

INU

Istituto Nazionale di Urbanistica

Seminario : **Un nuovo passo per la riforma urbanistica**

Roma 15 settembre 2005

Facoltà di architettura “Ludovico Quadroni” – Aula Magna -Piazza Fontanella Borghese 9

Leggi regionali e riforma nazionale
Sintesi dei rapporti curati dagli INU regionali

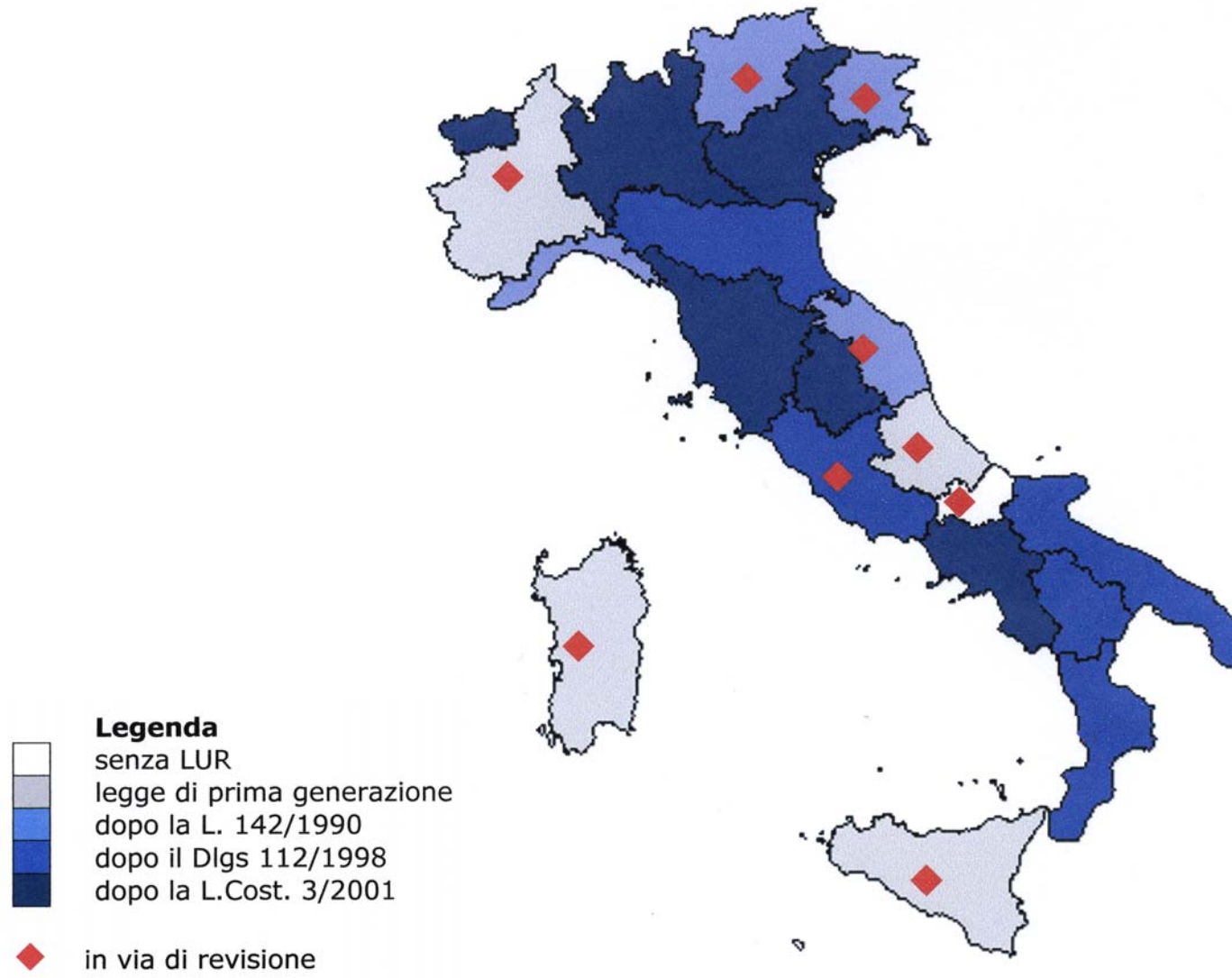
Pietro Maria Alemagna

Coordinatore attività INU regionali

Stato d'avanzamento della legislazione urbanistica regionale italiana

Situazione al giugno 2005

Fonte: Istituto Nazionale di Urbanistica, Rapporto dal Territorio 2005



Stato e dinamica della legislazione regionale vigente in materia di governo del territorio

Fonte: Istituto Nazionale di Urbanistica, Rapporto dal Territorio 2005

Regioni	Regioni senza Lur	Prima Generazione	dopo la L. 142/90	dopo il 1995	dopo il Dlgs 112/98	dopo la Riforma del Tit. V	Regioni In fase di revisione
Piemonte		56 / 77	45 / 94	41 / 97	19/99		○
Val D'Aosta		14/78	→	11/98			
Lombardia						12/05	
Trentino *			22/91				
Alto Adige *				13/97			
Veneto						11/04	
Friuli Ven. Giulia			52/91				
Liguria				36/97	→ 19/02		
Emilia Romagna					20/00		
Toscana				5/95	→	1/05	
Umbria				28/95 3/97		11/05	
Marche			22/93			19/01	○
Lazio				38/99			
Abruzzo		18/83	→	70/95			○
Molise							
Campania						16/04	
Puglia				20/01			
Basilicata				23/99			
Calabria					19/02		
Sicilia		71/78					○
Sardegna		45/89					

* Provincia Autonoma

In corsivo Regione a Statuto speciale

Considerazioni generali

La scelta, del resto da sempre auspicata dall'INU, da parte del legislatore nazionale dell'elaborazione di un provvedimento legislativo che definisce soltanto i principi generali della materia, appare quanto mai opportuna anche tenuto conto che numerose Regioni hanno completamente innovato la propria legislazione nel campo del governo del territorio e che una disciplina nazionale di dettaglio creerebbe inevitabilmente incertezze circa la disciplina da applicarsi.

Il disegno di legge fa propri principi generali dell'azione amministrativa (Sussidiarietà, concertazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, trasparenza e partecipazione dei cittadini, sviluppo degli strumenti negoziali ecc.) che sono già ben presenti nel nostro ordinamento, quantomeno a far data dalla metà degli anni novanta, con la così detta legislazione di semplificazione amministrativa. Taluni di essi hanno anzi avuto una consacrazione costituzionale con la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione.

In generale si può dire che le leggi regionali di nuova generazione o quegli ordinamenti che sono stati aggiornati, proprio per recepire nella legislazione regionale i principi richiamati, fatto salvo in parte quella della Lombardia (L.12/2005) sono coerenti con i contenuti del disegno di legge e non abbisognano di alcun intervento legislativo di adeguamento.



(INU Emilia Romagna) Pertanto è agevole sottolineare come la legge regionale n. 20 del 2000, che è stata emanata proprio per recepire nella legislazione regionale i principi dianzi richiamati, si può dire coerente con i contenuti del disegno di legge e non abbisogna di alcun intervento legislativo di adeguamento.

(INU Basilicata) Dal punto di vista generale, considerando le competenze e la libertà concessa alle Regioni dal ddl sia nel precisare i contenuti, sia nel predisporre le procedure, crediamo, dopo una prima lettura e prendendoci una certa libertà interpretativa, che non esistono veri e propri punti di contrasto che renderebbero inattuabile la LUR o parte di essa.

(INU Umbria) In conclusione si può affermare che le disposizioni contenute nel DDL di riforma urbanistica nazionale, pur necessarie di ulteriori aggiustamenti, non contrastano fortemente con la normativa regionale vigente in materia che, per larghe parti, ne ha anticipato il contenuto.

(INU Abruzzo e Molise) “necessità” giuridico-procedimentale e “sufficienza” sostanziale del Ddl in esame, non essendo questa la sede per formulare censure sulla modesti concettuale e sulla improvvisazione lessicale del testo (che poco ha recepito in tal senso dal contributo INU alle audizioni) dovute ad una prevalenza delle lobby imprenditoriali e della burocrazia ministeriale in fase di estensione del testo.

(INU Friuli Venezia Giulia) constatazione che questo ddl ha forse l’obiettivo di dare struttura e sostegno giuridico “a monte” alle iniziative delle regioni, limitando i ricorsi al TAR e le censure per illegittimità.



Non esistono quindi veri e propri punti di contrasto che renderebbero inattuabile le suddette leggi regionali o parti di esse.

Caso mai, come dice l'INU Calabria, il testo del DDL approvato dalla Camera non riesce a fissare “principi in materia di governo del territorio” capaci di suggerire e indirizzare alcune integrazioni a quelle leggi come quella calabrese (L.R. n°19/2002) che il dibattito disciplinare sui dispositivi legislativi regionali hanno messo a fuoco e che si reputano opportune e necessarie.

Per le Regioni che hanno leggi vecchie e dove sono incorso i lavori per la loro riformulazione, come dice l'INU Piemonte, l'auspicio è quello che la nuova legge, nel realizzare un'effettiva norma di governo del territorio, sia in grado, da una parte, di coordinare l'insieme delle norme regionali che oggi definiscono le diverse modalità di tutela e di trasformazione del territorio (commercio, parchi, valutazione ambientale etc.) e di inserire in un unico corpo quegli elementi che non sono ancora stati recepiti dalle norme regionali (il testo unico dell'edilizia, il codice del paesaggio.. etc.).

(INU Provincia autonoma di Trento). Non una novità per il Trentino (LP 22/91 ed aggiornamenti recenti), ma un utile aggancio per dare organicità e respiro ad una riforma locale che muove i suoi primi passi.



(INU Marche) Regione Marche dove la riforma della Legge Urbanistica Regionale (LUR) intrapresa nel 2001, è stata approvata dalla giunta alla fine della passata legislatura, deve essere ora riapprovata dalla nuova giunta regionale per poi passare all'approvazione definitiva del consiglio.e dove nel redigere la bozza di nuova LUR il legislatore regionale si sta confrontando in tempo reale con il testo unificato sul governo del territorio.

(INU Sicilia) Regione Sicilia dove si sta aprendo ora il dibattito sul d.d.l. regionale sul “Governo del territorio” presentato dall'Assessore del territorio e dell'ambiente che la Giunta Regionale ha approvato il 2 agosto scorso con la prospettiva di portarlo in discussione in Assemblea (ed approvarlo) entro l'ultimo scorcio di legislatura (n.b.:in Sicilia si andrà alle elezioni regionali nel 2006, forse anche prima della tornata elettorale nazionale).



Esistono poi situazioni specifiche, come quella del Lazio, dove a seguito della difficile messa a regime della LR 38/99, si è arrivati ad una tale situazione di scollamento fra legislazione ed andamento dei processi reali di pianificazione che si è dato avvio alle attività di un'apposita commissione con l'incarico di giungere alla redazione di un nuovo testo unico regionale in materia urbanistica.

In tale situazione (INU Lazio) si rende in qualche misura paradossale l'esercizio di comparazione tra il quadro legislativo regionale, il testo del ddL e le proposte emendative ad esso apportate dalle opposizioni. In linea generale gli effetti di una legge di principi, qualora ben raccordata con il nuovo Titolo V, non potrebbero che essere positivi, a fronte di un Consiglio regionale del Lazio particolarmente ostico al recepimento dei significati profondi della riforma costituzionale in atto.

Si ritrovano poi altre situazioni specifiche come quella della Campania (INU Campania) dove la legge n16 del 17/12/04 è frutto di un accordo che ha visto la convergenza sul testo approvato sia di partiti della maggioranza che dell'opposizione. Di fatto, il testo varato risente di posizioni "riformiste" e di approcci "conservatori". Da qui derivano alcune incongruenze, incoerenze e, in qualche caso, formulazioni di difficile interpretazione e contraddittorie rispetto ad altre presenti nella legge.

In questo caso si sottolinea che l'eventuale approvazione del testo delle legge nazionale, opportunamente modificato, potrà avere un effetto positivo su molte questioni che la legge regionale non affronta in modo coerente. Ciò , se non altro, perché obbligherà la Regione Campania a ritornare su alcune questioni.



Particolare rilievo ha in questo quadro La Legge regionale lombarda (L.12/2005) (INU Lombardia) che pur risulta caratterizzata da alcune disposizioni (quali quelle relative agli standard prestazionali ed al piano dei servizi e quelle sulla programmazione negoziata), che risultano ispirate ad alcuni principi cui sembra che il progetto di legge quadro attribuisca particolare rilevanza - è quella che, quanto alla disciplina della pianificazione urbanistica comunale, presenta, rispetto ai principi ad essa relativi contenuti nel progetto stesso, maggiori diversità. Tali diversità sarebbero da assumere come contrasti in relazione ai quali si avrebbero, in seguito all'entrata in vigore della legge quadro, effetti abrogativi delle disposizioni regionali che i contrasti stessi farebbero configurare.

Per tornare però alle situazioni regionali più evolute, dal punto di vista legislativo, se dunque il parere diffuso è quello di una sostanziale coerenza di fondo fra ddl e ordinamenti regionali in vigore, vanno però rimarcate le molte differenze qualitative che si possono rilevare dal punto di vista disciplinare.

Per entrare nel merito di questi aspetti viene sottolineato in generale che il disegno di legge non è andato al di là di un parziale consolidamento di quanto predicato dall'ultima generazione di leggi regionali, approvate a partire dal 1995 (proprio per attuare i suddetti principi nazionali di semplificazione dell'ordinamento amministrativo), e che su molti aspetti è indispensabile che il ddl venga rivisto anche in base alle esperienze che alcune regioni hanno maturato negli ultimi anni.

- Governo del territorio

Nel disegno di legge non si colgono gli elementi che hanno portato al passaggio concettuale dall'urbanistica al governo del territorio.



(INU Toscana) Nella nuova legge regionale 1/2005 si è rafforzato il concetto affermando che il governo del territorio è inteso come l'insieme delle attività relative all'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse che lo costituiscono. L'azione del governo del territorio assicura, inoltre, il coordinamento delle politiche e la sinergia delle azioni di tutti i settori capaci di incidere sulle risorse stesse al duplice fine dello sviluppo sostenibile e della massima efficacia delle azioni dei settori.

Il testo di legge “Lupi” ha fatto qualche progresso rispetto alle prime stesure, ma solo di etichetta, non avendo affatto sviluppato le relazioni tra i settori che riconfluiscono nel governo del territorio quando affronta il tema degli strumenti e delle competenze. In sostanza si afferma l'ampiezza del governo del territorio, ma poi ci si affida a strumenti, metodi e competenze orientate a gestire solo le trasformazioni edilizie e la regolazione delle rendite immobiliari. Per il testo di Lupi la pianificazione territoriale è distinta dalla pianificazione urbanistica ed il comune, cui è affidata la competenza su quest'ultima, non esercita il governo del territorio, ma solo una parte di esso.

Relativamente alla struttura del piano urbanistico comunale, Lupi parla ancora in termini di “urbanistica” e di piano con l'unica finalità di definire i contenuti edificatori del diritto di proprietà, esprimendo un concetto di governo del territorio riduttivo a fronte di una retorica di segno opposto.



(INU Emilia-Romagna) Manca la consapevolezza che, certo, i piani e i processi di pianificazione sono indispensabili (specialmente laddove operano in modo da definire un quadro unitario di scelte strategiche e generale che sia frutto e premessa dello stretto raccordo delle politiche settoriali), che tuttavia il governo dei processi che attengono al territorio deve essere anche l'esito di una sottile e fitta trama di azioni e rapporti tra la molteplicità di soggetti pubblici e privati che concorrono alla definizione in concreto dell'assetto dei suoli che vedano una gestione continua da parte degli enti locali dei processi di trasformazione funzionale. Il tratto unificante del governo del territorio è dato dalla *governance*, dall'organizzazione in sistema dei processi che hanno una incidenza sugli equilibri del territorio: si tratta di una attività, avente natura aggregativa, aperta, ben diversa dai modelli tradizionali, gerarchici e statici, che si fondavano sul potere assoluto del piano. Occorre prendere atto della inalienabile compresenza di interessi di tipo e livello diverso riferibili a molteplici centri di imputazione, tutti insistenti su un medesimo ambito o sistema territoriale. In questo senso vanno rafforzati gli strumenti di raccordo tra i diversi livelli istituzionale e tra i soggetti e gli enti che svolgono differenti funzioni incidenti sul territorio, attraverso forme di coordinamento e di intese, accordi tra amministrazioni e tra queste e gli organismi rappresentativi delle organizzazioni sociali ed economiche.

- **Governo del territorio e tutela e valorizzazione ambientale del territorio**

Il ddl non valorizza in nessun modo gli stretti legami della disciplina del governo del territorio con le tematiche di tutela e valorizzazione ambientale che si condensano nel concetto di sviluppo ambientalmente sostenibile.

(INU Lazio) Il ddl entra nel merito della definizione di governo del territorio, attività che, differenziata dalla pianificazione urbanistica, nel testo della LR 38/99 è connessa direttamente alla garanzia dello sviluppo sostenibile, abbondantemente dettagliato e specificato specie quanto al concetto di equità intergenerazionale. Stranamente il ddl statale non recepisce tale principio di rango costituzionale, limitando gli obiettivi di sviluppo sostenibile ai soli interventi speciali dello Stato di cui all'art. 4. La definizione di governo del territorio del ddl è molto ampia, ricomprendendo fra le altre, in un insieme apparentemente aperto e non particolarmente coordinato, anche l'urbanistica, mentre per la LR 38/99 la pianificazione territoriale e urbanistica è il metodo generale del governo del territorio. Le due definizioni quindi non paiono tali da poter coesistere, essendo quella regionale assai più stringente di quella nazionale.



(INU Emilia-Romagna) Ormai fa parte della Costituzione vivente, consolidato da numerose pronunce della Consulta, il superamento del rigido confine tra le diverse materie legislative che afferiscono al territorio ed in particolare tra le competenze legislative in campo ambientale (e di tutela dei beni culturali) e quelle relative al governo del territorio. Non può essere certo questa la ragione di rango costituzionale che si oppone (come invece dichiarato nella relazione allegata ai disegni di legge) al recepimento nella legge-quadro nazionale dell'esigenza, ampiamente perseguita da tutte le recenti leggi regionali in materia, di integrazione e raccordo tra la regolamentazione delle trasformazioni e gli usi del suolo con le esigenze di tutela e valorizzazione delle risorse naturali, ambientali e paesaggistiche del territorio. Anzi, in quest'ottica da più parti è stato sostenuto che sarebbe stato auspicabile che la nuova legge stabilisse che il miglioramento della qualità del territorio costituisce un obiettivo primario della pianificazione territoriale e urbanistica. Certamente nel disegno di legge non può mancare l'affermazione della necessaria sostenibilità ambientale delle previsioni urbanistiche, come condizione pregiudiziale per l'ammissibilità delle stesse (si pensi solo alla direttiva 42/2001CEE sulla VAS di piani e programmi aventi significativi effetti sul territorio e l'ambiente).



E ancora non può essere elusa l'esigenza, rimarcata con forza dalla nostra legge regionale n. 20 del 2000 che una delle principali ragioni d'esistenza del piano strutturale (distinto da quello operativo) è proprio quello di definire uno strumento avente la funzione di raccordo e unificazione delle diverse politiche settoriali di tutela dell'ambiente e dei valori culturali, sociali e paesaggistici del territorio. Invece, nel disegno di legge, l'insieme di questi interessi pubblici, aventi valenza territoriale, rimangono estranei alla pianificazione. Segnano il limite alle scelte urbanistiche piuttosto che esserne momento qualificante e fondativo, quando invece ben pochi ormai non appaiono convinti che la sostenibilità degli assetti territoriali pianificati è il momento di sintesi delle diverse politiche, funzioni e attività di interesse generale che incidono sul territorio.

In tal modo, privata della necessaria integrazione con i momenti di tutela ambientale, paesaggistica e culturale, la pianificazione territoriale e urbanistica nel disegno di legge torna ad essere relegata, aldilà delle apparenti dichiarazioni di principio alla visione originaria di strumento della regolamentazione dell'edificato e delle nuove previsioni e poco più, perdendo la sua capacità di semplificazione e riconduzione a sistema delle politiche settoriali.



(INU Sardegna) Altro tema fondamentale è quello derivante dal recepimento della direttiva in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Bisogna infatti chiarire quali siano i rapporti tra tale procedura e i piani territoriali che per la loro dimensione problematica e per la loro proiezione temporale non possono non avere carattere strategico. Ma non sempre tali piani hanno una tale ampiezza disciplinare e progettuale per cui il fatto che si taccia di tale problematica costituisce un ulteriore limite del disegno di legge.

L'adozione di opportune procedure di coordinamento della pianificazione territoriale consentirebbe di adempiere all'obbligo comunitario e contemporaneamente dovrebbe garantire a tale pianificazione quella dimensione strategica che non sempre è presente.

Oppure si dovrebbero individuare quelle tipologie di pianificazione territoriale che devono avere carattere strategico e quindi costituire riferimento per la procedura VAS.

Queste due alternative possibili al recepimento della VAS riguardo la pianificazione territoriale dovrebbero costituire materia precipua di una norma sul governo del territorio.



Anche in questo caso il principio è ampiamente acquisito nella formulazione delle leggi in corso di stesura

(INU Sicilia) Per il rispetto del principio di “sostenibilità” dell’azione di governo del territorio, il d.d.l. regionale prevede che tutti i piani e programmi, in tutte le fasi della loro evoluzione, debbano essere accompagnati dalla valutazione ambientale, da effettuarsi durante la fase di redazione degli stessi.

Il testo di legge rinvia ad un atto successivo dell’Amministrazione regionale, l’emanazione gli atti metodologici e di indirizzo per l’applicazione delle procedure di valutazione ambientale sui piani e sui programmi, previste dalla Direttiva 42/2001/CE del 27.06.2001.

- Politiche territoriali ed urbanistiche e programmazione e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali

Una questione che interessa molto l'INU, con riferimento al suo prossimo congresso Nazionale, (“Infrastrutture, città e territori”) è il fatto che ben poco si accenna poi nel disegno di legge alla necessità di raccordare le politiche territoriali e urbanistiche alla programmazione e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali. Si fa ampia ed esplicita riserva delle competenze statali in merito alla definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e si prevede l'attuazione delle politiche statali in materia attraverso programmi di intervento e interventi speciali.



(INU Emilia-Romagna) In tal modo, non solo non si affronta, ma neppure si pone all'ordine del giorno la necessità di un effettivo raccordo di detti interventi (soprattutto per la mobilità) con il sistema di pianificazione. Già dalla legge urbanistica del 1942 le opere pubbliche devono essere conformi agli strumenti urbanistici, ma ormai è evidente che questa formale esigenza di coerenza si trasforma sempre più in procedure speciali di approvazione del progetto dell'opera, le quali comportano l'automatica variazione degli strumenti di pianificazione.

Oggi notiamo così che un profilo strategico per l'assetto del territorio è in concreto estraneo alle modalità ordinarie di esercizio delle funzioni di governo del territorio: i piani territoriali e urbanistici sono indotti a disinteressarsi della definizione di tali opere, nella consapevolezza della inefficacia di eventuali previsioni in materia; di contro i momenti ideativi, progettuali e approvativi delle opere sono attuati in altre sedi e con logiche ben lontane da quelle proprie della pianificazione territoriale. Ebbene, si ripete, questa questione cruciale (per il miglioramento non soltanto della qualità del territorio, ma anche della funzionalità delle stesse infrastrutture realizzate e dei relativi servizi) non è in alcun modo affrontata dal disegno di legge, in quanto considerato esterno alle tematiche del governo del territorio.

A tale scopo occorre ricondurre ad unitarietà tutti i diversi piani e programmi, che non si possono riferire all'urbanistica e che tuttavia comportano significativi effetti sul territorio, stabilendo che gli stessi debbano essere improntati ai medesimi principi che sono propri della disciplina sul governo del territorio (si pensi ai piani delle cave, dei rifiuti, e di sviluppo industriale; alle aree ecologicamente attrezzate, alla pianificazione delle grandi strutture di vendita, ai porti e aeroporti, ecc.).

(INU Lazio) Manca tuttavia un analogo provvedimento di raccordo con la fiscalità connesso agli interventi infrastrutturali, la cui programmazione economico-finanziaria continua a risultare separata.

-Pianificazione strategico territoriale di area vasta

Molto poco si specifica circa la necessità di una pianificazione strategico territoriale di area vasta da porre in capo alla Regione e alla Provincia (senza dimenticare la questione delle aree metropolitane) argomento che da sempre è centrale nelle attenzioni dell'INU e che è ormai acquisita in tutte le legislazioni regionali aggiornate dopo la 142/90,

(INU Piemonte) non è ancora concluso il processo di approvazione dei Piani territoriali di coordinamento provinciale avviatosi in seguito alla Ln 142/90 (delle 8 province, 4 hanno il Ptc approvato, 2 in corso di esame da parte della regione e 2 adottati) piani che si pongono in ruolo intermedio tra quello di “riassunto” della pianificazione in atto e quello d’indirizzo, evitando per lo più contenuti prescrittivi o scelte forti per il territorio.



o di nuova generazione

(INU Calabria) A differenza del DDL approvato, la legge regionale calabrese “Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria” (L.R. n° 19/2002) individua come punto di forza del governo del territorio la pianificazione d’area vasta: dal Quadro Territoriale Regionale (QTR) dell’Art. 17 al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) dell’Art. 18, introducendo anche i Programmi d’Area con l’Art. 40. Comunque il DDL approvato non può sottrarsi ad affrontare problematiche d’area vasta, anche se le relega ad un riduttivo livello sovra-comunale (Art. 9 “Attuazione del piano urbanistico“ comma 6 – risorse economico-finanziarie per ovviare ad eventuali previsioni limitative delle potenzialità di sviluppo del territorio derivanti da atti di pianificazione sovra-comunale – e comma 7 – perequazione intercomunale) che in maniera più appropriata possono trovare collocazione in una pianificazione di livello provinciale (o, nel caso della legge regionale calabrese, nei Programmi d’Area).

(INU Basilicata) Importante il ruolo di raccordo, di regia, nella LUR, per il Piano Strutturale Provinciale, per gestire in modo concertato anche la pianificazione settoriale, in modo da superare sovrapposizioni, contraddizioni, e conflitti tra gli Enti. Del tutto marginale invece lo spazio concesso al Piano Provinciale dal Pdl, che invece dà importanza ai Piani Strutturali Intercomunali (concetto comunque condivisibile), ma in sostanza, non concede alle Province visibilità e ruolo.



La questione è molto sentita anche nelle situazione ove si sta procedendo alla stesura di nuove leggi

(INU Sicilia) Un ruolo centrale, particolarmente importante, viene attribuito al Piano Territoriale Provinciale (PTP) dal nuovo DDI regionale che è chiamato, in particolare, ad assumere il carattere e le funzioni di piano strutturale vincolante per i singoli territori comunali. Esso contiene anche elementi che hanno efficacia prescrittiva e prevalente sugli strumenti urbanistici comunali e, per alcune parti, ha efficacia di vincolo sul regime proprietario dei suoli.

- Ruolo del Comune nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio

Il ddl afferma che il Comune è l'ente preposto alla pianificazione urbanistica ed è il soggetto primario titolare delle funzioni di governo del territorio.

Il ruolo centrale delle comunità locali è frutto di una correzione dell'ultima fase dell'esame del disegno di legge (Il testo originario del disegno di legge presentato dal relatore di maggioranza conteneva il principio di segno opposto, duramente contestato dalle Regioni e dalle componenti parlamentari di opposizione, per il quale si consentiva alla legge regionale di esautorare gli enti territoriali delle funzioni di governo del territorio che potevano essere conferendone l'esercizio anche a soggetti non pubblici) ed è significativamente accompagnato dalla ampia sottolineatura della necessità che le leggi regionali (in attuazione ancora una volta dei principi di adeguatezza e differenziazione, già ben presenti nell'ordinamento vigente) possano allocare presso altri enti pubblici le funzioni di governo del territorio.

Pur nella condivisione, secondo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà del ruolo centrale degli enti locali per le competenze che riguardano il loro livello istituzionale, è opinione diffusa che per quanto riguarda quelle competenze che riguardano gli intrecci di queste competenze con i livelli superiori. In particolare dunque va definito il ruolo dei comuni nelle funzioni di governo del territorio di area vasta o quantomeno sovracomunale coerentemente con quanto già detto nel paragrafo precedente.

(INU Abruzzo e Molise) La prevalenza di una “dimensione comunale” a scapito di una visione basata su “coerenza” tra i diversi piani e progetti (da raggiungere attraverso attività di copianificazione) e di una compatibilità (da raggiungere attraverso processi valutativi interni alla pianificazione ma di evidenza pubblica) più consona alla dimensione equipoteri degli enti territoriali configurata dal nuovo Tit. V della Costituzione;



(INU Toscana) Per il testo di Lupi la pianificazione territoriale è distinta dalla pianificazione urbanistica ed il comune, cui è affidata la competenza su quest'ultima, non esercita il governo del territorio, ma solo una parte di esso.

(INU Piemonte) L'ultima modifica rilevante alla legge regionale ha, episodicamente, attribuito ai comuni alcune "autonomie" nell'approvare varianti ai piani regolatori (purché parziali e/o non strutturali) con la sola verifica provinciale di coerenza con il piano territoriale provinciale; l'autonomia comunale (particolarmente richiesta dai comuni medi e grandi) permane assai ridotta e pertanto si assiste ad una applicazione della legge caratterizzata da frequenti "sforamenti" da parte dei comuni che tendono ad ampliare le rispettive aree di autonomia di gestione e approvazione degli strumenti urbanistici (ovvero interpretando al limite il concetto di variante parziale).



Indispensabile poi lasciare comunque la necessaria flessibilità in considerazione della diversità delle situazioni.

(INU Sardegna) La scelta di individuare la dimensione locale come il front office con il cittadino nei suoi rapporti con la pianificazione e la programmazione territoriale, ambientale e paesaggistica, appare corretta in linea di principio ma non risulta sviluppata coerentemente. In primo luogo non appare chiaro come venga determinato il soggetto responsabile della pianificazione urbanistica. Viene demandato alle Regioni di individuare gli ambiti territoriali di competenza della pianificazione urbanistica e quindi, quello che potremo definire come un “Piano Urbanistico Locale”, dato che si dà per acquisito – sia pur implicitamente – che possa avere una dimensione super comunale. Che il piano urbanistico non debba più essere legato alla dimensione comunale appare giustificato dal fatto che la stragrande maggioranza dei Comuni sono sotto la dimensione dei 5000 abitanti per cui non possono sempre avere le strutture necessarie a gestire una attività di pianificazione. Il fatto però che la norma, nel rinviare alle Regioni, non ponga alcun criterio di garanzia a favore delle realtà più piccole ovvero non ponga indirizzi circa le modalità attraverso cui individuare la dimensione della pianificazione urbanistica non appare affatto giustificato. C’è il rischio che, a seconda del quadro legislativo regionale, molte realtà locali siano emarginate ovvero marginalizzate dal processo di pianificazione, oppure, trattate in maniera eccessivamente discordante, il che andrebbe ad alterare quello che è lo spazio di autonomia comunale minimo delle collettività locali.

-Distinzione del piano urbanistico comunale in una parte strutturale-strategica ed una operativa;

Il ddl ribadisce l'impianto del sistema degli strumenti di pianificazione propugnato dall'INU a nel Congresso Nazionale di Bologna del 23-25 novembre 1995, circa la distinzione del piano urbanistico comunale in una parte strutturale-strategica ed una operativa come già ampiamente diffuso nella più recente pratica legislativa regionale.

La proposta non può che essere condivisibile e la precisazione che il piano strutturale non ha "efficacia conformativa della proprietà" pare apprezzabile ed utilissima per le legislazioni regionali, che non sempre l'hanno sufficientemente chiarito, la precisazione che il piano strutturale non ha "efficacia conformativa della proprietà".

Si tratta però di stabilire se, con il progetto di legge quadro, si configuri un principio secondo cui sarebbe da considerare obbligatorio non solo esercitare la funzione di pianificazione "attraverso modalità strutturali ed operative", modalità suscettive di diversa definizione ed articolazione con le varie leggi regionali, ma mediante un unitario piano strutturale (avente ad oggetto anche l'individuazione di obiettivi strategici) e un organico unitario piano operativo (in alternativa al quale non siano da considerare ammissibili scelte operative diverse affidate, in diversi tempi, a vari strumenti di pianificazione e/o programmazione attuativa).

Va poi fatta maggior chiarezza su quanto inteso dal legislatore per "modalità strutturali ed operative" qualora poi in altri passaggi si fa riferimento a "piani" ed "atti"



(INU Puglia) Il piano strutturale nel DDL Lupi non ha efficacia conformativa della proprietà. Questo elemento, se introdotto nella legislazione regionale, darebbe maggiore chiarezza alla distinzione tra contenuti strutturali e operativi richiamati dall'articolato della legge 20/01, che mantiene nel Piano Urbanistico Generale sia le previsioni strutturali che quelle programmatiche/operative.

In questo modo, la LUR 20/2001, a fronte dell'assenza di un obbligo di scindere la componente strutturale da quella operativa, nella pratica ha consentito la formazione di nuovi piani (i PUG) che hanno riproposto sic et simpliciter il modello tradizionale di PRG.

(INU Umbria) L'articolazione del PRG in due parti: strutturale ed operativo, è già presente in Umbria dal 1997 ed è ormai stato applicato in molti comuni, che negli ultimi otto anni hanno rivisto la propria pianificazione. La L.R. 11/2005, per quanto attiene gli effetti conformativi del regime dei suoli, prevede che anche il piano strutturale abbia un effetto conformativo limitatamente alle infrastrutture, alle aree agricole, alle aree a rischio ed aree sottoposte a vincolo. Questa è una differenziazione significativa rispetto al disegno di legge nazionale in quanto, in Umbria, anche il piano strutturale, oltre quello operativo, ha efficacia conformativa, pur se limitata.



(INU Lazio) Evviva per l'introduzione del doppio livello strutturale-operativo, che nel Lazio non c'è. La distinzione fra strutturale e programmatico, presente nella LR 38/99, è in realtà quasi coincidente a quella fra vecchio Prg e vecchio PPA. Quindi ben venga la norma di principi nazionale, nella speranza che in sede di recepimento il legislatore regionale non tenti di nuovo di falsificare il valore semantico dei termini “strutturale” e “operativo”. L'introduzione della non conformatività del livello strutturale sarà da questo punto di vista un passaggio essenziale.

(INU Campania) La scelta potrebbe anche preludere a una possibilità, probabilmente in alcuni casi valida, di non effettuare sempre tale separazione (es. piccoli comuni) e di lasciare ai comuni un certo grado di libertà di comportamento. Tuttavia precisare che il piano operativo a differenza di quello strutturale, nei casi si scelga lo sdoppiamento, ha effetti conformativi sul regime di proprietà porterebbe un punto di chiarezza sulla questione.

Resta comunque questo uno degli aspetti più innovativi e che necessita la modifica delle leggi regionali non aggiornate

(INU Liguria) Qualche volta il fatto che la Lr 36/97 abbia inserito un *preliminare* di P ed un P comunale *definitivo* viene interpretato nel senso strutturale/operativo; ma non è affatto così: si tratta di due fasi di costruzione di un unico piano (Puc, analogo al vecchio Prg, almeno da questo punto di vista). In Liguria la “via toscana” non è mai stata presa. In breve: se la LLupi passa, il sistema ligure *salta* e la Lr va rivista dalla base.



Vale la pena di soffermarci sul caso della Lombardia in quanto proprio questo aspetto è uno di quelli che maggiormente differenzia la L.R. 12/2005 dal ddl nazionale

(INU Lombardia) Dalla L. n. 12/2005 infatti non risultano previsti un piano strutturale ed un piano operativo, ma un piano di governo del territorio (PGT) costituito da un documento di piano, dal piano dei servizi e dal piano delle regole.

A fini operativi la legge suddetta non prevede, come diverse altre leggi regionali, il ricorso ad un solo strumento ovvero ad un unitario piano operativo.

Essa, invece, per quanto riguarda gli interventi di trasformazione di maggiore rilevanza (ristrutturazioni urbanistiche ed espansioni) prevede il passaggio diretto dal documento di piano a piani o programmi attuativi che saranno oggetto di negoziazione più o meno ampia, a seconda del grado di definizione di obiettivi, criteri e regole contenuti nel documento stesso.

Gli interrogativi che principalmente si pongono per quanto riguarda i rapporti in considerazione sono oltre a quello sopra anticipato in apertura del paragrafo, di stabilire se, per verificare il rispetto dei principi di cui al progetto di legge quadro, per quanto riguarda la disciplina regionale in considerazione, debba, quanto al momento strutturale della pianificazione, farsi riferimento

-solo al documento di piano, cui risulta però attribuita efficacia quinquennale e che pur presenta alcuni componenti di ordine strutturale (e comunque dovrebbe valere all'individuazione di obiettivi strategici)

-o anche al PGT, nel suo complesso considerato, PGT costituito, oltre che dal documento di piano, dal piano delle regole (assimilabile in verità, per certi versi, al vecchio PRG e, per altri, al regolamento urbanistico di cui a diverse leggi regionali) nonché dal piano dei servizi (assumibile forse come un piano programma ed avente, però, efficacia a tempi indeterminato)



Ci si deve anche chiedere se, comunque, l'esigenza di organiche scelte strutturali si possa considerare soddisfatta con il documento di piano, qualora lo stesso non si configuri come un mero strumento di inquadramento di piani e programmi (c.d. attuativi) negoziati, ma come uno strumento avente anche, malgrado il suo riferimento ad un arco temporale quinquennale, rilevanti componenti di ordine strutturale insieme a componenti più operative (comunque non con effetti conformativi della proprietà) .

Forse ancor più occorre chiedersi se l'esigenza di organiche scelte operative si possa considerare o meno soddisfatta, da un lato, in relazione alle suddette componenti di tipo operativo del documento di piano (e del piano dei servizi) e, dall'altro, in relazione al ricorso a strumenti attuativi che non sembra siano assumibili - data l'impostazione data con la legge regionale in considerazione, alla disciplina della pianificazione comunale - come attuativi nel senso stretto del termine e che quindi possono considerarsi suscettivi della qualificazione di strumenti previsti anche a fini operativi con effetti (si badi bene) conformativi della proprietà a fini edificatori.

-Rapporto pubblico-privato ed interesse generale

Il ddl sottolinea ampiamente un esercizio della funzione pianificatoria che vede il pieno coinvolgimento dei privati direttamente interessati, attraverso il ricorso agli strumenti negoziali.

E' questa una delle questioni più dibattute nella base associativa dell'istituto molto sensibile alla priorità dell'interesse pubblico su quello privato ed all'autonomia delle scelte di pianificazione rispetto a questi interessi.

Tant'è che per alcuni basterebbe il modo con cui il ddl tratta questo aspetto per pretenderne la bocciatura definitiva ed il suo sostanziale rifacimento.

E' certo dunque che è proprio su questo aspetto di grande rilevanza politica che la nostra base associativa chiede agli organi dirigenti dell'Istituto la massima attenzione e coerenza.

Ben vengano procedure che prevedono la partecipazione e l'accordo con i privati ma solo dopo avere garantito all'ente pubblico la capacità di gestire questo rapporto dalla posizione che gli compete a salvaguardia dell'interesse generale.

La questione non riguarda solo i contenuti dell'art. 5 del ddl ma anche tutti quelli dell'art. 13 sulla limitazione della reiterazione dei vincoli o sulla conservazione del valore economico che le stesse hanno per il privato, cui si riconosce la possibilità di chiedere il trasferimento in altre aree della capacità edificatoria e la possibilità di chiedere di realizzare e gestire direttamente l'opera pubblica programmata).



(INU Basilicata) l'art. 9 della LUR prevede il coinvolgimento dei privati nella formazione e/o approvazione di Piani Urbanistici Operativi o Attuativi. Gli operatori possono presentare proposte attuative contenenti la indicazione degli immobili, i tempi di realizzazione, le risorse finanziarie pubbliche e private. Si tratta però di partecipare ad un bando emanato dalla pubblica amministrazione, con tutti i criteri di trasparenza e garanzia;

Il rapporto pubblico/privato che emerge dal Pdl appare poco regolarizzato e a rischio di favorire il privato. Tutto sembra concorrere ad annacquare il concetto fondamentale sul quale si fonda l'urbanistica e cioè il perseguimento dell'interesse pubblico il cui confine viene sempre più offuscato. Si potrebbe arrivare, con questi metodi, ad avere una pianificazione sempre più dipendente da interessi economici e sempre meno attenta ai bisogni dei cittadini.

(INU Toscana) Quanto all'applicazione del principio di sussidiarietà "orizzontale" (pubblico-privata), Lupi si preoccupa dell'interesse privato (vedi rapporto tra soggetti istituzionali e soggetti interessati: "Gli enti competenti alla pianificazione urbanistica possono concludere accordi con i soggetti privati ... per la formazione degli atti di pianificazione ..." il testo è preoccupante laddove non precisa che il rapporto pubblico-privato, oltre a essere trasparente, può avvenire solo a valle della definizione delle regole di tutela delle risorse collettive). Il tutto senza alcuna regola fissa, se non i vaghi indirizzi strategici dei documenti programmatici.



(INU Abruzzo e Molise) Discorso più complesso è quello relativo alla “sufficienza” del testo. Sufficienza rispetto ad una interpretazione minima ma non subordinata della natura pubblica del governo del territorio o meglio della tutela e della produzione di beni pubblici

(INU Emilia-Romagna) Più in generale, si ha l’attenzione di porre sempre in primo piano l’interesse del privato interessato, per assicurare allo stesso una posizione pariordinata rispetto alla mano pubblica e legittimando di fatto l’introduzione di ogni strumento utile allo scopo (si persi al divieto di reiterare i vincoli urbanistici più di una volta, al netto *favor* per gli accordi volti non già alla cessione bonaria delle aree da espropriare ma alla piena conservazione del valore economico che le stesse hanno per il privato, cui si riconosce la possibilità di chiedere il trasferimento in altre aree della capacità edificatoria e la possibilità di chiedere di realizzare e gestire direttamente l’opera pubblica programmata).

(INU Umbria) La partecipazione dei privati alla formazione del piano nella normativa regionale è stata limitata, in sede di approvazione, alla sola parte operativa e questa costituisce un’altra significativa differenza tra i due testi normativi.

(INU Sardegna) Il fatto poi che al processo di pianificazione urbanistica locale partecipino i privati rende la problematica ancor più complessa. Perché se tale partecipazione non implica un mutamento nel quadro di riferimento della pianificazione territoriale sovraordinata nulla quaestio, ma se la proposta del privato comporta pure il mutamento, sia pur parziale, di un piano territoriale sovraordinato, allora si pongono delicati problemi in ordine alla pubblicità ed alla rigosità delle procedure da seguirsi.

-Validità dei vincoli

Anche in questo caso la maggiore preoccupazione riguarda l'attenzione del ddl nel porre sempre in primo piano l'interesse del privato e per assicurare allo stesso una posizione pariordinata rispetto alla mano pubblica

(INU Umbria) In merito alle disposizioni dell'articolo 13 del DDL si evidenzia la necessità di formulare con maggiore chiarezza il caso in cui la validità dei vincoli è superiore ai cinque anni ed in particolare quali siano gli atti normativi dai quali si possa desumere tale possibilità. La prevista reiterazione del vincolo per una sola volta è una novità che può essere fortemente limitativa per gli enti pubblici. La fissazione dell'indennizzo pari ad 1/3 dell'indennità di esproprio nel caso della reiterazione del vincolo è in contrasto con quanto disposto dall'articolo 39 del DPR 327/2001 che non risulta abrogato e lo stesso indennizzo si ritiene troppo oneroso per l'ente espropriante.

(INU Emilia-Romagna) Più in generale, si ha l'attenzione di porre sempre in primo piano l'interesse del privato interessato, per assicurare allo stesso una posizione pariordinata rispetto alla mano pubblica e legittimando di fatto l'introduzione di ogni strumento utile allo scopo (si pensi al divieto di reiterare i vincoli urbanistici più di una volta, al netto favor per gli accordi volti non già alla cessione bonaria delle aree da espropriare ma alla piena conservazione del valore economico che le stesse hanno per il privato, cui si riconosce la possibilità di chiedere il trasferimento in altre aree della capacità edificatoria e la possibilità di chiedere di realizzare e gestire direttamente l'opera pubblica programmata).

- Partecipazione

Gli Inu regionali che hanno maggior dimestichezza con questo tema e con leggi regionali che se ne occupano puntualmente fanno rilevare come nel ddl manca ogni attenzione verso l'ampliamento degli istituti di partecipazione della società civile ai processi di pianificazione urbanistica.

(INU Emilia-Romagna) Non c'è alcun riferimento all'urbanistica partecipata, salvo un generico riferimento ai cittadini del diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti.

Manca in definitiva ogni indirizzo alla legislazione regionale ad ampliare gli istituti di partecipazione (quali l'istruttoria e il contraddittorio pubblici).

(INU Toscana) Non si prevede un raccordo specifico con l'altra direttiva comunitaria sulla partecipazione, salvo un breve accenno alla facoltà di accesso agli atti riservata ai cittadini, che fa pensare piuttosto al buon vecchio "giusto procedimento

(INU Puglia) Per quanto riguarda la partecipazione né il DDL, né la legislazione regionale sembrano modificare la visione contenuta nella legislazione attuale, che contingenta e regola gli spazi e i momenti della partecipazione (pubblicità, consultazione, partecipazione).

- Perequazione urbanistica e territoriale

Nel ddl assumono finalmente dignità legislativa statali gli istituti della perequazione urbanistica e territoriale, come del resto già affermato nelle nuove legislazioni regionali in particolare per la perequazione urbanistica.

(INU Marche) Coerentemente all'art.9 comma 2 della Pdl 153 e con l'obiettivo di rinnovare le modalità del rapporto tra pubblico e privato nel processo di attuazione delle trasformazioni territoriali e di marginalizzare il ricorso all'esproprio, viene introdotto lo strumento della perequazione urbanistica, sia a livello comunale (art.5 LUR) che intercomunale (art.6 LUR) L'introduzione esplicita della perequazione urbanistica rappresenta una indubbia novità rispetto al tradizionale sistema del doppio regime dei suoli, e nelle intenzioni del legislatore regionale c'è la volontà di consentire alle amministrazioni l'attuazione di trasformazioni territoriali che abbassino l'attuale livello di conflittualità e la creazione di presupposti certi ed equi per tutti gli operatori coinvolti.

(INU Umbria) In linea con quanto previsto all'articolo 9 del DDL la legge regionale prevede sia la perequazione, nell'attuazione di piani attuativi, e l'utilizzazione di diritti edificatori con modalità compensative nella disciplina degli strumenti urbanistici. E' prevista altresì nella normativa regionale la possibilità che i comuni contermini stipulino accordi per attuare la perequazione in ambiti intercomunali.



Il ddl potrebbe favorire comunque l'ulteriore diffusione degli strumenti perequativi nelle leggi in corso di ridefinizione

(INU Friuli Venezia Giulia) Sicuramente rispetto alla legislazione regionale vigente la nuova legge nazionale affronta temi di attualità non presenti nel testo del 1991 come quello relativo alla perequazione

(INU Sicilia) Per quanto attiene alla perequazione ed alla compensazione, che il d.d.l. regionale assume fra i principi generali della legge, quali criteri che possono essere utilizzati in sede di attuazione delle previsioni urbanistiche al fine di assicurare il rispetto di esigenze unitarie nella realizzazione degli interventi, essi vengono affidati alla pratica delle singole amministrazioni locali. La Giunta di Governo, con disposizioni contenute nel DPEFR, potrà disciplinare forme di perequazione territoriale intercomunale.

Innovativa, rispetto al testo di legge nazionale, è la possibilità di utilizzare la applicazione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) come strumento utile al fine di una corretta applicazione degli strumenti perequativi e compensativi e in generale per creare le condizioni ottimali per un'efficace gestione del piano.



Il ddl potrebbe portare benefici di chiarimento in quelle leggi che richiedono ulteriori aggiustamenti

(INU Campania) Una seconda questione per cui l'eventuale approvazione della legge nazionale potrebbe avere effetti di riprecisazione e chiarezza delle norme regionale è sulla materia perequativa.

“Criptica” appare infatti nella legge regionale la dizione contenuta nell'art. 33 LR 16/04 a proposito dei comparti edificatori (strumento nella legge regionale di attuazione della perequazione)

Il testo sembra depotenziare le finalità principali del ricorso a pratiche perequative.

Il recepimento di principi generali e delle norme indispensabili in materia di fiscalità per favorire il ricorso alla perequazione potrà sciogliere il nodo citato, e anche altri elementi che rendono complessa l'applicazione della legge regionale.



Ma nel ddl non si va aldilà della sola enunciazione della legittimità del ricorso a tali strumenti, formulati in maniera del resto vaga, e risulta perfino difficile separare convenientemente il concetto di “compensazione” da quello di “perequazione”,

(INU Basilicata) La LUR, forse per prima tra le leggi regionali, individua ufficialmente la perequazione e la compensazione come un metodo di attuazione del Piano.

Certamente era lecito aspettarsi da ddl una disciplina più di dettaglio, tuttavia è presente nel ddl l'intenzione di agevolare la pratica dell'istituto prevedendo espressamente, per esempio, la possibilità di commercializzare i diritti edificatori, cosa questa importante e che trova riscontro nella parte dedicata alla fiscalità urbanistica, dove tuttavia si poteva e si doveva fare di più;

(INU Calabria) Anche in questo caso il DDL approvato non appare in sintonia con la legge regionale calabrese: mentre nel DDL l'attuazione del piano urbanistico con sistemi perequativi e compensativi è solo possibile (Art. 9 “Attuazione del piano urbanistico” comma 2), nella L.R. n° 19/2002 (Art. 54) la perequazione urbanistica è strumento ordinario per l'attuazione dei piani.

Se la “centralità” del sistema perequativo nell'attuazione dei piani non è, come ai più sembra dovrebbe essere, inclusa nei “principi in materia di governo del territorio”, si ritiene del tutto inadeguata la formulazione vaga e sommaria con cui viene liquidato il concetto stesso di “perequazione” soprattutto nel momento in cui questo istituto non risulta codificato né sorretto da alcuna altra disposizione legislativa nazionale.

Proprio di queste disposizioni necessiterebbe anche la L.R. n° 19/2002. Infatti non pochi disorientamenti sul tema della perequazione sono emersi nella messa a punto delle cosiddette Linee guida della pianificazione regionale e dello schema base della Carta regionale dei suoli con valore ed efficacia di QTR (art. 17), recentemente abrogate dalla nuova Giunta regionale che si è già attivata con forte motivazione per varare finalmente in tempi brevi non solo nuove linee guida, ma lo stesso QTR.



(INU Puglia) Anche nella bozza di DRAG (Documento Regionale di Assetto Generale) Puglia sembrano richiamarsi criteri perequativi associati al valore della proprietà, ma non contiene specifiche indicazioni (ad esempio, le classi di omogeneità del disegno di legge) a parametri di riferimento. Emerge la problematica di cosa si intenda per valore e caratteristiche urbanistiche e giuridiche che contribuiscono a determinarlo. L'impressione è che senza una indicazione chiara a livello generale, da rendere operativa nel contesto locale, possano verificarsi situazioni contraddittorie e non trasparenti.

(INU Emilia-Romagna) quanto alla perequazione e agli incentivi, non si va aldilà della mera enunciazione della legittimità del ricorso a tali strumenti (e della disciplina di dettaglio degli stessi da parte delle Regioni), laddove sarebbe stato grandemente utile una maggiore regolamentazione degli strumenti e meccanismi utilizzabili, attesa la loro natura conformativa del diritto di proprietà e dello *jus aedificandi* in particolare. Manca poi nella delega al governo in materia tributaria una particolare sottolineatura del regime favorevole da attribuire ai contratti traslativi della proprietà e dei diritti reali che sono il presupposto per un'efficace e diffusa utilizzazione di detti strumenti.



Molto importante è comunque il riferimento del ddl alla perequazione territoriale che per l'INU è lo strumento principale per un'equilibrata pianificazione d'area vasta o comunque sovracomunale

(INU Lazio) Auspicabili le previste forme di perequazione d'area vasta, anche se andranno opportunamente adattate alle realtà territoriali in oggetto, più che dettate in modo uniforme da legislazione statale, che in tale campo è bene che resti di principi. In particolare la situazione della metropoli romana sollecita l'introduzione di forme perequative d'area vasta, a governo metropolitano (cfr. in merito il simile dibattito in corso per l'area metropolitana bolognese)



Va segnalata poi la relazione fra perequazione, espropri e fiscalità che il ddl trascura completamente

(INU Toscana) A proposito di espropri, perequazione e fiscalità sembra innanzi tutto giusto rivedere con norme di principio il testo unico sugli espropri.

Qui il testo di Lupi risulta indefinito per ciò che attiene alla questione del trasferimento dei diritti edificatori (su terreni a scelta del proprietario senza alcuna prescrittività del piano?), non distingue tra vincoli di piano per scelte fungibili e vincoli ex-lege (si deve ritenere indennizzabile il vincolo archeologico?).

Soprattutto il testo di Lupi non prevede la possibilità per la pianificazione di porre vincoli non soggetti ad esproprio. E' questo che serve da parte della legge statale, in merito alla conformazione del diritto di proprietà.

La legge toscana parla di perequazione limitatamente agli ambiti soggetti a trasformazione urbanistica.

- **Fiscalità**

L'utilizzo della fiscalità nel governo del territorio è certamente auspicato da sempre dall'INU ed è con soddisfazione che in generale viene recepita questa che per molti è una delle novità più significative del ddl. L'approccio appare però semplicistico e riduttivo delle reali potenzialità dello strumento.

(INU Lazio) Il ddL finalmente tenta di mettere a regime governo dei fenomeni urbani e fiscalità immobiliare. Rispetto alla complessità della materia l'approccio appare un po' semplicistico

Il ddL prevede la sopravvivenza della legislazione inerente contributi concessori ed oneri di urbanizzazione, per come ridefiniti dal Testo unico in materia edilizia, ma non crea una corretta relazione tra contribuzione straordinaria (in occasione dell'edificazione) e imposizione a regime (ICI).

(INU Calabria) Le stesse disposizioni di “fiscalità urbanistica” dell'Art. 12 – destinate probabilmente ad avere scarsa incidenza sul governo del territorio per la loro già deliberata eventualità di “rideterminazione, anche in riduzione” – non sono sufficientemente chiarite nei possibili risvolti positivi e nelle relazioni con il meccanismo perequativo

(INU Marche) Tra i limiti più evidenti della proposta di LUR vi è, certamente, la conservazione dell'attuale L.R. 34/92, la cui impalcatura ancora fondata sui rapporti gerarchici tra i piani contrasta nettamente con gran parte degli elementi innovati introdotti e la mancanza di qualsiasi accenno ai temi della fiscalità urbanistica trattati, sebbene in maniera scarsamente incisiva, all'art.12 del ddl

-Dotazioni territoriali e standard urbanistici

E' opinione diffusa che il ddl, pur nella condivisione del passaggio da una logica esclusivamente quantitativa ad una logica qualitativa (“la prestazione concreta del servizio”) non risolve il problema delle soglie minime delle dotazioni di attrezzature e servizi pubblici e abbisogna comunque di una precisazione sul concorso dei privati.

(INU Lazio) Pur risultando apprezzabile il superamento di una logica esclusivamente quantitativa quanto a definizione delle dotazioni territoriali e funzionali, appare sproporzionata la scelta del ddL di non prevedere alcun livello minimo di dotazione, anche in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni di servizio ed assistenza direttamente tutelate dal nuovo dettato costituzionale

(INU Abruzzo e Molise) la rinuncia a definire i minimi prestazionali (pur richiesti al legislatore nazionale) nella costruzione dei beni pubblici – i diritti appunto di cittadinanza, alla abitazione, alla sicurezza, alla accessibilità , alla mobilità, ai servizi, al verde, etc.;



(INU Emilia-Romagna) Il ddl non risolve il problema delle soglie minime delle dotazioni di attrezzature e servizi pubblici, necessarie per garantire uno standard minimo di servizi a tutti i cittadini del territorio nazionale e non indica percorsi innovativi per definire nuovi standard qualitativi che rispondano alla nuova domanda di servizi da parte della collettività.

(INU Friuli Venezia Giulia) Pare anche di leggere che gli standard (e quindi i parametri specifici della loro identificazione e progettazione) vengano affidati ai piani urbanistici (non alle leggi regionali), in assenza di una precisa direttiva nazionale (considerazioni sull'ipotesi che tutto questo prefiguri una fase nuova, deregolata, di federalismo delle strutture di servizio)



(INU Calabria)per quanto riguarda le “dotazioni territoriali” e gli “standard urbanistici” il DDL approvato (Art. 7) e la L.R. n° 19/2002 (Art. 53) risultano essere in completa sintonia: la qualità del servizio offerto e, quindi, la “prestazione” costituisce “principio di governo del territorio”, mentre vengono abbandonati i principi di tipo quantitativo di cui al D.M. 1444/’68.

Purtroppo il DDL approvato e la legge regionale sono accomunati anche da un’eccessiva genericità delle definizioni e dei contenuti (per quanto riguarda il DDL, vedi la “misura adeguata” dell’Art. 2 punto g o la “dotazione necessaria” dell’Art. 7 comma 1). Si deve tuttavia rilevare come la L.R. n° 19/2002 rinvii la definizione dei requisiti prestazionali a specifici atti che la giunta regionale avrebbe dovuto approvare e come le Linee guida già citate e oggi abrogate abbiano introdotto l’interessante concetto di “standard ambientale” da individuare sul territorio extra-moenia, volto a tutelare e migliorare la funzione “ecologica” di aree appartenenti ad un sistema naturalistico e/o agro-forestale.

Anche nel caso delle dotazioni territoriali e degli standard, comunque, l’evoluzione disciplinare degli ultimi anni ha prodotto radicali innovazioni e modificazioni, anche in relazione ai rinnovati concetti di sostenibilità e di Welfare, che sarebbe opportuno venissero tradotte in “principi di governo del territorio” dal DDL approvato, tanto più che l’Art. 117 della Costituzione, così come modificato dalla L. costituzionale n° 3/2001, individua, alla lettera m del secondo comma, la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” materia di legislazione esclusiva dello Stato.

Nulla osta, quindi, a che siano fissate a livello nazionale almeno le soglie minime di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico generale, nonché le relative caratteristiche prestazionali, lasciando magari alle regioni ampi margini di adeguamento alle peculiarità locali.

Verrebbe così garantita la sostenibilità insediativa a livello nazionale e, al tempo stesso, fornita una “guida” alle legislazioni regionali: quella calabrese adotta momentaneamente – e non si sa per quanto tempo ancora – gli standard del 1968 in attesa di una specifica Delibera di Giunta che doveva essere presa entro il 21 ottobre 2002



Alcune situazioni regionali portano comunque trovare effetti benefici anche nelle carenze del ddl

(INU Campania) Il terzo effetto rilevante che la legge nazionale potrebbe avere su una rielaborazione della legge regionale è in materia di Standard urbanistici.

In materia la legge regionale è laconica e fa un generico riferimento al rispetto degli standard urbanistici fissati dalla normativa nazionale vigente

È noto il deficit di standard delle città e anche dei piccoli comuni della Campania. Nella sola area metropolitana di Napoli dovrebbero, ai sensi delle norme vigenti essere reperiti non meno di 3000 ettari di aree per servizi urbani. Ciò con buona pace della salvaguardia del territorio agricolo, del paesaggio, ecc.

Appare indispensabile il ricorso a criteri prestazionali, alla polifunzionalità e alla possibilità di servizi gestiti in accordo con privati, annunciata dalla nuova legge nazionale.



(INU Basilicata) la LUR deve certamente adeguarsi, qualora la Regione recepisca le indicazioni del Pdl, per quanto riguarda gli standard; infatti pur prevedendo indicatori di qualità, la LUR definisce in modo tradizionale la dotazione di standard (1444/68). Sarebbe opportuno che la Regione si uniformi alle indicazioni del Pdl stabilendo anche, oltre che una definizione precisa di cosa sono e quali sono gli standard, una soglia minima di garanzia non negoziabile e probabilmente quantitativa, rapportata alle condizioni sociali e culturali locali;

(INU Liguria) Per fortuna gli standard non sono aboliti d'emblée: perché la Liguria elaborò uno studio di riforma della materia forse una decina d'anni fa, ma poi non ne fece nulla; quindi per il momento tutto è ancora affidato al DI 1444. Pensiamo che i tempi per ricostruire una risposta normativa regionale in merito sarebbero lunghi; ma in questo caso la LLupi potrebbe anche rappresentare uno stimolo salutare



Anche in questo caso le elaborazioni delle nuove leggi in corso sono generalmente più avanzate del ddl

(INU Sicilia) Le dotazioni territoriali, ecologiche ed ambientali, anche in termini prestazionali, devono essere determinate, secondo il d.d.l. regionale, da ciascun comune all'interno del proprio piano sulla base delle indicazioni che la Regione fornirà con apposito regolamento da emanarsi entro un anno dall'approvazione della legge.

-Definizioni

Vista l'ampiezza e la diversificazione dei lessici assunti dalle leggi regionali è riconosciuta la necessità che la legge offra la ricostruzione di un lessico comune a livello nazionale per l'esercizio del governo del territorio. Le definizioni, sicuramente più complete di quelle proposte nel ddl debbono partire da una seria e approfondita analisi del patrimonio lessicale e sintattico prodotti (e pur ancor oggi in ampia produzione) a livello regionale.

(INU Lazio) Quanto alla situazione laziale, la LR 38/1999 si segnala per un ancor troppo arretrato patrimonio di concetti, ancora sostanzialmente ancorati all'urbanistica di tradizione della L. 1150/1942. L'introduzione di una nuova sintassi proveniente dalle indicazioni statali sarebbe perciò assai utile, specie se connessa alle sperimentazioni operate nei vari territori e realtà amministrative d'Italia; peccato però che il PdL in oggetto non la compia se non solo in modo incompleto, oltre che parzialmente inesatto

-Attività conoscitive

E' opinione diffusa che il ddl trascuri l'importanza delle attività conoscitive che invece assumono centralità in tutte le nuove legislazioni regionali

(INU Basilicata) grande importanza pone la LUR per le attività conoscitive e valutative, al punto di prevedere la redazione di un documento importante come la CRS che individua ex ante, rispetto alla pianificazione e/o ai progetti, i livelli di trasformabilità del territorio; appena toccato questo argomento dal ddl, che avrebbe invece dovuto indicare metodi e parametri utilizzabili su tutto il territorio nazionale per avere conoscenza e valutazione il più possibile omogenei; avrebbe ciò agevolato la possibilità di individuare le aree destinate all'agricoltura, le aree di pregio ambientale, le aree urbanizzabili, cercando di capire, in modo scientifico ed omogeneo per tutto il territorio nazionale, cosa sono e a che cosa servono;

(INU Lazio) Se la Legge statale promuoverà la formazione di quadri conoscitivi e di sistemi di valutazione più al passo con i tempi e con le sperimentazioni in corso in altre regioni, sarà da noi ben accetta.



(INU Liguria) Descrizione fondative: Secondo la Lr 36 il P comunale si basa sui un apparato conoscitivo critico (la descrizione fondativa) che ha qualche somiglianza con il magnaghesco “statuto dei luoghi”. Non è stato proprio così, sia per le modifiche rispetto al primo impianto intervenute in approvazione della legge, sia per il modo in cui la df è stata intesa poi dai Puc. Ma anche l’attuale interpretazione riduttiva della df sembra non trovare spazio nelle pieghe della LLupi.

(INU Emilia-Romagna) Viene sottovalutata l’importanza della formulazione dei quadri conoscitivi con l’obiettivo, nello spirito di quanto richiesto dalla LR20, di giungere ad “una valutazione tecnico discrezionale delle risorse, delle opportunità, e dei fattori di criticità”. Tale attività di analisi e valutazione dei dati informativi sul territorio deve portare ad una ricostruzione “organica”, che colga, in modo sintetico ed unitario, le interazioni fra i vari sistemi e fattori che connotano il territorio” (Del. Cons. Reg. 4 aprile 2001, n. 173).

-Silenzio assenso per la domanda di permesso di costruire

(INU Toscana) La questione della disciplina edilizia è già assestata dopo la elaborazione finale del testo unico ed è improponibile riaprirla: forse sarebbe più opportuno un semplice rimando ai principi desumibili dal testo unico. L'unica cosa utile sarebbe ridefinire le fattispecie penali degli abusi, sganciandole, come ha fatto la legge toscana, dai nomi dei titoli abilitativi.

Non accettabile il principio del silenzio assenso in caso di decorrenza dei termini per il procedimento del titolo abilitativo edilizio. La scelta del rimedio all'inerzia dell'amministrazione, dovrebbe spettare al legislatore regionale.

La legislazione nazionale dovrebbe solo affermare il principio sostantivo della materia governo del territorio e nulla più.

-Abrogazioni

(INU Sicilia) Un altro aspetto che si segnala all'attenzione è quale quadro normativo rimarrebbe vigente, a seguito della approvazione dei d.d.l. con la abrogazione di norme effettuate sia dalla legge regionale che da quella nazionale, ovvero cosa accadrebbe con la approvazione di una sola delle due. Si determina così un vero "slalom" fra norme immediatamente abrogate e norme che diventano inefficaci laddove la regione sia intervenuta con legge propria, e norme regionali abrogate che contengono espliciti riferimenti a leggi statali (abrogate o no?).

A questo aspetto dovrà dedicarsi particolare attenzione da parte del legislatore, perchè esso ha pesanti risvolti sulla certezza della pratica urbanistica ed è sicuro oggetto di contenzioso e di disquisizioni giuridiche. Anziché semplificare si rischia seriamente di complicare.

-Conclusioni

Da quanto riportato appare abbastanza chiara una posizione generale degli INU regionali che può essere così sintetizzata:

(INU Basilicata) Il testo del Pld non è certamente soddisfacente, tuttavia le condizioni di precarietà nelle quali versa la Pianificazione e l'Urbanistica non ammettono la possibilità di ulteriori rinvii. Sarebbe saggio prendere l'impegno di operare per portare ad approvazione definitiva il Pdl e lavorare successivamente per apportarvi quelle modifiche e quelle aggiunte che attualmente rendono incompleto ed insoddisfacente il contenuto dell'impianto legislativo e per eliminare concetti derivanti solo da scelte ideologiche.

(INU Abruzzo e Molise) Da questa insufficienza derivano problemi non secondari che rischiano di togliere al Ddl una vera natura riformista per ridurlo a provvedimento congiunturale (una legge ponticello) destinato forse a risolvere problemi di legittimità per il mercato immobiliare e ad incentivare un neocentralismo regionale sulle minutaglie e sulle differenziazioni minimalistiche.

Non saranno viceversa risolti gli obiettivi di coesione sociale e di coerenza territoriale proposti dall'Europa nel 3° Rapporto di Coesione e nelle Direttive sulla VAS, né quelli di sostenibilità dello sviluppo basati su una integrazione delle tutele separate nella pianificazione ordinaria.



Abbiamo visto che le posizioni comunque differiscono trovando nelle regioni dotate di leggi di nuova generazione le critiche più decise e valutazioni sostanzialmente negative sul ddl. Nelle regioni invece ove il dibattito per una nuova legislazione regionale è in corso, pur con le riserve già richiamate, si ritiene in generale che il ddl, migliorato, può comunque servire ad accelerare ed a meglio indirizzare il lavoro.

Indipendentemente comunque da questo esistono nodi su cui tutti concordano nella necessità di modifiche sostanziali.

In particolare mi preme sottolineare l'importanza di tutte le riserve riportate precedentemente su come il ddl affronta il tema del rapporto pubblico-privato.

Su questa questione è in gioco un principio fondante, proprio della cultura dell'INU che è la prevalenza dell'interesse generale su quello privato: il governo del territorio deve trovare le più ampie sinergie con gli interessi privati ma non può in alcun modo venirne condizionato.

La negoziazione non può in alcun modo essere conformativa del piano essa deve venire a valle delle scelte e deve essere lo strumento per verificarne prima la fattibilità e poi per attuarle.

...Tant'è che per alcuni basterebbe il modo con cui il ddl tratta questo aspetto per pretenderne la bocciatura definitiva ed il suo sostanziale rifacimento.