzo dedicato agli strumenti di pianificazione con l'indicazione del modello strutturale - operativo, il quarto alla concorrenzialità e alla negoziazione da sviluppare nella componente operativa del piano relativa alle trasformazioni, un quinto articolo dedicato alle dotazioni territoriali, vale a dire al rinnovo della disciplina degli *standard* urbanistici, un sesto articolo dedicato alla perequazione urbanistica e territoriale, oltre che alla compensazione e un ultimo articolo dedicato alla fiscalità urbanistica e immobiliare.

3. I contenuti

Di seguito si presentano i contenuti essenziali della proposta, evidenziando quelli che hanno una maggiore valenza innovativa, anche rispetto alle altre proposte di legge presentate.

La legge, all'articolo 2 *Principi fondamentali*, dopo avere indicato i principi fondamentali del *Governo del Territorio*, afferma la necessità del ricorso al metodo della pianificazione - programmazione, come funzioni pubbliche, finalizzate cioè a

garantire l'interesse pubblico generale, indipendentemente dal fatto che l'attuazione delle previsioni dei piani possa avvenire anche tramite il concorso di operatori privati.

L'articolo 3 è dedicato alle principali *Finalità del Governo del Territorio*, la prima delle quali è rappresentata dalla tutela dell'interesse pubblico e generale mediante l'esercizio della pianificazione e della programmazione, che sono quindi funzioni essenzialmente pubbliche. Dopo aver elencato i principali obiettivi che la pianificazione e la pianificazione devono conseguire, tra essi si ricorda, in particolare, la restituzione alla collettività di una quota della rendita indotta dalle nuove conformazioni edificatorie e il contenimento delle posizioni di monopolio connaturate alla rendita stessa.

L'articolo 4 *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione ecologica dei suoli*, riguarda una politica pubblica fondamentale di sostenibilità che si ritiene prioritaria, quella del contenimento del consumo di suolo extraurbano in quanto risorsa finita e non riproducibile e della limitazione della diffusione insediativa che ne è la manifestazione più evidente. Il nuovi consumi di suolo saranno ammessi solo se sarà concretamente riscontrata l'insussistenza di alternative (riuso e recupero di suoli già edificati, degradati e abbandonati) e comunque dovranno essere accompagnati da misure di compensazione ambientale ed ecologica preventive, tali da minimizzare o annullare gli impatti negativi che il consumo di suolo comporta. Data la particolare rilevanza di questo obiettivo, si propone una delega al Governo per l'approvazione di un decreto legislativo, sulle misure e sugli strumenti specifici da adottare (tutela, fisco), dato che la sola pianificazione non può garantire i necessari risultati.

L'articolo 5 tratta il tema della *Cooperazione, coordinamento e copianificazione* tra gli Enti responsabili del governo del territorio, con la possibilità di istituire vere e proprie conferenze di *copianificazione* tra gli stessi. Si tratta di una scelta necessaria per superare le tante "pianificazioni separate" che hanno fino ad ora impedito un razionale ed efficace pianificazione, 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. La copianificazione non riguarda, quindi, solo la cooperazione tra gli Enti e il coordinamento delle competenze, pur necessari, ma la partecipazione organica e obbligatoria al processo di formazione (e approvazione in capo, per sussidiarietà, al soggetto pianificatorio precedente) 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 dei quadri conoscitivi territoriali condivisi.

Oltre ai compiti che la norma costituzionale attribuisce allo Stato, nell'articolo 6 viene evidenziata un'ulteriore sua competenza fondamentale, quella dell'elaborazione delle *Linee fondamentali dell'assetto del territorio*, che si affianca all'osservazione e al monitoraggio delle trasformazioni insediative e delle politiche urbane e alla conseguente elaborazione di *Rapporto annuale sullo stato del territorio*, finalizzato alla conoscenza dei cambiamenti in atto, alla formazione di strumenti innovativi per il governo del territorio ed al concorso alla formazione dei *Quadri conoscitivi territoriali* di cui al successivo articolo 7. L'approvazione delle *Linee fondamentali* è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che definisce anche i termini e le modalità del loro aggiornamento.

Nell'articolo 7 vengono ricordati i *Compiti e le funzioni delle Regioni e degli altri Enti territoriali*, che comunque agiscono come un sistema unitario e nel rispetto dei principi fondamentali. Le Regioni esercitano le funzioni legislative in materia di *Governo del Territorio* e, oltre a partecipare all'attuazione dei programmi di competenza statale, esercitano funzioni di pianificazione territoriale e paesaggistica e coordinano la pianificazione, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Agli altri enti spetta invece il compito dell'elaborazione e della gestione della pianificazione strutturale e operativa, come definita dal successivo articolo 10.

Nell'articolo 8 *Quadri conoscitivi territoriali*, si evidenzia la necessità di disporre di conoscenze adeguate, preliminari alle attività di pianificazione, che i soggetti responsabili dovranno quindi predisporre. Le Regioni, in particolare, detteranno i criteri relativi alla formazione e all'aggiornamento dei *Quadri conoscitivi* affinché la pianificazione si possa sviluppare partendo da conoscenze adeguate, ponendo attenzione, in particolare, ai valori, ai rischi, alle criticità, ai processi di degrado e di abbandono presenti sul territorio.

L'articolo 9 è dedicato alle modalità di applicazione della *Valutazione Ambientale Strategica* (VAS), che dovrà integrarsi con la pianificazione ed essere espletata prima dell'adozione dei programmi e dei piani sottoposti a tale procedura; inoltre, si sottolinea come le leggi regionali dovranno definire, in particolare, le modalità di partecipazione nella costruzione degli strumenti di pianificazione.

Pur lasciando la necessaria libertà alle Regioni, nell'articolo 10 *Strumenti della pianificazione* si evidenziano innanzitutto i caratteri degli strumenti che le leggi regionali dovranno disciplinare: dalla durata al carattere conformativo dei diritti edificatori, a quello di sola configurazione del territorio; dalle procedure di formazione, valutazione e approvazione alle modalità di coordinamento con la pianificazione di settore; dall'incentivazione all'associazione intercomunale all'applicazione delle misure di salvaguardia; dagli interventi urbanistici possibili in caso di perdita di efficacia di vincoli ablativi e diritti edificatori, alle modalità di annullamento, totale o parziale, da parte delle Regioni degli strumenti in contrasto con la normativa nazionale o regionale. Inoltre, si precisa come la pianificazione territoriale, regionale, provinciale e metropolitana, debba sostenere forme di aggregazioni intercomunali, mentre le leggi regionali definiranno le modalità secondo le quali i piani provinciali potranno assumere la funzione di protezione della natura, di tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, di tutela del paesaggio, sempre che sussista un'intesa tra le con le amministrazioni competenti.

Ma le leggi regionali dovranno soprattutto disciplinare la forma degli strumenti di pianificazione comunale e intercomunale, ribadendo la scelta fatta da numerose Regioni di definire una articolazione per componenti sulla base della proposta dell'INU del 1995: una componente strutturale per i piani generali, vale a dire non prescrittiva e non conformativa dei diritti edificatori, senza effetto giuridico sui suoli ad eccezioni di quelli derivanti dall'applicazione dei vincoli ricognitivi, con una valenza quindi solo programmatica relativa alle grandi scelte infrastrutturali, ambientali e insediative ed una durata medio - lunga; una componente operativa relativa alle trasformazioni urbanistiche, con carattere prescrittivo e conformativo dei diritti edificatori e durata quinquennale, pari alla durata dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio e a quella dei diritti edificatori conformati e assegnati ma non utilizzati; una componente regolamentare relativa alla gestione dell'esistente, anch'essa prescrittiva e conformativa dei diritti edificatori e senza scadenza. Le componenti operativa e

regolamentare potranno essere oggetto di un solo o di distinti strumenti di pianificazione. La proposta, inoltre, prevede la forma strutturale anche per la pianificazione metropolitana e per quella provinciale

Nell'articolo 11 *Concorrenzialità e negoziazione* vengono promosse e disciplinate forme concorrenziali e negoziali del ruolo e delle responsabilità degli operatori privati nell'attuazione dei piani. Se le scelte della pianificazione sono una prerogativa e una responsabilità pubblica, nell'attuazione è, infatti, indispensabile l'apporto dei privati, scelti anche attraverso un processo concorrenziale quando si tratta della costruzione della "città pubblica". A questo fine dovrà, comunque, essere risolta 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 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 direttamente da parte degli operatori, nel rispetto della normativa comunitaria. Sempre l'articolo 11 definisce le modalità della negoziazione urbanistica, definita da procedure trasparenti e ritenuta essenziale per la formazione di piani operativi efficienti ed efficaci.

L'articolo 12 *Prestazioni e dotazioni territoriali* ribadisce la piena responsabilità delle leggi regionali relativamente alle previsioni quantitative, qualitative e prestazionali delle dotazioni pubbliche (già definiti come *standard* urbanistici), anche se 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 che nella proposta sia comunque fissato un limite minimo complessivo per le stesse dotazioni. Nella proposta si elencano anche le dotazioni territoriali indispensabili per raggiungere un livello sufficiente dei qualità urbana, che le Regioni potranno integrare con scelte specifiche, adeguate ad ogni realtà territoriale; tra queste è presente anche l'Edilizia Residenziale Sociale, uno *standard* "aggiuntivo" (così è definito nella normativa più recente) realizzabile sulle aree cedute mediante la perequazione urbanistica in ogni trasformazione (purché in misura superiore agli standard urbanistici); una soluzione che consente l'acquisizione gratuita di un ingente patrimonio di aree e che rompe l'isolamento e la marginalizzazione che hanno sempre caratterizzato gli insediamenti di edilizia sociale.

La proposta, all'articolo 13 *Perequazione e compensazione*, conferma la perequazione urbanistica 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 ormai obbligatorio. L'esproprio, necessario per la realizzazione delle opere pubbliche, diventa quindi una soluzione straordinaria, da utilizzare quando la perequazione non risulti praticabile. La proposta tratta anche la indispensabile 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. Infine, si tratta anche la compensazione, uno strumento che si è rivelato assai efficace negli ultimi anni, sia per l'acquisizione di aree pubbliche, sia come

forma di incentivazione per gli interventi di trasformazione e di riqualificazione, sia per la gestione delle previsioni residue dei precedenti strumenti urbanistici.

La *Fiscalità urbanistica*, trattata all'articolo 14, può svolgere un ruolo determinante nel governo del territorio, sempre che l'approccio sia caratterizzato 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 tassabilità 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. La proposta ribadisce anche la necessità di una corretta utilizzazione degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione (trasformato in "contributo per la riqualificazione urbana"), 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.

Infine, l'articolo 15 *Adeguamento delle leggi regionali e degli strumenti di pianificazione e abrogazioni* prevede i termini di adeguamento delle Regioni alla nuova normativa e dei Comuni alle leggi regionali adeguate. Lo stesso articolo elenca le norme del vecchio ordinamento che saranno abrogate, una volta entrato in vigore il nuovo.