

Il Nuovo Piano

1. *Perché il Nuovo Piano*

Credo non sia scontato ribadire, innanzitutto, l'utilità e la necessità del piano come strumento, anche se non l'unico, di governo del territorio. In questi ultimi anni, infatti, abbiamo utilizzato altri strumenti, i *programmi* variamente denominati, efficaci soprattutto nella trasformazione urbana, mentre una componente rilevante della nostra disciplina ha sviluppato esperienze di *politiche urbane e territoriali*; ma abbiamo riconosciuto anche l'importanza dei *progetti*, quelli *urbani* innanzitutto, come una componente fondamentale della nostra disciplina e un tratto irrinunciabile della nostra cultura. Si tratta, in tutti i casi, di strumenti utili, se non indispensabili, per il governo del territorio, sempre che partecipino ad una strategia generale, il piano appunto, che li rende ancora più efficaci e li libera da potenziali contraddizioni. D'altronde, le vicende concrete delle trasformazioni urbane e territoriali hanno dimostrato come un approccio slegato da una strategia generale, può essere anche fattibile, ma non può affrontare che marginalmente e non può risolvere né la sostanza delle problematiche attuali della città contemporanea, né i nuovi squilibri e le nuove contraddizioni che l'attuale scenario territoriale comporta, anzi, spesso li aggrava. Sono comunque molto lontani, culturalmente e disciplinarmente, gli anni in cui il piano veniva messo in discussione confondendo, anche volutamente, l'approccio generale con lo strumento specifico fino ad allora utilizzato: e ciò grazie al rinnovamento della cultura del piano, al quale l'INU ha contribuito in maniera decisiva.

Affrontare le problematiche della città e del territorio in termini di piano è dunque la prospettiva che l'INU intende riconfermare per il futuro, sapendo però che non si può prescindere dall'efficacia del piano stesso, cioè dalla sua capacità di tradurre gli obiettivi in risultati e dalla sua qualità, cioè dalla capacità di rispondere in modo adeguato alle problematiche attuali della città e del territorio. L'obbiettivo di rinnovare radicalmente il piano, culturalmente e tecnicamente, lo abbiamo posto nel XXI Congresso di Bologna del 1995, con la proposta di articolarlo nelle due componenti *strutturale* e *operativa*, soluzione che, dove applicata, non solo ha restituito ad esso la necessaria efficacia, ma ha anche risolto gli annosi problemi di costituzionalità che avevano determinato la crisi irreversibile del PRG. Oggi possiamo ritenere raggiunto quell'obbiettivo, almeno come acquisizione culturale complessiva, come testimoniano le molte leggi regionali che hanno seguito il modello da noi proposto; e se il quadro nazionale non è ancora completamente soddisfacente, ciò è dovuto da un lato alla mancanza della "legge nazionale sui principi generali del governo del territorio" che completerebbe la riforma in corso e, dall'altro lato, alla permanenza in alcune Regioni di norme ancora legate al vecchio modello regolativo. La strada, tuttavia, appare ormai chiaramente tracciata e l'esperienza ci dimostra come non vi debbano essere dubbi nel seguirla, ma solo un grande impegno per completarla.

Il *Nuovo Piano* significa, dunque, superare le ultime resistenze per la completa affermazione del modello della riforma, dovute ad una perdurante vischiosità della cultura del PRG, che per oltre cinquant'anni ha dominato la scena urbanistica italiana, ma anche alle difficoltà oggettive che oggi i Comuni incontrano nel formare i propri

bilanci e che li espone alla contraddizione di dover finanziare con “moneta urbanistica” i propri servizi; situazione questa, sicuramente favorita da piani totalmente conformativi dei diritti edificatori e disastrosa per il futuro del territorio. Ma significa anche affrontare i nuovi temi che oggi attraversano la città e il territorio e che configurano uno scenario del tutto diverso da quello che avevamo di fronte tredici anni fa. Completare la strada tracciata dunque, ma anche andare oltre, sviluppando nuovi approcci e nuovi contenuti del piano, adeguati alla realtà attuale. E' questo l'impegno culturale e disciplinare che l'INU vuole assumere con questo XXVI Congresso, la cui struttura è stata pensata con questo obiettivo, selezionando i cinque temi che ci sono sembrati essenziali per garantire piani veramente efficaci e adeguati alle problematiche oggi più importanti, il cui approfondimento è stato affidato anche a voci esterne al nostro Istituto, palese dimostrazione della nostra volontà di apertura e confronto. Temi che sono stati sviluppati nelle molte iniziative che hanno preceduto questo Congresso e che sono ripresi nella mostra che è stata realizzata con grande impegno, nella quale sono esemplificati molti casi che possiamo considerare di *Nuovo Piano*.

2. *Forma e contenuto del Nuovo Piano*

Il primo tema riguarda la forma strutturale del *Nuovo Piano*, forma che deve essere sostenuta con un rigore ancora più marcato di quanto non sia avvenuto in questi ultimi tredici anni, vale a dire dal 1995. Non si tratta solo di completare il complesso delle leggi regionali in questa direzione, correggendo quelle che non hanno sviluppato con coerenza quel modello e indirizzando verso di esso le leggi delle Regioni che non lo hanno ancora realizzato; si tratta anche di compiere un salto di qualità nella cultura urbanistica, che liberi il *piano strutturale*, comunale o di area vasta, da ogni carattere regolativo e conformativo relativamente, in particolare, ai diritti edificatori; un salto di qualità che riguarda la formazione degli urbanisti e l'aggiornamento della loro cultura tecnica e disciplinare, troppo spesso ancora condizionata dalla lunga esperienza dei PRG.

Se è vero che i *piani strutturali* conservano necessariamente un carattere conformativo per le aree gravate dai *vincoli ricognitivi*, vale a dire vincoli, normalmente sovraordinati, non indennizzabili e atemporali (quelli di tipo ambientale e paesistico), è anche vero che tutte le altre previsioni devono assumere un carattere esclusivamente programmatico, cioè di indirizzo e non di prescrizione. Ciò deve valere per le nuove previsioni relative al sistema insediativo, ma anche per quelle relative alle nuove infrastrutture, ai nuovi servizi e, in generale, a tutte le trasformazioni che saranno invece disciplinate in modo prescrittivo e conformativo dal *piano operativo* (mentre gli insediamenti esistenti saranno disciplinati dal *regolamento urbanistico*, anch'esso prescrittivo e conformativo). La natura programmatica delle indicazioni del *piano strutturale* deve però essere affermata rigorosamente, senza contraddizioni, assicurando che le stesse non configurino non solo nessuna forma di *diritto*, ma neppure nessuna *aspettativa*; in caso contrario il piano ricadrebbe nelle situazioni di incostituzionalità prima ricordate, quali la disparità di trattamento, la durata differente di vincoli e diritti, la sostanziale coincidenza tra previsione e diritto: insomma tutte le contraddizioni giuridiche per le quali tredici anni fa abbiamo proposto il nuovo modello di pianificazione - attuazione.

Questa impostazione, assolutamente indispensabile, spesso messa in discussione dall'ambiguità di alcune leggi regionali, ma anche dalla loro attuazione, con circolari contraddittorie o allegati che fanno rientrare dalla finestra quello che si era fatto uscire dalla porta o, ancora, attraverso una gestione discutibile delle conferenze di pianificazione (una delle conquiste più importanti della riforma), deve essere assicurata anche dagli apparati tecnici del piano, dal modo con il quale essi sono disegnati e dalla forma giuridica della relativa normativa. Molte delle difficoltà della nuova pianificazione nascono, infatti, dalle modalità di rappresentazione del piano strutturale e dal contenuto prescrittivo delle norme ad esso riferite: i perimetri e lo *zoning* (una "maniera di pensare l'urbanistica" dalla quale non riusciamo a liberarci), così come un eccesso di indici e parametri, del tutto inutili, anzi dannosi, nella definizione di un piano generale, che dovrebbe limitarsi ad indicare le strategie generali e le scelte essenziali infrastrutturali, ambientali e insediative che configurano l'assetto della città e del territorio. Un approccio che nasconde un pensiero ancora rivolto al passato, che relega *il piano operativo* ad un tradizionale, inaccettabile, momento attuativo del *piano strutturale*, invece di considerarlo un *altro piano* che ne interpreta e sviluppa con flessibilità le indicazioni.

Né vanno dimenticate le conseguenze fiscali di tale impostazione, le cui contraddizioni, prima ricordate, sono imputabili, probabilmente, proprio ad esse. Infatti, se è evidente che non è possibile alcuna imposizione fiscale, ICI compresa, su *indicazioni* non conformative dei diritti proprietari, lo stesso non può dirsi quando le stesse si trasformano in *previsioni* in qualche modo assimilabili a quelle del vecchio modello regolativo, per le quali l'attuale normativa fiscale (ahimé recentemente confermata) prevede esplicitamente l'applicazione dell'ICI, ignorando che ormai nella maggior parte delle Regioni ciò non dovrebbe essere più possibile: la regola ferrea dello Stato di impedire ogni "diminuzione del gettito fiscale" è evidentemente sorda alle ragioni di un buon governo del territorio; una situazione alla quale solo la "legge di principi" può porre rimedio, insieme, naturalmente ad una adeguata revisione della fiscalità locale, che garantisca ai Comuni le risorse necessarie per funzionare.

Il secondo tema del *Nuovo Piano* riguarda il *piano operativo*, la seconda componente fondamentale del nuovo modello, poco sperimentata rispetto alla prima, soprattutto perché i Comuni che possono utilizzare leggi riformiste stanno completando solo ora la fase della pianificazione strutturale e quindi stanno affrontando solo ora quella della pianificazione operativa. Ma a questo proposito, bisogna anche osservare che su questo aspetto, le leggi regionali presentano le soluzioni meno convincenti e più vicine al vecchio modello. Il *piano operativo* riguarda, in generale, la trasformazione urbana; tuttavia esso non deve limitarsi alla sua disciplina, ma deve rappresentarne un vero e proprio bilancio economico, evidenziando i costi che essa comporta ma anche le risorse che genera; un bilancio nel quale, oltre ai margini economici del promotore, deve emergere l'interesse pubblico dell'intera operazione, in termini di opere, attrezzature e contributi finanziari, che rappresentano, di fatto, la quota di rendita che viene restituita alla collettività. Un bilancio economico dal quale risulti anche l'utilizzazione delle risorse pubbliche generate, che non devono essere disperse nelle mille necessità dell'amministrazione pubblica, ma spese per una finalità "di scopo", cioè per la riqualificazione e la modernizzazione della città. Un bilancio economico, dunque, nel quale devono comparire, a differenza di quanto spesso avviene oggi, costi di produzione effettivi e oneri e contributi non convenzionali, ma corrispondenti ai costi della "città pubblica" alla cui costruzione la trasformazione urbana deve contribuire. Così impostato, il *piano operativo*, l'unico momento in cui il piano

incontra la rendita, ne può rappresentare anche una concreta forma di controllo, governando realmente un mercato troppo spesso lasciato a negoziazioni i cui vantaggi pubblici si sono rivelati spesso assai limitati. D'altronde, se si vuole tenere sotto controllo la rendita, come io penso sia necessario, non vi sono alternative a un approccio di questo tipo, date le attuali indennità espropriative ormai esplicitamente riferite ai valori di mercato, che rappresentano quindi un pieno riconoscimento della rendita e ne rendono impossibili le modalità di controllo immaginate nel passato.

Connotare il *piano operativo* come il momento del controllo e della restituzione della rendita, appare, dunque, come un elemento importante del *Nuovo Piano*, che consente di riprendere un impegno che ha caratterizzato nel passato l'urbanistica riformista e che negli ultimi anni è passato in secondo piano. Se, infatti, le forme della rendita sono cambiate rispetto a trent'anni fa con la formazione di rendite di attesa generalizzate che interessano tutto il territorio della metropolizzazione, non sono cambiati, anzi sono aumentati, sia il peso della stessa rendita sull'economia del Paese (come l'esplosione dei valori immobiliari dimostra), sia il carattere parassitario di una ricchezza prodotta quasi interamente dalla collettività, grazie alle scelte dell'amministrazione pubblica, e quasi interamente privatizzata.

Se riproporre il tema del controllo della rendita nel *piano operativo* rappresenta un passaggio importante del *Nuovo Piano*, non vanno dimenticati gli altri caratteri fondamentali della sua forma, non sempre sviluppati adeguatamente, come già rilevato, nelle leggi regionali. Innanzitutto il suo carattere prescrittivo, che consente di passare dalle indicazioni programmatiche del *piano strutturale* ad una dimensione vincolante, garantendo con il passaggio dall'uno all'altro piano (due piani diversi quindi e non uno attuativo dell'altro, come già sottolineato) quell'indispensabile flessibilità progettuale che mancava nel vecchio modello e che era stata impropriamente garantita dal continuo ricorso alle "varianti". In secondo luogo il suo carattere conformativo dei diritti edificatori, localizzando gli ambiti di applicazione della fiscalità locale e, soprattutto, consentendo un effettivo processo negoziale, indispensabile in qualsiasi trasformazione urbana, che veda, cioè, l'amministrazione pubblica nelle migliori condizioni di forza contrattuale, rispetto ad un passato di diritti edificatori assegnati a priori e a tempo indeterminato, senza nessuna contropartita reale. In terzo luogo, il suo carattere parziale, che garantisce una reale ed efficace operatività delle proposte selezionate (le più mature e attendibili), consentendo così anche una altrettanto efficace programmazione delle stesse, raccordate ai programmi delle opere pubbliche e più in generale alle risorse pubbliche e private effettivamente disponibili; anche se non necessariamente deve configurarsi uno sviluppo "in serie" delle indicazioni strutturali, ma anche "in parallelo". Infine la sua durata limitata nel tempo, cinque anni, se tale è il periodo di validità dei *vincoli ablativi*, per garantire la piena equità tra vincoli e diritti, ma anche per garantire un'effettiva possibilità di concorsualità concorrenziale.

Ribaditi i caratteri fondamentali degli strumenti del piano, vi sono i temi che le nuove problematiche territoriali ci impongono di affrontare e che si devono tradurre in nuovi contenuti del *Nuovo Piano*, in obiettivi si possono affrontare e risolvere con gli strumenti propri della nostra disciplina; anche se gli stessi temi dovranno essere oggetto di altre forme d'intervento, di altre politiche promosse dallo Stato e dalle Regioni.

Tra questi temi spicca quello della *metropolizzazione* del territorio, il terzo tema che approfondiremo in questo Congresso, vale a dire la "nuova città", la cui dimensione geografica non coincide più con quella amministrativa e nella quale vive la maggioranza della popolazione; una "nuova città" che si è formata negli ultimi anni con una esplosione della diffusione insediativa che ha investito nuovi territori, in qualche modo correlati alle periferie metropolitane e alle espansioni urbane più tradizionali. Una "nuova città" nella quale non si riconosce più alcun disegno pianificatorio, dove si registrano nuovi squilibri territoriali tra le sue parti, priva di uno spazio pubblico riconoscibile, affidata quasi interamente alla mobilità automobilistica; una "nuova città", quindi, del tutto insostenibile. Affrontare la metropolizzazione non può certo essere solo compito del piano, ma anche di politiche generali come quelle per la mobilità, l'infrastrutturazione del territorio, lo sviluppo del trasporto collettivo, il contenimento della diffusione insediativa. Il *Nuovo Piano* può, tuttavia, fornire un contributo importante per affrontare quella che appare oggi come la principale patologia territoriale, superando, nel suo livello strutturale, la scala comunale, che è tanto largamente praticata, quanto ormai poco significativa e utile. Dobbiamo, quindi, puntare su *piani strutturali* alla scala della metropolizzazione, lasciando al livello operativo la definizione della progettualità locale. *Piani strutturali* relativi, quindi, ad aggregazioni di Comuni o promossi dalle Province, ma a "geometria variabile", sempre cioè alla scala della metropolizzazione, senza pensare ad impossibili riorganizzazioni amministrative. Piani che affrontino i problemi fondamentali di quel territorio dando risposte adeguate in termini di rete della mobilità, rete ecologica, realizzazione di nuovo spazio pubblico, localizzazione di funzioni strategiche e di eccellenza nelle centralità da confermare e, soprattutto, nelle nuove centralità. Trasformando l'informe e caotico territorio della "nuova città" in una grande città policentrica sostenuta e condizionata dalle reti della mobilità ed ecologica. Un approccio che rimette quindi in discussione anche la tradizionale distinzione tra livello comunale e livello d'area vasta e che ci costringerà, nel prossimo futuro, a ripensare quest'ultimo, fino ad ora sostanzialmente identificato con quello provinciale.

Un tema direttamente connesso con il precedente, che può cambiare contenuti e strategia del piano, riguarda il *consumo di suolo*, il cui contenimento rappresenta una fondamentale politica di sostenibilità, dato che si tratta di una risorsa finita, non riproducibile. Anche questo tema deve essere oggetto di una azione generale dello Stato, di una politica che utilizzi strumenti non direttamente attinenti alle possibilità d'intervento della pianificazione, meglio se coordinata da una legge specifica, analoga a quelle utilizzate da altri Paesi europei. Ma anche il questo caso il *Nuovo Piano* può dare un contributo rilevante a risolvere le gravi contraddizioni che un eccessivo e continuo consumo di suolo extraurbano, trasformato in suolo urbano senza alcuna misura di compensazione ambientale, comporta, indirizzando le nuove trasformazioni urbane necessarie verso i suoli già edificati da trasformare (le tante tipologie di *brownfields* esistenti), o verso le mille porosità che la "nuova città" offre, o con la sostituzione delle "parti molli" della città tradizionale, dove sono possibili interventi di sostituzione e di ragionevole densificazione, introducendo così, anche in Italia, la demolizione e ricostruzione come modalità ordinaria di riqualificazione urbana. Tutti interventi che dovranno essere accompagnati sistematicamente da adeguate misure di compensazione ecologica, finalizzate a sostenere la rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili aria e acqua; migliorando quindi la qualità ambientale anche con interventi di trasformazione e non solo di conservazione. Preliminare ad ogni politica, generale o urbanistica, è, comunque, la conoscenza delle dimensioni del *consumo di suolo*, dato che i dati oggi disponibili cambiano in modo rilevante a

seconda delle fonti utilizzate e dei metodi di computo, che, a volte, presentano errori clamorosi, come, per esempio, la classificazione tra i consumi di suoli sottratti all'agricoltura, ma utilizzati per progetti di rimboschimento, o di suoli trasformati in ambito urbano, ma con finalità di tipo ambientale, come la realizzazione di nuovi parchi.

Il quarto tema di approfondimento congressuale riguarda l'*energia*, un tema del tutto assente nella pianificazione urbanistica e territoriale italiana se non per le problematiche della sicurezza e della salute dei cittadini relativamente ai grandi conduttori e agli impianti di produzione e distribuzione dell'energia stessa; un tema che tuttavia, negli ultimi anni, è stato oggetto, soprattutto per quanto riguarda le problematiche del risparmio e dell'efficienza energetici, di sempre più diffuse normative regionali relative alle nuove costruzioni e al recupero dell'esistente, che entreranno quindi a pieno titolo nella pianificazione operativa e in quella regolativa dell'esistente, anche per quanto riguarda la necessaria incentivazione delle soluzioni innovative. Ora, si tratta però di fare un ulteriore passo avanti, di passare "dall'edificio alla città e al territorio", il che presuppone conoscenze e professionalità che oggi non sono ancora presenti, o lo sono marginalmente, nel processo di pianificazione e nella stessa formazione dei pianificatori, ma che ne devono diventarne parte integrante, come hanno fatto negli ultimi decenni le diverse discipline che hanno reso sempre più complessa ed esauriente la formazione del piano, dalla biologia alla botanica o dalle scienze della terra a quelle sociali. Risolto il problema delle conoscenze, cioè del contributo del quadro conoscitivo alla pianificazione strutturale, il *Nuovo Piano* dovrà occuparsi della programmazione dei flussi di energia che attraversano la città e il territorio, individuando le conseguenze energetiche (i carichi, i consumi, gli sprechi) di una determinata soluzione di trasformazione urbanistica piuttosto che di un'altra, sapendo confrontarle tra di loro e selezionando quindi quella migliore. I temi attraverso i quali le problematiche energetiche entrano nel Nuovo Piano sono sostanzialmente tre: l'uso del suolo, con le conseguenze energetiche connesse alle diverse densità e tipologie urbane; il ricorso alle fonti rinnovabili, che nonostante il contributo non risolutivo nel breve e medio periodo dovranno comunque essere sostenute con adeguati incentivi, anche urbanistici; l'efficienza energetica del sistema insediativo, che presenta margini di notevole crescita, che deve essere generalizzata come pratica ordinaria nella normative dei piani. Naturalmente, anche questo tema deve necessariamente essere oggetto di una specifica politica nazionale relativa, in particolare, all'approvvigionamento energetico, tanto urgente quanto oggi sostanzialmente inesistente e i piani potranno quindi essere conseguenti alle scelte generali di tale politica.

Quanto all'ultimo tema generale che è stato posto all'attenzione del Congresso, quello del *paesaggio*, senza entrare nel merito del rinnovamento culturale e disciplinare che la nuova generazione di *Piani Paesistici* sta producendo e produrrà in futuro in base al nuovo *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, l'interesse per il *Nuovo Piano* riguarda la soluzione di una delle più complesse e impenetrabili "pianificazioni separate" della nostra realtà, vale a dire come la dimensione paesistica possa entrare direttamente in quella locale (sempre intesa alla scala della *metropolizzazione*), rendendo insieme più efficace la prima e più semplice la gestione della seconda. La questione fondamentale riguarda, in estrema sintesi, la scarsa efficacia operativa della pianificazione paesistica, che copre ormai quasi totalmente il territorio nazionale, ma che raramente riesce ad assumere una dimensione progettuale; dimensione che può avvenire solo

attraverso un concreto innesto nella pianificazione locale, dove si definiscono e si realizzano le trasformazioni territoriali. Su questo argomento, fondamentale per l'efficacia della pianificazione paesistica, le proposte cominciano a maturare e riguardano sostanzialmente, come prime soluzioni, l'incorporazione dei valori storici e paesistici, vincoli ricognitivi compresi, nello strumento di pianificazione locale di gestione dell'esistente, cioè il *regolamento urbanistico* (variamente denominato e disciplinato nelle leggi regionali) rendendoli così prescrittivi a tempo indeterminato, date le caratteristiche conformative di questo strumento. Mentre altre soluzioni, confermano i *vincoli puntuali* nel *regolamento urbanistico* e collocano i *vincoli ricognitivi territoriali* in quello strutturale, con valore altrettanto conformativo, come *invarianti* quindi, da verificare in ogni aggiornamento dello stesso. In ogni caso, la strada sembra quella dell'integrazione sempre più stretta della pianificazione paesistica con quella urbanistica e territoriale, rinunciando a soluzioni, ancora purtroppo frequenti, di totale sovrapposizione, che esasperano la separazione tra la seconda e la prima, riducendone, fino ad annullarla, la dimensione progettuale. Cioè la ragione fondamentale della stessa pianificazione.

I cinque temi evidenziati non esauriscono, naturalmente, la complessità del *Nuovo Piano*: oltre ad essi, ve ne sono altri che lo attraversano, come quello dell'*Edilizia Residenziale Sociale*, che è tornata ad essere una priorità per il Paese e che l'INU ha proposto di risolvere considerandola una "dotazione territoriale", realizzabile quindi sulle aree cedute in compensazione negli interventi di trasformazione (proposta che in parte è stata recepita nella *Finanziaria 2008*), diffondendo così l'ERS in tutte le trasformazioni e superando l'anacronistica pratica dei Piani di Zona di cui alla legge 167/62, oggi non più attuale anche per l'elevato costo degli espropri. O come l'indispensabile rapporto di subordinazione tra *nuovi insediamenti e mobilità collettiva*, un'altra misura di sostenibilità e di efficienza territoriale, che, tuttavia, non appare semplice da garantire per le difficoltà di realizzazione delle necessarie infrastrutture che l'assenza di una politica generale per la mobilità oggettivamente comporta, nonostante la partecipazione degli operatori privati.

3. *La legge sui principi generali del governo del territorio*

Infine, direttamente connessa con il *Nuovo Piano*, vi è la questione della "legge sui principi generali del governo del territorio", che, come già ricordato, rappresenta un passaggio indispensabile per il completamento della riforma. Di fronte alle ripetute sconfitte che il fronte riformista ha subito nelle ultime due Legislature (com'è noto, nella prima la legge è stata approvata solo dalla Camera, peraltro con un testo del tutto insoddisfacente, mentre nella successiva la discussione non è neppure cominciata), c'è chi sostiene che la legge, in fondo, non sia necessaria, che basti, cioè, l'attività legislativa delle Regioni. L'INU non concorda assolutamente con questa posizione e ritiene la legge non solo sia necessaria, ma anche urgente per almeno tre motivi. Il primo motivo riguarda la necessità che alcune innovazioni delle leggi regionali riformiste siano consolidate giuridicamente, quando coinvolgono competenze che coinvolgono lo Stato e non appartengono alle Regioni; si pensi, per esempio, alla perequazione o alla compensazione, che interessano aspetti di diritto privato e pubblico, oltre che fiscale; o allo stesso ruolo, fondamentale, che potrebbe giocare la fiscalità locale nello sviluppo operativo del piano. Il secondo motivo riguarda l'esigenza di superare, abrogandolo, il vecchio ordinamento imperniato sulla legge urbanistica del 1942, con il quale le leggi regionali riformiste hanno poco o nulla a che

fare, ma che determina pesanti contraccolpi negativi a livello giurisprudenziale, che mettono in discussione alcune innovazioni ormai ritenute scontate, come, per esempio, le politiche di *housing* sociale intraprese da diversi Comuni, del tutto estranee dalla vecchia e gloriosa legge 167/62. Il terzo motivo, riguarda il fatto che la "legge di principi" non deve essere solo una legge di riforma della pianificazione, ma la base sulla quale lo Stato promuove proprie specifiche politiche di governo del territorio, come il già ricordato contenimento della diffusione insediativa o il consumo di suolo, che comportano il ricorso a strumenti diversi e molteplici, che non riguardano solo le politiche urbanistiche o territoriali.

Le esperienze delle ultime Legislature hanno chiarito forma e contenuti fondamentali della legge. Dovrà essere una vera "legge di principi", essenziale e funzionale ma anche efficace, in grado cioè di sostituire interamente il vecchio ordinamento; una legge che non invada il campo di competenza delle Regioni, ma che indichi allo Stato i suoi impegni; non una legge regolativa quindi, e neppure una legge semplicemente descrittiva. Tra i contenuti, ricordo i principali: la *copianificazione*, per superare le tante "pianificazioni separate" che hanno, fino a d ora impedito un efficace governo del territorio; il modello tripartito del piano, come descritto in precedenza; le modalità di partecipazione degli operatori privati all'attuazione del piano e, in particolare, alla realizzazione delle opere e delle dotazioni pubbliche; la perequazione e la compensazione come modalità ordinarie per l'attuazione delle scelte operative del piano e, in particolare, per l'acquisizione delle aree necessarie per la collettività. Infine la legge dovrà occuparsi della fiscalità locale, caratterizzandone l'approccio in termini di scopo, con l'applicazione dell'ICI solo sulle previsioni conformative e non su quelle programmatiche, reintroducendo la non tassabilità dei trasferimenti volumetrici nell'applicazione della perequazione, definendo incentivi e disincentivi per sostenere interventi di riqualificazione o di trasformazione di particolare interesse pubblico; ribadendo anche la corretta utilizzazione degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione.

Per questi motivi e su questi contenuti, l'INU si batterà con tutte le sue forze perché la legge sia finalmente approvata nella prossima XVI Legislatura, nei tempi più rapidi possibili.