

**Consultazione pubblica on-line del disegno di legge:  
Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e  
trasformazione urbana**

**Partecipante alla consultazione:  
Istituto Nazionale di Urbanistica**

**Contributo inviato da Silvia Viviani**  
Presidente nazionale INU: [segreteria@inu.it](mailto:segreteria@inu.it)

**Motivazioni del contributo proposto:  
Riflessioni sulla materia e indicazioni sul testo di legge proposto**

**Premesse**

Nell'esprimere apprezzamento per il tentativo di promuovere finalmente l'approvazione di una legge quadro sul governo del territorio - attesa da numerosi decenni, di seguito vengono svolte alcune considerazioni.

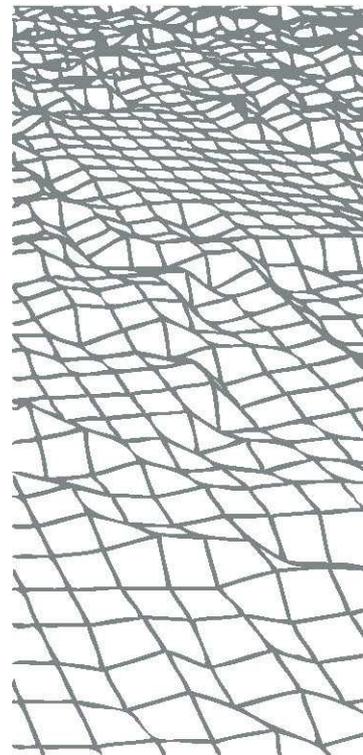
In generale, nel disegno di legge (ddl) in materia di governo del territorio, si riconosce l'esito di un ventennio di riforme, promosso dall'INU (Congresso di Bologna, 1995). Il ddl fornisce alle Regioni la opportuna "copertura", relativamente a questioni come la *perequazione urbanistica*, la *compensazione*, la scomposizione del piano in componenti strutturali e operative.

Nel merito del portato del ddl, però, si ravvisano elementi critici, sia di sostanza che di forma.

Si deve rilevare che, al di là dei titoli (Titolo I: *Principi fondamentali in materia di governo del territorio, proprietà immobiliare e accordi pubblico privato*, Titolo II *"Politiche urbane, edilizia sociale e semplificazione in materia edilizia"*) e della finalità generale (la legge intende occuparsi dell'intero territorio che *"in tutte le sue componenti, costituisce bene comune, unitario e indivisibile"*), mancano i contenuti fondamentali per il governo di tutte le componenti del territorio: insediamenti e infrastrutture, paesaggio e beni architettonici, aree agricole, aree naturali da tutelare, assetto idrogeologico e prevenzione da eventi sismici. Il ddl enuncia principi giuridici generali (*sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, consensualità, partecipazione, proporzionalità, concorrenza, leale collaborazione, semplificazione e non aggravamento dei procedimenti*) ma affronta prevalentemente il tema dei diritti edificatori e il ruolo della proprietà privata degli immobili.

Si deve anche rilevare che la possibilità di costruzione in deroga ai Piani, di modificare le destinazioni d'uso, di trasferire immobili in altra area senza specificare che essa debba avere destinazione "conforme", oltre alla discrezionalità data a premialità e compensazioni, renderebbe la pianificazione un atto quasi superfluo, ma utile alla commercializzazione dei metri cubi individuati nei Piani.

Conviene, inoltre, prestare attenzione alle disposizioni che possono farsi rientrare tra quelle concernenti la disciplina della proprietà fondiaria o tra le norme di frontiera tra la disciplina stessa e la disciplina relativa al governo del



territorio, nonché ad alcune disposizioni aventi ad oggetto la conformazione edificatoria mediante l'esercizio delle funzioni di pianificazione. A tal proposito si rileva che l'esigenza di assicurare "il riconoscimento e la garanzia della proprietà privata la sua appartenenza e il suo godimento" (art. 8) risulta indispensabile in applicazione di principi costituzionali relativi alla proprietà stessa, che comunque, però, ne affermano la "funzione sociale". Nel redigere l'art. 8 sarebbe occorso prestare maggiore attenzione a detta funzione sociale. Comprensibile l'affermazione del "principio di indifferenza delle posizioni proprietarie" contenuta nella parte di detto articolo avente ad oggetto "la disciplina della conformazione della proprietà". Ma la previsione secondo cui sarebbero da compensare tutte le limitazioni della proprietà privata che la pianificazione comporta e "che non hanno carattere generale etc." non è condivisibile. In forza di tale principio si potrebbe ritenere legittima una non meglio precisata "compensazione" anche per limitazioni non conseguenti all'imposizione di vincoli ablativi. Quanto alla nozione di "categoria di beni" è da evidenziare che non chiaro certo risulta il riferimento a quelli di detti beni "posti in posizione corrispondente rispetto ai fini della programmazione territoriale". Inoltre, deve essere considerata una più chiara affermazione del principio secondo cui l'edificabilità discende dai piani e solo dagli stessi.

Infine, ma non ultima per rilievo, vi è la verifica di allineamento con la riforma proposta del Titolo V della Costituzione. Appare opportuno considerare che, in un futuro più o meno prossimo, potrebbe intervenire l'approvazione definitiva della riforma del Titolo V della Costituzione e con essa una modifica dell'art. 117 della Costituzione in forza della quale non si avrebbero più materie di competenza legislativa concorrente e rientrerebbe tra le competenze legislative statali la materia "norme generali sull'urbanistica". Ci si chiede quale sorte potrebbe avere il progetto di legge in considerazione se, a monte della sua approvazione, prima da parte del Consiglio dei Ministri e poi da parte del Parlamento, intervenissero l'approvazione definitiva e l'entrata in vigore della suddetta riforma del titolo V della Costituzione.

A tal proposito è da evidenziare che non risulta chiara la distinzione tra "principi fondamentali", la cui approvazione, per le materie di competenza concorrente di cui all'attuale comma terzo dell'art. 117, solo compete (rectius dovrebbe competere) oggi allo Stato, e le materie indicate nel suddetto progetto di riforma del Titolo V, come "norme generali sull'urbanistica" etc.

Il progetto in considerazione non contiene, peraltro, solo principi fondamentali relativi alla materia "governo del territorio" (che, se va in porto la suddetta riforma del Titolo V della Costituzione, ridiventerebbe la materia "urbanistica"). Come già la lettura del primo titolo del progetto suggerisce di far rilevare, esso contiene anche principi fondamentali "in materia di ... proprietà immobiliare e accordi pubblico privato". Anzi si riscontrano nello stesso anche principi fondamentali e norme relative ad altre materie:

- norme rientranti nella disciplina della proprietà fondiaria appartenenti alla materia "ordinamento civile",
- norme riconducibili alla materia, avente contorni non ben definiti, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) ovverosia la materia "livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”

- alcune norme da assumere come norme relative oppure relative anche alla tutela dell'ambiente.

L'occasione offerta dalla considerazione del progetto ministeriale è da cogliere per indicare un'omissione di principi border line tra l'urbanistica e l'ambiente, relativi alla valutazione ambientale strategica di piani. In particolare sorprende l'esclusione del principio di sostenibilità dal novero dei principi per l'esercizio delle funzioni di pianificazione indicati nel terzo comma dell'art. 2. Forse, però, è stato (erroneamente) ritenuto sufficiente il cenno allo “sviluppo economico sostenibile” contenuto nel comma precedente.

### **Gli obiettivi di una riforma nazionale**

In Italia non mancano i piani, tuttavia lo stato dei nostri territori e delle nostre città non ci soddisfa, né dal punto di vista dell'efficienza ambientale né da quello dell'estetica, non per quanto attiene la sicurezza e neanche per ciò che riguarda l'integrazione sociale. La prevalenza della componente burocratica ha fatto prevalere i mezzi, sostanzialmente procedurali, sugli obiettivi e sulle finalità della pianificazione, snaturando anche il piano. Per riformare processi, strumenti della pianificazione e relativi livelli di governo si deve avere un quadro chiaro di riferimento, che non deriva dalla sommatoria degli aspetti settoriali ma che si connota per un approccio unitario, fatto di politiche ordinarie integrate, che vedono nel governo del territorio e nell'urbanistica gli assi della buona amministrazione, quella tendente a migliorare le condizioni urbane e sociali della popolazione.

In sostanza, l'INU è convinto che ormai non serva affinare un modello e che per l'urbanistica contemporanea, utile alle città del futuro, occorra cambiare strumenti per gestire i processi. I temi rilevanti del dibattito contemporaneo sulle condizioni urbane sono la cura nell'uso delle risorse, da salvaguardare e da mobilitare, un'etica dei beni comuni, una rigenerata efficienza a base degli stili di vita, la creazione delle condizioni di convivenza in spazi diversamente percepiti e vissuti, una concreta risposta alle tensioni verso felicità e sicurezza. Si deve notare, invece, una prevalenza assorbente della componente edilizia nel testo. Il ddl si intitola “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana”; si articola in due titoli, di cui il primo suddiviso in tre capi. Di questi il II e III capo del Titolo I e, di fatto, tutti e 5 gli articoli del Titolo II (in tutto: 13 articoli su 20) sono dedicati a garantire la proprietà e l'iniziativa privata, dentro i procedimenti di formazione dei piani, ma anche fuori (v. art 16 comma 7, che consente gli interventi di rinnovo urbano in assenza di strumenti operativi ) e persino “contro”: è facile prevedere gli effetti paralizzanti sull'iniziativa pubblica che possono infatti derivare dall'applicazione dell'art. 12 (trasferibilità e commercializzazione dei diritti edificatori, con indennizzo da parte del Comune in caso di loro limitazione). D'altra parte, anche nella I parte della legge, gli interessi della rendita sono esplicitamente e legittimamente riconosciuti come parte in causa nei procedimenti di pianificazione (art. 1 comma 4). Lo sbilanciamento porta anche a una distorsione di strumenti che potrebbero rivelarsi utili, come la concorsualità nella messa in opera delle scelte di pianificazione, con l'integrazione dei valori collettivi (efficienza ambientale, salvaguardia dei

paesaggi) nel conto economico. Ci si riferisce agli artt. 1 e 7, che sanciscono il diritto del privato a partecipare alla elaborazione degli strumenti di pianificazione urbanistica sia generali che operativi; all'articolo 8 relativo all'obbligatoria compensazione di limiti posti alla proprietà privata, di cui si è già detto; all'articolo 12 che impone il risarcimento al privato, in caso di variante al Piano, dei mancati guadagni dei cosiddetti "diritti edificatori", che il Comune stesso ha gratuitamente elargito attraverso una destinazione urbanistica (con premialità, compensazioni, perequazioni) e che deve pagare risarcendo un presunto mancato guadagno.

Quanto alle politiche pubbliche territoriali, il loro compito, secondo la legge, è graduare gli "interessi in base ai quali possono essere regolati gli assetti ottimali del territorio e gli usi ammissibili degli immobili" (art. 3) con gli obiettivi di favorire "la crescita inclusiva, lo sviluppo economico sostenibile e la coesione sociale e territoriale" (art 2 comma 2) e assicurare "il razionale uso del suolo" (comma 4). Tutto qui. La restante parte del Titolo I è dedicata a rinominare gli atti e i documenti di programmazione e pianificazione ai vari livelli amministrativi, senza precisarne i contenuti, e ad elencare le "dotazione territoriali essenziali" che le Regioni dovranno determinare caso per caso nella prospettiva dell'eliminazione degli standard urbanistici unificati per tutto il territorio nazionale di cui al DM 1444/1968.

Nel contesto di una nuova scrittura della legge urbanistica, la definizione degli obiettivi che si intendono raggiungere non è mera formalità, quanto il campo principale del confronto e sul quale misurare l'efficacia della legge stessa. Questo aspetto non emerge dal testo di legge se non marginalmente o per negativo: occupandosi sostanzialmente di edilizia e trascurando tutti gli aspetti di carattere ambientale, paesaggistico, sociale ed economico, il disegno di governo del territorio che ne esce è un progetto di regolazione dell'attività di trasformazione delle aree edificate o edificabili. Con un'attenzione particolare alla tutela della proprietà privata alla quale viene garantito il coinvolgimento nella formazione del piano e la tutela dei diritti mettendo in secondo piano la partecipazione più ampia nello spirito del territorio come bene comune, che la legge richiama senza però chiarire cosa si intenda con questa definizione. Da questo punto di vista si tratta di un testo di legge che nasce già superato dai fatti, dal mercato edilizio, dall'agenda degli enti e dalla visione europea delle città e dei territori.

E' indispensabile procedere a una semplificazione legislativa e alla definizione di Codici nazionali (urbanistica, edilizia, ambiente, paesaggio), per promuovere più progetto e meno procedura.

### ***Il territorio come bene comune***

Serve anche in Italia un principio amministrativo del genere del principio francese dell'unitarietà dello Stato fra i diversi livelli, o del principio tedesco della Allmitgliedschaft (appartenenza di tutti al medesimo organismo), che comporta il concorso di tutti al perseguimento degli obiettivi pubblici. Occorre la contestuale assunzione di un modello di pianificazione basato sulla assunzione di obiettivi e fondato sul principio di coerenza, che diviene il principio in base al quale operare il contemperamento di interessi differenziati, pubblici e privati.

### ***Coordinamento delle riforme, geografie istituzionali e territoriali***

Il processo di riforma appena avviato presenta qualche speranza di successo maggiore delle iniziative precedenti non tanto e non solo perché nasce sotto gli auspici del Governo, ma anche perché si inquadra nel programma di riordino istituzionale che prevede la costruzione delle città metropolitane, la riorganizzazione delle province e le unioni dei comuni. Dunque, sono in corso riforme; esse vanno correlate, non sono scindibili né possono evitare di considerare il Paese reale.

L'area vasta rappresenta l'ambito dove sono fallite le politiche e le pratiche urbanistiche. L'area vasta, che deve emergere dal riordino istituzionale incrociato con la riforma urbanistica, deve disegnare perimetri capaci di una visione strategica producendo quadri di riferimento condivisi e superando un approccio piramidale delle decisioni assumendo le decisioni sociali ed ambientali come le risorse della pianificazione territoriale.

Nel dibattito in corso è data molta rilevanza alla città metropolitana, che, correttamente, a seguito dell'attuazione della Legge Delrio, sta assumendo un ruolo strategico nella programmazione territoriale. Tale ruolo è anche motivato dal rilievo che la stessa sta assumendo nella programmazione dei Fondi comunitari 2014-2020. Accanto ad essa viene rilevato il ruolo delle province e le mutate funzioni da esse assunte, nonché le competenze delle unioni di comuni. In questa logica, se da un lato viene riconosciuta la natura fortemente policentrica del territorio italiano, dall'altro sembra essere stata abbandonata qualsiasi riflessione sulle città cosiddette medie, capoluogo di provincia o poli di innovazione e di sviluppo, riconosciute tali in quanto centri di offerta di servizi e con un forte ruolo funzionale e strategico. Non è possibile non tener conto delle dinamiche di sviluppo di tali centri nella valutazione della forma e degli strumenti della pianificazione, da affrontare riconsiderando i rapporti tra Regione, Città Metropolitana, Città medie e piccole, Unioni di comuni o Fusioni di essi e i rispettivi piani e compiti di pianificazione del territorio.

Il testo di riforma urbanistica, quando fa riferimento alla pianificazione del territorio (art. 7), nell'indicare la città metropolitana quale soggetto della pianificazione territoriale di area vasta, laddove non esercitata dalla provincia, e il Comune (da intendersi quindi quale città media o piccola) in quanto soggetto che esercita la pianificazione urbanistica del proprio territorio, non tiene conto, da un lato, della prevista adozione (triennale) e aggiornamento (annuale) del Piano strategico del territorio metropolitano, previsto dalla legge Delrio, che costituisce atto di indirizzo della Città metropolitana e che potrebbe costituire, opportunamente integrato, il documento strategico di pianificazione urbanistica del territorio e, dall'altro, dell'esistenza delle Unioni di comuni costituite per l'esercizio delle funzioni. Non si comprende perché non si ritenga di cogliere l'occasione offerta dall'approvazione di una legge quadro per chiarire cosa si intende per "pianificazione territoriale generale" e individuare l'opportunità di attribuire al piano metropolitano funzioni di piano strutturale (e fors'anche di qualche funzione di pianificazione operativa relativa a sviluppi di grande rilevanza strategica). La possibilità di pianificazione di area vasta, di carattere programmatico, a efficacia ricognitiva e conoscitiva deve essere attribuita anche alle Unioni di comuni,

che poi singolarmente declinano attraverso piani comunali di carattere operativo.

In conclusione:

- lo Stato produca pochi e incisivi codici legislativi e agende nazionali, distribuisca risorse per rendere efficaci politiche pubbliche di ammodernamento, con un linguaggio universale, a servizio di uguali diritti su tutto il territorio nazionale (infrastrutture, standard, ambiente, paesaggio, fiscalità).
- la Regione unisca programmazione di spesa e programmazione territoriale, garantendo, tramite politiche pubbliche (cioè dotate di risorse), l'integrazione degli interventi altrimenti settoriali (la sicurezza dei suoli, la valorizzazione dei patrimoni culturali, le reti naturalistiche, la formazione giovanile e il sostegno al lavoro che possano appoggiarsi al capitale territoriale).
- le Città metropolitane e le Unioni dei Comuni si occupino di strategie territoriali perequate (equilibrio insediativo e risposta alla domanda abitativa, assetti produttivi urbani e rurali, trasporto pubblico e mobilità).
- le Municipalità producano progetti di città, riorganizzando i luoghi urbani e rendendo efficiente uno stock urbanistico ed edilizio vecchio, figlio delle rendite (che comprende sia le parti di città nate come sommatoria delle zone B che quelle mal organizzate dai piani attuativi che avevano per oggetto le zone C), che è la risorsa più preziosa su cui investire. Si dovrebbe qui riaprire anche il capitolo città storica, della quale nessuno parla, come se la resistenza naturale che offrono gli spazi storicamente consolidati fosse garanzia della loro corretta manutenzione (basta vedere cosa sono oggi i centri storici per convenire che non è vero).

***Politiche integrate: ambiente e resilienza, prevenzione e sicurezza***

Il ddl lascia inalterata l'attesa di una legge di governo del territorio che contenga i principi di *partecipazione, di contenimento del consumo di suolo, di mitigazione e gestione dei rischi*, che richiami con forza strategie adattive e di *resilienza*. Il contenuto ambientale della futura pianificazione urbanistica è il grande assente nella legge, sia nel titolo I sui principi, sia nel titolo II dove si accenna genericamente ad una generica necessità di "sostenibilità economica, sociale e ambientale" degli interventi (impropriamente definiti di "rinnovo"). Riteniamo fondamentali questioni legate al nuovo metabolismo urbano, alle strategie adattive in epoca di cambiamenti climatici, centrali in una legge di principi (assieme ai temi dell'accessibilità e dell'inclusione sociale), perché impegnano di fatto lo Stato a coordinare intenti e risorse adeguate a questi obiettivi nelle diverse sedi legislative e di programmazione (programmi comunitari, agenda urbana, politiche per la città, risanamento ambientale ecc.).

Nei suoi principi e nei suoi obiettivi lo Stato deve pretendere dalla pianificazione urbanistica a tutte le scale uno spazio adeguato per connotare le strategie e le tattiche di rigenerazione urbana fondate sui "beni comuni", valorizzando la dimensione urbanistica (e non solo edilizia) della questione ambientale e uscendo dalla settorialità in cui è spesso relegata nelle azioni di

governo.

La carenza delle componenti ambientali appare non solo poco rispondente alle finalità di un rinnovato processo di pianificazione e di una risanata e continuativa azione di governo pubblico delle trasformazioni territoriali, ma anche distante dalle aspettative delle cittadinanze.

Manca anche la fondamentale attenzione ai temi della contabilità ambientale delle risorse, delle tutele e delle infrastrutture verdi. Nelle infrastrutture si considerano solamente quelle di comunicazione, non quelle energetiche ed ambientali. Inoltre, si nota che l'oggetto del governo del territorio si focalizza sul suolo, ignorando la tridimensionalità dell'urbanistica e sottovalutando i beni culturali ed ambientali (aria/atmosfera, acqua, sottosuolo) già oggetto di molte leggi regionali e delle pratiche di progettazione urbanistica (sottoservizi: fognature, impianti a rete per energia, telecomunicazioni).

Il ddl non valorizza gli strumenti del governo del territorio per la prevenzione dei rischi, esigenza ormai imprescindibile: i livelli di danni frequentemente verificatisi negli ultimi tempi nel territorio Italiano sono infatti determinati dalle negative interazioni tra pericoli naturali ed antropici, caratteristiche spaziali ed organizzative dei sistemi urbani e territoriali, caratteristiche dei manufatti componenti i sistemi. Il rischio è sensibile ai modi in cui il governo del territorio stabilisce obiettivi di sviluppo, uso del suolo, soddisfazione delle esigenze abitative, rinnovo e riqualificazione del patrimonio urbano ed edilizio. Occorrerebbe declinare, pur succintamente ma più chiaramente, la sostenibilità, esplicitando che essa include la prevenzione dei rischi e cioè che conformazione, controllo e gestione del territorio, attraverso la mitigazione degli effetti delle calamità e la riduzione preventiva dei rischi (= entità dei danni), tendono alla tutela di popolazione, ambiente, dotazioni territoriali, patrimonio infrastrutturale e in genere qualità urbana dai pericoli naturali ed antropici, nel rispetto dei valori paesaggistici e dei beni culturali.

### ***Politiche di rete***

Si deve constatare la mancata considerazione dell'ammodernamento del Paese tramite politiche di rete e infrastrutturazione. Riguardo ai compiti e alle funzioni dello Stato (art. 3), si nota che esse si riferiscono a politiche generali in materia di tutela ambientale, del paesaggio, dello sviluppo economico, sociale, di rinnovo urbano, ma non contemplano quelle in materia di infrastrutture e trasporti. Si ritiene, invece, che esse siano strategiche nell'assicurare accessibilità, coesione e inclusione sociale. Inoltre, nell'indicare forme di coordinamento con le Regioni per l'attuazione delle politiche nazionali, non sono previste adeguate forme di consultazione dei territori, necessarie per prevenire e affrontare al meglio alcuni gravi fenomeni tuttora in atto in vari contesti (Nimby, No corridoio, ecc.).

### ***Processo di pianificazione, strumenti, forma del piano***

Un limite del sistema di pianificazione basato sui principi della 1150/1942, diffusosi in quasi tutte le pianificazioni di settore, è di aver configurato il piano come elaborazione "di assetto", basata sul principio di conformità. È necessario dotare gli interessi pubblici di documenti strategici, che fissano obiettivi e priorità, e che interagiscono fra loro non come puzzle di previsioni

conformative sul territorio, ma come vettori d'azione, in grado di combinarsi secondo il principio di coerenza rispetto a priorità condivise. La pianificazione strategica avrà anche il compito di coordinare gli aspetti fiscali in coerenza con gli obiettivi individuati.

Si pone qui la necessità di chiarire come inserire la pianificazione strategica all'interno della dualità strutturale/operativa per dare maggiore consistenza alle definizioni della proposta di legge. Se strutturale assume il senso di ricognitivo e conoscitivo non si accorda bene alla pianificazione strategica che ha una natura di piano d'azione secondo fissati obiettivi (non meriterebbe neppure l'appellativo di piano); come si può affermare che non è conformativo se contiene disposizioni regolative di organismi sovraordinati?

Si può pertanto affermare che il nuovo sistema di pianificazione dovrà perseguire in generale gli obiettivi di evitare la formazione di piani a cascata e duplicazioni di contenuti, semplificare il processo di formazione degli strumenti e costruire riferimenti certi.

Anche la coerenza è questione da ripensare. Il piano deve produrre esito. Il rinvio di efficacia dalla pianificazione strutturale all'urbanistica operativa ha permesso la continua riproposizione del piano regolatore tradizionale. L'attesa dello strumento che conforma il diritto d'uso del suolo ha indebolito il livello adeguato per la realizzazione delle reti e il governo dei flussi utili ai cicli dell'efficienza ambientale delle città e agli equilibri insediativi. Un livello che non è confinabile nei limiti amministrativi comunali.

Sulle parti del ddl relative alla disciplina della pianificazione urbanistica comunale, in primo luogo è da esprimere apprezzamento per la previsione di un'articolazione della pianificazione urbanistica comunale in un piano strutturale e in un piano operativo, ma non si concorda con la sua applicazione al livello comunale.

Si ritiene inoltre preferibile non solo evidenziare, quanto alla parte c.d. ricognitiva, l'importanza da riconoscere ai quadri conoscitivi, ma chiarire anche che con la pianificazione strutturale, oltre al recepimento di tutti i vincoli ricognitivi di valore morfologici ed altri valori intrinseci e di particolari situazioni ontologiche previsti da leggi e da piani di settore, deve intervenire l'individuazione (in sede di conformazione del territorio) di altri valori comunque meritevoli di tutela, la cui considerazione comporta spesso l'esclusione della possibilità di promuovere conformazioni edificatorie nelle successive fasi del processo di pianificazione. Si deve ritenere necessario attribuire al piano in considerazione il compito di conformare il territorio, creando condizioni e limiti per l'esercizio della funzione di conformazione edificatoria attribuita alla pianificazione operativa.

Sorprende la disattenzione per la disciplina del tessuto urbano consolidato per il quale non può valere, data anche la sua già intervenuta conformazione, l'articolazione delle scelte dei suddetti due distinti momenti, quello strutturale e quello operativo. Si suggerisce la considerazione della necessità di una competente regolativa della pianificazione comunale distinta dalle due sole componenti allo stato contemplate.

In conclusione, riteniamo fondamentali:

- un piano di area vasta che tratti di paesaggio, ambiente e infrastrutture immediatamente operativo, in grado cioè di generare progetti e costituire la piattaforma del coordinamento delle politiche pubbliche;
- un piano veramente strutturale, cioè essenziale e non conformativo, che superi qualsiasi forma di azionamento e che rappresenti il telaio territoriale delle politiche utili per quel territorio (pianificazione strategica), che non sia più solo comunale, ma alla scala dell'Unione dei Comuni e della Città Metropolitana, che non prefiguri un improbabile "disegno al futuro", che sia a "consumo di suolo zero" e adotti quindi un'esplicita strategia di rigenerazione urbana;
- un piano operativo finalizzato al miglioramento della qualità urbana, efficace per la rigenerazione urbana, complessa per la varietà degli aspetti in gioco, fisici, finanziari, sociali, riferiti agli assetti proprietari, agli stati di degrado e inquinamento, sostenuta da risorse reali disponibili e spendibili, meccanismi che non alimentino le attese della rendita, investimenti corretti nel partenariato pubblico privato, una programmazione flessibile ma a tempo determinato, ben diversa dal disegno previsionale e regolativo;
- una regolamentazione urbanistico edilizia applicata ai tessuti e alle forme urbane diffuse, eterogenee, consolidate, bisognose di evoluzione compatibile con l'erogazione di servizi e a favore dell'accessibilità e dell'inclusione sociale.

Si registra scarsa attenzione alla relazione tra momento programmatico e momento operativo: per non ridurre la fase operativa ad una mosaicatura anche casuale di proposte private, è indispensabile passare attraverso modalità concorsuali, di cui affermare il principio, lasciando alle normative regionali tutte le possibili declinazioni. Appare da sostenere la necessità di stabilire che, per quanto riguarda il passaggio dal piano strutturale al piano operativo e i rapporti con i privati all'uopo occorrenti ed in particolare le negoziazioni, debbono essere rispettate regole

- atte ad evitare trattamenti differenziati, eccessi di discrezionalità, esiti da pianificazione "a la carte",
- tali da garantire, solo in presenza dei necessari presupposti (possibili individuazioni in via alternativa di alcune scelte), l'applicazione del principio di concorsualità,
- ed infine (ma certo non alla fine) tali da consentire di perseguire gli obiettivi strategici prescelti nella fase strutturale del processo di pianificazione.

Gli accordi definiti nell'art. 14 del ddl sembrano concepiti come accordi derogatori o in variante agli strumenti urbanistici. Devono essere disincentivate scelte legislative regionali a causa delle quali si potrebbe avere il ricorso a negoziazioni ed accordi non preordinati al perseguimento degli obiettivi di piano. E' necessario evitare rapporti urbanistici pubblico-privato e negoziazioni senza la rete costituita da una costante applicazione del metodo

della pianificazione, senza la garanzia della suddetta finalizzazione al perseguimento di obiettivi strategici.

Infine, nell'Art. 7 e in altre parti del testo si fa più volte riferimento ai "piani urbanistici attuativi"; tali piani sono un retaggio del vecchio ordinamento (attuativi del PRG!) e dovrebbero essere sostituiti da più semplici e utili "permessi di costruire convenzionati", magari accompagnati da masterplan per evidenziare il risultato.

### ***Rigenerazione e contenimento del consumo di suolo***

La "rigenerazione urbana" non è il "rinnovo urbano" che informa il titolo II (termine non coincidente peraltro con la "trasformazione urbana" contenuta nel titolo generale del ddl). La rigenerazione diffusa è un complesso di azioni non limitabili alla componente edilizia. Il "rinnovo", come definito nel ddl, rinvia alla semplice operazione edilizia/urbanistica di demolizione e ricostruzione di fabbricati e infrastrutture. La procedura è descritta come intervento in cui lo Stato ha mero ruolo di regolazione delle forze di mercato, mentre è esclusa la funzione di partner come investitore o realizzatore di programmi a finalità sociale o di aiuto alle imprese. In altri termini, non si configura come politica urbana.

Quanto al recupero di contenitori dismessi (più propriamente individuabili come suoli urbanizzati ed edificati giunti a conclusione del loro ciclo di utilizzo), l'attribuzione di premialità volumetriche per favorirne il recupero si è dimostrata poco efficace. Nei fatti il valore delle aree in termini teorici è stato continuamente incrementato senza che a ciò corrispondesse un reale interesse al recupero. I valori immobiliari aumentano, ma le aree rimangono abbandonate. Una più attenta valutazione del ruolo di tali comparti, spesso centrali nel sistema urbano, porterebbe a considerare diverse ipotesi di recupero. Spesso si tratta di ambiti dismessi che potrebbero essere recuperati, con minori costi di bonifica e di trasformazione, come spazi non edificati a completamento di dotazioni urbanistiche e di costruzione della rete verde. Si tratta di un riutilizzo reale e non virtuale che parte dal presupposto che si tratta di aree che hanno già compensato finché erano utilizzate i costi di urbanizzazione e oggi possono essere recuperate in una logica che non sia solo di contenimento del consumo di suolo, ma di restituzione del suolo al sistema urbano.

Infine, sul problema del consumo di suolo: esso non è tema esclusivamente quantitativo. Non basta ridurre il consumo di suolo e nemmeno ridurre il consumo di suolo di qualità: occorre anche riconfigurare pattern insediativi che siano sostenibili. L'impostazione della proposta di legge per contrastare il consumo di suolo appare in tal senso sbilanciata sui soli aspetti quantitativi, sia in termini assoluti che in termini di una raffinata articolazione in classi qualitative di suoli che però distoglie dalla questione centrale del progetto urbanistico, ovvero dalla necessità di ridurre il suolo impermeabilizzato (Sealed soil = lost soil, Commissione Europea).

In conclusione, l'INU rilancia una definizione di rigenerazione urbana generalizzata, che comprende la produzione di ricchezza pubblica e privata, le strategie dell'adattamento climatico, le politiche di inclusione sociale, le azioni di messa in sicurezza dei territori e l'innovazione della produttività d'impresa.

gli interventi dell'infrastrutturazione fisica e quelle della rete immateriale a sostegno dello sviluppo, del lavoro e della creatività urbana.

### ***Edilizia residenziale sociale e rinnovo urbano***

Sull'Edilizia residenziale sociale il testo si limita a riportare una disciplina in larga parte già praticata. In prospettiva, l'ERS dovrà diventare il nodo essenziale delle politiche pubbliche urbane e il motore del rinnovamento territoriale, per acquisire un migliore mix funzionale e sociale e dar vita ad una compagine urbana più articolata e coesa, per rispondere concretamente alle istanze di ritorno alla città e di abitare sostenibile, per offrire efficaci soluzioni di redistribuzione della rendita e, non ultimo, per assicurare operatività al mercato edilizio. L'edilizia residenziale sociale (pubblica e privata) deve essere resa obbligatoria e dovrebbe essere assicurato il mantenimento di uno stock minimo di proprietà di aree ed immobili pubblici, su cui concentrare le risorse delle amministrazioni, a cui affiancare un sistema più ampio di dotazioni e servizi abitativi promossi e gestiti anche con la partecipazione dei privati. Date le condizioni del nostro Paese, l'impegno dello Stato e delle Regioni in favore dell'ERS deve promuoverne la centralità nelle operazioni di rigenerazione, supportando prioritariamente l'affitto (a prezzi accessibili), con prescrizioni e contributi straordinari: al contrario, l'art. 8 comma 5 afferma che la programmazione territoriale *contiene previsioni particolari che garantiscono l'accesso alla proprietà dell'abitazione*, eco di slogan ormai lontani e superati del primo boom edilizio.

### ***Città pubblica***

Il tema centrale della costruzione degli elementi della città pubblica deve trovare nella legge un quadro di riferimento unitario per le Regioni sia nella loro definizione che nella loro composizione. Sul superamento del DM 1444/68 si nota che, dati i riconosciuti squilibri regionali nella dotazione delle infrastrutture, appare debole trattare l'argomento in termini puramente procedurali ed assegnarlo a negoziazioni regionali, senza assumere il principio generale dell'equità regionale e degli uguali diritti alla città dei cittadini della repubblica ovunque essi abitino. Il concetto di dotazioni minime può facilmente ridursi a registrare le attuali deficienze abbassando il livello delle dotazioni territoriali.

E' necessario osservare come la modifica costituzionale (nel testo approvato dal Senato in prima lettura) dell'articolo 117 Costituzione preveda che «*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di ... dotazione infrastrutturale*». La modifica costituzionale, se mantenuta e/o non esplicitata, potrebbe non solo porre un ostacolo insormontabile alla determinazione univoca sull'intero territorio nazionale dei livelli essenziali delle dotazioni infrastrutturali, ma, soprattutto, rendere non praticabile l'avvio di qualsivoglia programma di perequazione infrastrutturale dei divari territoriali.

### ***Dotazioni e prestazioni ambientali***

Se la questione ambientale è centrale nell'urbanistica dei prossimi vent'anni, non ci interessa rimanere su un piano di regolazione quantitativa aggiornata delle "dotazioni" ma affermare anche e soprattutto le loro prestazioni urbanistiche ed ecologiche. In questo senso, le prestazioni ambientali non

sono un optional da incentivare con le premialità e bisognerebbe distinguere tra:

- un plafond di prestazioni ambientali di valore urbanistico-edilizio da garantire sempre negli interventi diffusi e concentrati (oggetto di regolamentazione urbanistico-edilizia) che la legge dovrebbe, nei suoi enunciati, favorire attraverso un'armonizzazione di norme e politiche nazionali e regionali che già garantiscono adeguate incentivazioni e obblighi, ma sono parcellizzate e frammentarie e dunque non finalizzate ad obiettivi complessi;
- alcune prestazioni ambientali aggiuntive – da sollecitare attraverso una pluralità di strumenti, quali premialità, contributi straordinari e politiche fiscali – finalizzate ad ottenere incrementi quali-quantitativi rispetto al plafond da garantire comunque, compensazioni ecologiche anche a distanza e azioni di bonifica in grado di contribuire alla costruzione delle infrastrutture blu e verdi.

Occorre richiamare la “perequazione infrastrutturale”, (Legge n. 42/2009), che, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale, prevede il recupero del deficit infrastrutturale di specifiche realtà territoriali. Nel riportare le dotazioni territoriali essenziali la norma dovrebbe, pertanto, contenere anche un riferimento a tale importante aspetto.

### ***Perequazione e compensazione***

La perequazione e compensazione sono principi necessari sia a livello territoriale (di area vasta) sia a livello urbanistico (nel rapporto pubblico-privato e tra privati). Utile nella pianificazione dell'espansione, la perequazione andrà adeguata ai nuovi obiettivi di rigenerazione urbana e di trasformazione insediativa consumo di suolo a saldo zero. Restano gli obiettivi equitativi, anche per ridurre gli effetti di una distribuzione del reddito sempre meno coerente agli obiettivi di coesione sociale. Vanno calcolati tutti i costi, anche di bonifica e di demolizione, e deve servire a incentivare il trasferimento delle cubature incongrue o eccedenti. L'INU non crede alla borsa dei diritti edificatori.

Si rileva anche che il ddl non riconosce i due differenti dispositivi della perequazione territoriale e della perequazione urbanistica. La prima rappresenta uno strumento tecnico finalizzato alla redistribuzione equitativa tra diverse proprietà immobiliari della valorizzazione generale dalle trasformazioni urbane, prima previste e poi attuate secondo il piano comunale. Il campo di applicazione della perequazione urbanistica è circoscritto alla dimensione del piano comunale e, più nel dettaglio, alle aree suscettibili di trasformazione. La perequazione territoriale rappresenta invece una particolare forma compensativa e/o finanziaria, in cui protagoniste non sono le proprietà immobiliari ma le collettività, principalmente rappresentate dai Comuni, e il fine da perseguire è un'equilibrata distribuzione dei vantaggi e

dei sacrifici connessi agli interventi urbanizzativi, infrastrutturali ed insediativi che travalicano i confini comunali.

***Trasferibilità di quantità (e non diritti) edificatorie.***

Manca una definizione dei diritti edificatori ed una spiegazione di come sono generati, da cosa provengono, a quali poteri vanno attribuiti. Ribadiamo che le quantità edificatorie sono sempre associate ai terreni che le hanno generate o ricevute (non esistono quantità edificatorie “in volo”), tale trasferimento avviene sempre con uno strumento di pianificazione (ed è soggetto a trascrizione).

A proposito dei diritti edificatori generati da perequazione, compensazione ed incentivazioni, si precisa anche che essi devono afferire a proprietà immobiliari catastalmente individuate.

E' necessario che sia sancita la decadenza dei diritti privati, se non esercitati. L'art.7 co. 8 ne tratta in modo ambiguo, perché fa riferimento alla mancata approvazione del piano da parte del Comune o Città Metropolitana entro un lasso di tempo individuato.

La posizione dell'INU è da sempre e ancora oggi per la decadenza de diritti privati acquisiti pro-tempore in virtù dell'approvazione degli strumenti, in assenza di una loro attuazione in un arco di tempo delimitato. E' necessario ribadire la decadenza quinquennale delle potenzialità edificatorie private, analogamente ai vincoli preordinati all'esproprio.

Riteniamo anche necessario che sia da fermare in via esplicita la cd pratica del trascinamento, ossia la traduzione delle edificabilità previste nei piani previgenti in titoli edificatori negoziabili.

Nell'Art. 12, a proposito dei “Diritti edificatori” non viene specificata la differenza, necessaria, al fine di risolvere il problema del “residuo di piano”, tra “diritti”, effetto di un previsione conformativa a livello operativo o di una convenzione stipulata e valida tra Comune e proprietari e “previsioni” o “possibilità edificatorie” (della componente strutturale), sempre modificabili/cancellabili con adeguate motivazioni. Le quantità edificatorie conferite a titolo di perequazione o premialità sono legate al piano che le ha generate, non sono soggette a indennizzo.

***Fiscalità immobiliare***

La volontà di integrare la materia urbanistica e quella fiscale merita un grande apprezzamento. I nuovi atti di governo del territorio dovranno essere strettamente integrati nelle politiche di bilancio degli enti locali e ne dovranno costituire effettivamente il motore e l'elemento di verifica. La fiscalità immobiliare è centrale per la possibilità di dare attuazione alle politiche urbane di rigenerazione diffusa, tramite interventi che possono beneficiare di sgravi fiscali, e differenziando ad esempio la fiscalità afferente alle operazioni di rigenerazione rispetto a quelle che consumano nuovo territorio. Oggi, in una fase di stallo del mercato, occorre mettere al sicuro gli insediamenti italiani e far in modo di concentrare tutta la trasformazione sull'efficienza dell'uso dei suoli già urbanizzati, evitando che future nuove ondate di instabilità finanziaria tornino a generare altri sconquassi ed a falsificare i bisogni reali per favorire vantaggi patrimoniali. In tal senso è necessario

ricostruire forme di finanza locale connesse alla realizzazione di capitalizzazioni indispensabili alla costruzione dell'armatura urbana, ma che debbono essere vincolate al territorio e non connesse alle incertezze della finanza globalizzata.

### ***Semplificazione***

La semplificazione dovrà essere perseguita non solo attraverso uno snellimento delle procedure ma anche e soprattutto con l'avvio di un processo di delegificazione, che dovrà in futuro concludersi con un testo unico sul territorio (Codice). Quanto alle pratiche di copianificazione e alla governance, è indiscutibile constatare che non si otterranno successi, né in termini di semplificazione né quanto a certezza di tempi e del diritto, finché non saranno chiare, obbligatorie e tracciabili le assunzioni di responsabilità e le competenze.

### ***Linguaggio e Glossario***

Si nota la compresenza di linguaggi diversi, mutuati dalla tecnica urbanistica, da apparati legislativi regionali, da corpi di riflessione e di trattazione di natura giuridica.

Data l'estrema fluidità del dibattito scientifico su questi temi e la non univocità delle interpretazioni, si ritiene fondamentale chiarire le definizioni dei termini principali della normativa per il governo del territorio in maniera univoca.

Roma, 15 settembre 2014