

## PER UNA RIFORMA DELLA LEGGE URBANISTICA NAZIONALE

### Introduzione

Le criticità legate al consumo di suolo degli ultimi 50 anni sono sempre più evidenti e drammatiche.

Con l'obiettivo di contenere i costi di gestione del territorio, restituire alle città la capacità di generare e sostenere lavoro, funzioni e servizi complessi e sempre più sofisticati, aumentare la qualità della vita degli abitanti e contenere i costi ambientali dello sviluppo (consumo di suolo e consumi energetici), diversi paesi europei hanno sviluppato un complesso di politiche urbane che sono state capaci di riportare le loro principali città nella competizione globale. È, infatti, la capacità delle città di attrarre abitanti e investimenti per generare lavoro nei settori più avanzati dell'economia a determinare il posizionamento delle macro regioni ad esse collegate nella scala globale dei paesi avanzati (vecchi e nuovi).

La crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 ha avuto forti ripercussioni sul mercato immobiliare e, quindi, sull'uso del territorio.

I progetti di sviluppo-riqualificazione e la realizzazione di infrastrutture locali hanno subito un forte arresto con la conseguenza che le nostre città stanno invecchiando e non rispondono più alle esigenze della collettività.

L'imperativo, quindi, è "rigenerare", ma per fare ciò servono risorse economiche perché rigenerare costa più che consumare.

Nel nostro Paese gli operatori nazionali e gli enti locali versano in una situazione di crisi finanziaria e non dispongono di forze sufficienti per avviare un sistematico processo di rigenerazione delle città in un contesto normativo diventato estremamente complesso e farraginoso sia per gli operatori che per gli enti locali.

Diventa, quindi, sempre più essenziale coordinare e snellire le procedure e attrarre capitali esteri che investano nel nostro territorio.

Il 2014 è stato il primo anno <sup>1</sup>in cui molti investitori stranieri sono tornati a guardare all'Italia con interesse, ma gli investimenti si sono concentrati su immobili *core*, che rappresentano eccellenze del nostro patrimonio immobiliare.

Investimenti esteri in progetti di sviluppo e rigenerazione, invece, sono pressoché assenti e la causa principale è il c.d. rischio urbanistico, ossia l'impossibilità di programmare progetti secondo tempi e regole certe.

Le diverse proposte di legge (riforma Titolo V, consumo di suolo, rigenerazione urbana) e i programmi di finanziamento (Piano casa, Piano città) avviati negli ultimi anni hanno cercato di affrontare la situazione, ma ognuno ha sempre puntato a

---

<sup>1</sup>Gli indicatori principali ci suggeriscono che la crisi non è stata ancora superata. La riforma urbanistica può contribuire al definitivo inizio del recupero post crisi.

risolvere uno dei temi in campo senza riuscire ad affermare una visione completa capace di segnare un vero punto di ripresa. Inoltre, nei dibattiti generati da ogni proposta, si è purtroppo sempre sviluppata una separazione di visione tra pubblico e privato che ha impedito di definire proposte accettabili da parte di tutti i soggetti interessati e praticabili in periodi di risorse scarse come l'attuale.

L'unico modo per poter invertire la rotta è una coraggiosa e drastica riforma della legge urbanistica nazionale che consenta in tempi rapidi di programmare e finanziare una effettiva rigenerazione del tessuto urbano e un ammodernamento del territorio, nell'ottica di salvaguardare e migliorarne l'uso.

AUDIS ([www.audis.it](http://www.audis.it)), presieduta da Elisabetta Meucci e diretta da Marina Dragotto è associata ad Assoimmobiliare - Assoimmobiliare Associazione dell'Industria Immobiliare, presieduta Aldo Mazzocco e diretta da Paolo Crisafi ([www.assoimmobiliare.it](http://www.assoimmobiliare.it)), ed entrambe, prendendo spunto dai principi della proposta associativa, ed essendo da sempre interessate al territorio e al patrimonio immobiliare, hanno avviato un confronto costruttivo al fine di individuare alcuni punti chiave essenziali, che la nuova legge urbanistica nazionale dovrebbe affrontare al fine di consentire una effettiva tutela del territorio e una effettiva rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e, più in generale, delle nostre città.

Dei diversi disegni di legge presentati negli ultimi anni, si è tenuto come base di riferimento quello recentemente predisposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Min. Maurizio Lupi) pubblicato on line per consultazione fino al 15 settembre 2014 ed entrambe le associazioni hanno sviluppato documenti ed osservazioni approfondite sui singoli articoli di legge.

### Aspetti fondamentali ed essenziali per programmare una vera riforma sull'uso del territorio

Al fine di semplificare il confronto, si è deciso di individuare di seguito solo gli aspetti fondamentali ed essenziali che, secondo entrambe le Associazioni, dovranno essere affrontati e risolti per programmare una vera riforma sull'uso del territorio e rimettere in moto l'iniziativa pubblica e privata.

#### 1) Uniformità di linguaggio e di strumenti sull'intero territorio nazionale

L'esercizio della podestà legislativa concorrente in materia di uso del territorio si è tradotta nella creazione di definizioni normative, termini e procedure che differiscono da regione a regione.

Tale disomogeneità, di fatto, rappresenta un limite ad operare su scala nazionale e

ha creato una Italia a diverse velocità.<sup>2</sup>

La legge nazionale urbanistica dovrebbe introdurre definizioni e procedure che valgano indistintamente per tutto il territorio nazionale, lasciando così agli enti locali solo il potere di compiere le scelte veramente discrezionali, senza incidere sugli strumenti e sulle procedure.

Una maggiore uniformità a livello nazionale consentirà di ridistribuire in modo più equilibrato le risorse finanziarie e di permettere un recupero del territorio anche nelle zone oggi più disagiate.

Ci si aspetta, dunque, che la riforma urbanistica introduca definizioni chiare e valide per tutto il territorio nazionale, che sostituiscano una volta per tutte le attuali varie definizioni concepite a livello locale (es. s.l.p., s.u.l., ecc.)<sup>3</sup>. L'attuale stesura del disegno di legge appare alle volte generica e contraddittoria. Si potrà rivedere, alla luce delle definizioni unitarie nazionali (DUN), il testo della norma risolvendo così problemi applicativi che derivano dall'uso di termini di dubbia interpretazione.

## 2) Consumo di suolo e rigenerazione del territorio

Aspetto fondamentale della riforma della legge urbanistica non può che essere la tutela del territorio e, quindi, la programmazione di uno sviluppo sostenibile delle città.

Consumo di suolo e rigenerazione sono due facce della stessa medaglia.

Se la legge urbanistica nazionale non è in grado di fornire indicazioni, criteri e limiti precisi ed efficaci per ridurre drasticamente il consumo di suolo, sarà pressoché impossibile avviare un processo di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente (rigenerazione sociale e urbanistica di quartieri e città e recupero di aree dismesse) atteso che tali interventi sono normalmente più onerosi e complessi di quelli programmati sulle aree non urbanizzate.

Occorre, dunque, abbandonare la linea di una legge nazionale che troverà attuazione solo attraverso successivi decreti attuativi ovvero attraverso scelte che variano ancora da regione a regione, a favore di una norma immediatamente efficace che definisca il risparmio di suolo come principio generale-cardine della

<sup>2</sup>Il tutto è conseguenza dell'assetto di competenze emerso con la Riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la Legge costituzionale 3/2001. La legge quadro urbanistica deve porre solo i principi fondamentali per risultare compatibile e coerente con la Carta Costituzionale nella sua attuale stesura. Qualora la norma intervenisse dopo la riforma costituzionale del Titolo V, essa potrebbe ripensare all'attuale riparto di competenze, impedendo così l'eccesso di sussidiarietà a cui si è assistito in questi anni.

<sup>3</sup> Il disegno di legge, nel quadro costituzionale attuale, può imporre un lessico comune pur lasciando alla competenza regionale la definizione delle procedure attraverso le quali gli strumenti urbanistici vengono formati. La riforma del Titolo V della Costituzione potrebbe consentire l'unificazione anche delle procedure. In un caso e nell'altro, comunque, è necessario incentivare forme di collaborazione e partecipazione pubblico-privata con particolare riferimento agli interventi privati endoprocedimentali e alla formazione di società che operino sul territorio come società in house di soggetti pubblici a partecipazione privata. L'interpretazione, recentemente fornita dal Consiglio di Stato con il Parere n. 298 del 30.1.2015 (allegato) facilita forme di collaborazione tra soggetti pubblici e operatori privati. Nell'ambito delle definizioni valide su tutto il territorio nazionale la norma potrà indicare i contenuti minimi di ciascuno strumento urbanistico e i criteri qualitativi (parametro base di sostenibilità urbana) per la costituzione di un indicatore del livello di gradimento dei servizi e delle infrastrutture esistenti e da progettare.

gestione del territorio, il cui superamento dovrà essere fonte di una specifica motivazione sindacabile dal Governo già in sede di consultazione preventiva.

È, quindi, necessario definire fin da subito regole obiettivi e indirizzi che dovranno essere osservati anche dagli enti locali nel pianificare l'uso del proprio territorio e che permettano una concreta riduzione del consumo di suolo in tempi brevi.

Una efficace politica di riduzione del consumo di suolo comporterà automaticamente un incremento del valore del patrimonio edilizio esistente con conseguente maggior attrazione di investimenti sui progetti di recupero, riqualificazione e rigenerazione.

Inoltre, essendo tali progetti di recupero, riqualificazione e rigenerazione più complessi e onerosi, sarà altresì necessario individuare processi che consentano un equilibrato confronto pubblico-privato e strumenti che introducano possibili incentivi volti a rendere economicamente sostenibili tali progetti.

È dunque auspicabile che la nuova legge urbanistica nazionale fissi principi chiari in materia di partecipazione della collettività al processo di formazione delle scelte volte alla rigenerazione urbana; ed al contempo riconosca ed incentivi il ruolo degli operatori privati nell'attuazione di tali rilevanti trasformazioni, al fine di garantire l'efficienza nel governo del territorio e la realizzazione di interventi funzionali allo sviluppo; uniformando nei limiti consentiti dalla Carta Costituzionale l'attuale sistema di premialità (incentivi per interventi di risparmio energetico e per la qualità ed innovazione progettuale; riduzione degli oneri; incrementi di edificabilità, ecc...).

Sembra utile fare riferimento alla linea politica seguita dalla Germania, che non solo fissa obiettivi più ambiziosi di quelli comunitari (zero consumo di suolo in 20 anni anziché in 50), ma mira a raggiungere tali obiettivi anche attraverso manovre fiscali.

### 3) Semplificazione e coordinamento

Con la scelta di eliminare le province, viene naturale ipotizzare solo due livelli di pianificazione: regionale e comunale.

Il primo livello volto a programmare scelte strategiche di interesse sovracomunale, il secondo, invece, a definire in modo specifico l'uso del territorio di ciascun comune.

Nell'ottica di semplificazione e di ammodernamento del sistema, gli strumenti di pianificazione non dovrebbero più individuare ciò che è consentito fare, ma specificare solo i divieti e le effettive limitazioni che possono essere opposte all'iniziativa economica dei privati, sulla base di obiettivi strategici generali (principio di indifferenza delle funzioni insediabili). L'aggregazione di Comuni e il ruolo delle Città Metropolitane debbono essere presi in considerazione dalla norma soprattutto perchè una maggiore dimensione (sia territoriale, sia demografica) consente un'economia di scala nella erogazione dei servizi e nella realizzazione delle infrastrutture.

E' necessario definire una volta per tutte il principio secondo cui la proprietà fondiaria andrebbe svincolata dai diritti edificatori che, originati da una proprietà immobiliare, possono essere allocati in altre porzioni di territorio ed assumono la caratteristica codicistica di diritti reali, con tutte le conseguenze in merito alla trasferibilità e idoneità degli stessi a costituire oggetto di diritti reali di garanzia

Le procedure urbanistiche, infine, dovrebbero già contenere anche le norme di

coordinamento con le procedure ambientali (in particolare VAS e VIA, tutela paesaggio, bonifiche), affinché il completamento dell'*iter* urbanistico consolidi effettivamente la possibilità di realizzare il progetto.

Non senza trascurare l'effetto semplificativo ed acceleratorio che potrebbe conseguire all'introduzione della Conferenza di servizi "locale e permanente" per la approvazione dei progetti di trasformazione urbana che presentano un particolare grado di complessità.

In particolare, il tema delle bonifiche assume sostanziale rilevanza per il recupero di aree dismesse o degradate sia per i costi, sia per la complessità del coordinamento tra procedure urbanistiche e procedure ambientali.

Infine, sempre in un'ottica di uniformità, devono essere riviste le competenze tra i vari enti locali, introducendo nelle procedure urbanistiche un dialogo tra Stato e realtà locali attraverso le Prefetture e introducendo effettivi poteri sostitutivi attraverso la nomina di commissari ad acta, non solo per opera del giudice amministrativo, ma anche su impulso del Prefetto.