

I principi fondamentali del governo del territorio

Francesco Domenico Moccia, Michele Talia

A ottant'anni dalla approvazione della legge fondamentale che disciplinava la materia urbanistica – la Legge n. 1150 del 1942 – e ad oltre vent'anni dal varo della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con la quale si stabiliva il carattere “concorrente” fra lo Stato e le Regioni di tale funzione, e più in generale del governo del territorio, l'elaborazione di una Legge di principi chiama in causa un'azione legislativa che si preannuncia particolarmente complessa. Tale iniziativa, infatti, non potrà fare a meno di partire da una ridefinizione del lessico da impiegare nel processo di riforma che si intende promuovere con questa nuova legge, e dalla individuazione dell'ampio spettro di questioni attinenti del suo ambito di applicazione.

La questione di fondo che questo nuovo provvedimento dovrà affrontare (cfr. art. 1) riguarda evidentemente una verifica preliminare dei poteri dello Stato e della Regione. Ne consegue la necessità di stabilire i principi fondamentali del governo del territorio nel rispetto delle norme internazionali e dell'Unione europea, e ferma restando la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di ordinamento civile e penale e del regime delle proprietà, nonché di tutela della concorrenza.

È opportuno rilevare che tale riflessione ci riporta alla necessità di tenere sotto controllo i grandi processi globali che ci hanno condotto nell'epoca dell'antropocene, e cioè nell'ultima era geologica in cui l'uomo è diventato il dominatore assoluto del pianeta. Grazie a questo dominio incontrastato, e alla relativa inconsapevolezza delle sue responsabilità e del suo potere distruttivo, l'uomo

Legge di principi fondamentali e regole generali per il governo del territorio e la pianificazione

CAPO I

NATURA E FINALITÀ DELLA LEGGE

Art. 1 Natura della legge e ambito di applicazione

CAPO II

PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Art. 2 Principi

Art. 3 Finalità e diritti

CAPO III

SOGGETTI, COMPETENZE LIVELLI E FUNZIONI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Art. 4 Compiti e funzioni dello Stato

Art. 5 Compiti e funzioni delle Regioni

Art. 6 Compiti e funzioni degli Enti territoriali locali e metropolitani

CAPO IV

LA PIANIFICAZIONE

Art. 7 Natura e contenuti essenziali della pianificazione

Art. 8 Rapporti tra pianificazione generale territoriale e urbanistica e pianificazioni settoriali

Art. 9 Strumenti di pianificazione territoriale

Art. 10 Strumenti di pianificazione urbanistica.

Art. 11 Durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici

Art. 12 Dotazioni urbanistiche e territoriali

Art. 13 Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni e incentivazioni

Art. 14 Fiscalità urbanistica e territoriale

Art. 15 Quadri conoscitivi e processi di valutazione

Art. 16 Accordi urbanistici pubblico/privato

Art. 17 Interventi urbanistici ed edilizi, titoli abilitativi, oneri ed extra oneri

Art. 18 Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi

CAPO V

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 19 Norme transitorie

Art. 20 Abrogazioni

Work in progress. Ipotesi di indice per una Legge di principi sul governo del territorio.

corre il rischio di danneggiare irreparabilmente la propria specie se non ne assume la tutela e la cura.

È dunque in questo senso che il governo del territorio non può prescindere da una cornice globale, che l'ONU Habitat ha comunque contribuito ad offrire con la *New Urban Agenda* e i suoi 17 *Sustainable Development Goals*. Il governo del territorio è infatti direttamente coinvolto nel raggiungimento di una pluralità di obiettivi attraverso la pianificazione urbanistica integrata, che dovrebbe consentire l'accesso ai servizi di base, ad abitazioni decenti e convenienti, a città sostenibili in grado di contribuire alla salute dei cittadini, alla fornitura di una pluralità di attrezzature urbane e dotazioni urbanistiche (educazione, acqua, energia rinnovabile e a basso prezzo) e alla messa a punto di strategie di contrasto nei confronti del cambiamento climatico.

Coerentemente con questa strategia più generale l'obiettivo di fondo della legge nazionale di governo del territorio è dunque quello di affrontare la transizione verso questi obiettivi continentali a partire dalla condizione delle città italiane, i cui tratti distintivi includono la peculiarità dei processi di urbanizzazione e la presenza di un sistema insediativo che vanta una fitta rete di aree metropolitane e città medie e l'eccezionale valore dei centri storici e del paesaggio. Si dovrà articolare la rigenerazione per questi diversi contesti con delle linee guida che rendano possibile l'attuazione degli obiettivi di sostenibilità equità sociale e progresso infrastrutturale e tecnologico.

Muovendosi in questo perimetro molto ampio il governo del territorio costituisce una funzione pubblica preminente, che si attua attraverso una pluralità di atti, istituti e tecniche di diverso contenuto disciplinare, di natura pubblicistica e privatistica, e con il fine di promuovere progetti di sviluppo sostenibile in relazione alle risorse sociali, ambientali ed economiche disponibili.

Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la nuova legge di iniziativa statale stabilisce i livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali, nonché dei relativi servizi reali e personali da garantire su tutto il territorio nazionale, senza invadere in alcun modo la potestà legislativa della

Regione in materia di governo del territorio, che dovrà esercitata nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti nell'art. 3.

Nel sistema di pianificazione proposto dalla nuova Legge di principi lo Stato costituisce lo snodo fondamentale tra locale e globale, e svolge il compito di configurare un assetto generale del territorio nazionale in funzione degli obiettivi definiti nell'articolo precedente. A tale proposito la Conferenza Stato-Regioni raccoglie i problemi e le esigenze locali per coordinarle in un quadro d'insieme, rivolto al superamento dei divari ed alla valorizzazione delle risorse differenziate. Punto pregnante del rapporto con l'Unione europea è invece la politica di coesione, in relazione alla quale il governo del territorio punterà a valorizzare le *policy place-based* creando indirizzi per l'integrazione degli assi settoriali in funzione dei contesti dello spazio nazionale e fornendo criteri di compatibilità territoriale.

È a livello statale che si individuano le grandi reti infrastrutturali per la mobilità e le comunicazioni, a cui relazionare l'organizzazione delle principali funzioni, nonché il sistema delle aree naturali protette e delle connessioni ecologiche e le funzioni strategiche dei sistemi urbani e metropolitani. Su questi temi la pianificazione, in concertazione con le Regioni, assicura la coerenza con i piani di settore e lo Stato, assumendo le necessarie conoscenze dagli organi dell'Unione, contribuisce a fornire le informazioni geografiche utili alla pianificazione del territorio e all'urbanistica. È sempre allo Stato che spetta inoltre il coordinamento dei sistemi informativi territoriali delle Regioni, orientandoli verso l'unificazione dei linguaggi e delle pratiche organizzative, e la diffusione dell'innovazione nel campo del *software*, della formazione del personale e dell'assistenza tecnica al fine di porre tutti gli attori in condizioni di sostanziale parità.

Lo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze, coniuga l'obbligo costituzionale della tutela del paesaggio con quello della difesa dell'ambiente, vigilando il loro rispetto a tutti i livelli di governo. Lo Stato, inoltre, stabilisce con la legge di governo del territorio le limitazioni cui sottoporre il diritto di proprietà per ragioni di pubblico interesse, ed emana politiche fiscali atte a sostenere l'attività urbanistica, l'attribuzione di competenze agli enti locali in materia di governo del territorio ed infine l'attribuzione di

specifici compiti agli enti locali per incentivare la partecipazione dei cittadini in sede di formazione delle scelte urbanistiche e territoriali.

Ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione, la Legge di principi stabilisce i livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali nonché dei relativi servizi reali e personali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Nel definire i contenuti del governo del territorio, l'art. 2 del nuovo testo di legge attribuisce congiuntamente allo Stato e alle Regioni il compito di provvedere all'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione e di pianificazione, di localizzazione ed attuazione degli interventi sul territorio, necessarie a perseguirne la tutela e la valorizzazione, nonché la disciplina degli usi e delle trasformazioni degli immobili e del sistema della mobilità in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile e alle attività di vigilanza e di controllo.

Ne consegue pertanto che tale profilo del governo del territorio ricomprende un sistema articolato di materie e di ambiti di intervento, quali l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica e la messa in sicurezza del territorio, la pianificazione della mobilità, e inoltre la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.

Coerentemente con la complessità e la natura concorrente delle materie che afferiscono al governo del territorio, l'esercizio di queste ultime presuppone il ricorso a processi decisionali multi-livello, tali cioè da contemplare l'applicazione integrata e coerente di un complesso ventaglio di disposizioni che spaziano dai regolamenti comunitari europei alla legislazione primaria statale e regionale e ai regolamenti comunali. Non solo; tenendo conto dell'importanza delle decisioni che vengono assunte nel quadro di questa disciplina, l'art. 2 stabilisce che le determinazioni più significative risultino coerenti con la volontà dei cittadini, e che questi ultimi possano esprimere liberamente il proprio punto di vista grazie al ricorso a processi partecipativi in grado di orientare effettivamente le scelte della Pubblica amministrazione.

Principi, finalità e diritti del cittadino nel governo del territorio

Negli articoli 3 e 4 la nuova proposta di legge che l'Inu sta mettendo a punto vengono definiti i principi e le finalità che dovranno ispirare l'esercizio dell'iniziativa pubblica nel governo del territorio. Quanto ai primi si fa riferimento ad una pluralità di convinzioni e valori che spaziano dai principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di leale collaborazione interistituzionale, a quelli di sostenibilità ambientale, di concertazione e di partecipazione, e che dall'esigenza di conseguire un sostanziale rispetto delle pari opportunità nell'esercizio delle pratiche negoziali si spingono fino a prevedere il sistematico ricorso alla perequazione, alla semplificazione e al contenimento degli interessi differenziati di economicità e di imparzialità dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda invece le finalità che dovrebbero ispirare il governo del territorio, l'art. 3 individua:

- il contenimento del consumo di suolo, la transizione ecologica dell'ambiente costruito e la lotta al cambiamento climatico, con particolare attenzione al perseguimento di una progressiva autonomia energetica;
- la tutela delle risorse naturali e dei beni culturali e ambientali, anche al fine di promuoverne la valorizzazione;
- la verifica preventiva della sostenibilità ambientale ed urbanistica delle proposte di trasformazione territoriali e urbane;
- la promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale;
- l'offerta di condizioni universali di accessibilità ai fondamentali servizi e alle attrezzature di interesse collettivo;
- il pieno soddisfacimento del diritto alla abitazione, al benessere psicofisico e alla protezione dai rischi;
- il conseguimento di obiettivi di qualità dei contesti naturali e degli ambiti urbanizzati e da urbanizzare mediante il ricorso alle politiche pubbliche;
- il perseguimento dell'obiettivo del recupero a favore delle collettività interessate di una quota delle rendite e delle plusvalenze indotte dalla pianificazione, e in particolare di quella operativa;
- la diffusione di una cultura della collaborazione e della concertazione istituzionale da mettere a frutto nel pieno esercizio delle funzioni di governo del territorio.

Naturalmente i principi e le finalità del governo del territorio mettono in discussione

la capacità del governo del territorio e, più in generale, dell'azione pubblica, di contribuire al conseguimento dei diritti fondamentali degli individui e delle comunità. Ferma restando la competenza regionale di articularli secondo le specificità locali, è necessario assicurare l'offerta di una base comune di diritti essenziali, anche nel quadro di una visione complessiva del federalismo solidale.

In questa prospettiva la proposta elaborata dall'Inu punta a favorire l'ampliamento dello spettro dei diritti da riconoscere ai cittadini, nella convinzione che il governo del territorio deve farsi carico del superamento dei divari che sono inevitabilmente generati da processi economici ineguali di sviluppo, imputabili alla distribuzione sperequata delle risorse e delle attività di valorizzazione. Queste diversità vengono considerate normalmente come l'espressione di altrettanti fallimenti del mercato, e richiedono politiche pubbliche in grado di ricostruire l'eguaglianza territoriale delle condizioni di partenza, non solamente assicurando la revisione delle dotazioni urbanistiche ai sensi di un aggiornamento del D.L. 1444/68, ma assicurando la rimozione delle barriere che tendono a compromettere una piena accessibilità ai servizi esistenti e a quelli di nuova concezione.

Come è evidente il tema dell'accessibilità coinvolge in primo luogo il progetto delle infrastrutture fisiche che servono a veicolare persone e oggetti, e dove è possibile trovare discriminazioni in relazione alle abilità o alle condizioni sociali, culturali ed etniche. Ma i territori remoti o sfavoriti aspirano anche a collegamenti informatici in grado di trasmettere dati ad alta velocità tanto più rilevanti quanto maggiormente l'economia risulta alimentata dalla conoscenza e dallo scambio delle informazioni.

Natura e contenuti della pianificazione del territorio

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sussidiarietà e di sostenibilità ambientale, la pianificazione costituisce il fondamentale, sebbene non esclusivo, strumento atto ad esercitare le funzioni di governo del territorio, che si attuano attraverso il ricorso a modalità strategiche, strutturali, conformative e operative, riferibili in forme disgiunte o combinate a distinti dispositivi di pianificazione. A tale proposito è possibile distinguere:

a) gli atti di contenuto strutturale o di profilo strategico, che non hanno efficacia conformativa delle proprietà fondiarie;

b) gli atti di contenuto operativo, comunque denominati, che disciplinano il regime dei suoli e hanno efficacia conformativa delle proprietà fondiarie, ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione;

c) gli atti di pianificazione che concorrono nel garantire le prestazioni minime dell'inseguimento, anche attraverso idonee misure di salvaguardia.

Coerentemente con questo impianto di carattere più generale l'art. 6 della Legge di principi stabilisce che la pianificazione è ispirata al principio dell'integrazione delle funzioni e della qualità urbana, e si caratterizza per il rispetto degli interessi pubblici primari indicati dalla legge e il perseguimento dell'interesse collettivo, che viene individuato attraverso il metodo del confronto comparato tra benefici pubblici e privati. In particolare il raggiungimento dell'interesse collettivo viene sottoposto a verifica mediante il ricorso ai criteri della partecipazione e della motivazione delle scelte pubbliche.

Quanto alla disciplina del territorio la pianificazione interviene con atti amministrativi generali, procedendo all'individuazione di ambiti territoriali di riferimento volti a definire le trasformazioni e gli usi del territorio promossi dall'iniziativa pubblica, nonché le iniziative dei soggetti privati che vengono consentite ai fini della attuazione delle politiche pubbliche. Gli interventi di trasformazione e gli usi del territorio in deroga sono consentiti esclusivamente ove giustificati da esigenze imperative di carattere generale e di interesse pubblico.

Con riferimento ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i Comuni, soggetti primari del governo del territorio ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, e le relative forme associative determinano, con propri strumenti di pianificazione, l'assetto del territorio nell'ambito delle rispettive competenze amministrative. Tali enti cooperano ai fini della definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio secondo i principi di differenziazione e di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni, e sulla base di tali principi sono altresì individuati gli ambiti territoriali di riferimento volti a favorire la collaborazione tra territori e indirizzarne la competizione.

Sempre l'art. 6 definisce gli strumenti di pianificazione per ciascuno di questi enti:

- la Regione, nell'esercizio del proprio ruolo istituzionale di indirizzo, di pianificazione e controllo del territorio, si dota di un unico strumento di pianificazione relativo all'intero territorio regionale con particolare riferimento alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio;
- il Piano strategico metropolitano e il Piano territoriale generale metropolitano, così come definiti ai successivi articoli 7 e 8, sono di competenza della Città metropolitana;
- il Piano territoriale di coordinamento previsto dall'articolo 20, comma 2, del Dlgs n. 267 del 2000, è di competenza della Provincia;
- la disciplina del territorio comunale che, coerentemente con le disposizioni legislative regionali, contempla e distingue la funzione strategica da quella strutturale e da quella regolativa.

Compiti e funzioni delle Regioni

Le Regioni concorrono, con lo Stato, alla legislazione di governo del territorio distribuendo le competenze di pianificazione d'area vasta tra il livello regionale e quello comunale, con la facoltà di determinare o meno l'istituzione di un livello intermedio e farlo coincidere con le Province o con altro aggregato territoriale ritenuto più confacente alle finalità di quel livello di pianificazione. Questa scelta sarà operata in considerazione dell'estensione del territorio regionale, della sua consistenza demografica, della sua complessità territoriale, e terrà conto altresì dei fattori di omogeneità fisiocratica, culturale, sociale ed economica in rapporto alle finalità della pianificazione.

In relazione all'esercizio, da parte della Regione, di una specifica competenza normativa, tale ente disciplina con proprie leggi le forme di coordinamento delle previsioni urbanistiche e territoriali contenute negli strumenti di pianificazione dei diversi soggetti competenti con efficacia conformativa del territorio o della proprietà, al fine del loro recepimento nel piano urbanistico comunale. In considerazione della specificità di determinati ambiti sovracomunali omogenei, e in attuazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, la Regione può disciplinare e incentivare con specifici interventi normativi la pianificazione urbanistica intercomunale.

Le Regioni, al fine di evitare la moltiplicazione dei livelli di pianificazione, e di assicurare la convergenza tra piano regionale e piano comunale, possono promuovere piani di

settore o di area in rapporto a emergenti criticità o a finalità di particolare rilievo strategico. A tale proposito la Regione stabilisce i contenuti e le procedure di formazione e di approvazione del piano regionale, assicurando che la tutela del paesaggio venga esercitata in co-pianificazione con lo Stato.

Entro un quadro conoscitivo condiviso, ed in relazione agli indirizzi nazionali, ed eventualmente in conformità con accordi interistituzionali, la Regione determina:

- le grandi reti infrastrutturali per la mobilità e le comunicazioni a cui relazionare l'organizzazione del sistema insediativo;
- il sistema delle aree naturali protette e delle relative connessioni ecologiche;
- le funzioni strategiche all'interno delle principali aree urbane e metropolitane.

Compiti e funzioni delle Città metropolitane

Sebbene le funzioni delle aree metropolitane siano state ampiamente esposte in letteratura, e ne venga ampiamente riconosciuto il ruolo di motori dello sviluppo economico, tali aree non posseggono ancora gli strumenti per attuare le previsioni di pianificazione nel campo delle infrastrutture di trasporto e di comunicazione, né in quello delle infrastrutture verdi e degli impianti energetici, la cui competenza resta affidata alle Regioni.

In attesa di una devoluzione di poteri in questo settore, sarebbe opportuno rimediare all'inerzia legislativa regionale con provvedimenti statali. In attesa di questo trasferimento di competenze il Piano territoriale della Città metropolitana punta all'aumento della resilienza nei confronti dei rischi idraulici, idrogeologici, sismici, vulcanici, delle isole di calore, dell'inquinamento e della siccità applicando come strumenti il potenziamento delle infrastrutture verdi, il drenaggio urbano sostenibile, il risparmio e la raccolta acque meteoriche, la gestione dei rifiuti secondo i principi dell'economia circolare.

In accordo con queste finalità più generali il Piano territoriale della Città metropolitana individua le infrastrutture per il risparmio e l'efficienza energetica, anche mediante il ricorso alle energie rinnovabili. Tale piano determina inoltre il fabbisogno di abitazioni sociali, pianifica il recupero e la produzione di alloggi, promuove la rigenerazione urbana e configura le reti e gli impianti atti al potenziamento del Trasporto pubblico locale.

Compiti e funzioni dei Comuni

Il Comune detiene il potere di conformazione dell'uso del suolo, in base al quale può esercitare il diritto di esproprio, e provvedere alla configurazione dei diritti edificatori e alla regolazione delle forme conseguenti di scambio e di utilizzazione. In particolare il ricorso ai diritti edificatori si presta alla promozione di incentivazioni, e all'ottenimento di cessioni di suolo, attrezzature o infrastrutture. La riscossione dei proventi fiscali che ne consegue è finalizzata alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

La comunità, attraverso i suoi rappresentanti eletti in Consiglio comunale e la consultazione diretta dei cittadini, provvede alla modificazione dello spazio fisico, confrontandosi con i provvedimenti avanzati dalla Regione e dagli altri enti locali. A tale livello di governo compete la realizzazione delle dotazioni urbanistiche e delle opere pubbliche, nonché la promozione degli interventi di rigenerazione urbana.

Al fine di assicurare uno svolgimento ottimale dei compiti assegnati dalla legge il Comune procede alla elaborazione del Piano urbanistico comunale, che prevede obbligatoriamente la previsione e l'armonizzazione delle funzioni strutturali, strategiche e regolative affidate all'ente locale. Con particolare riferimento alla pianificazione di livello comunale la Legge di principi intende sottolineare che mentre le prime due funzioni hanno natura giuridica prefigurativa e performativa, la funzione regolativa è invece associata ad una natura giuridica conformativa. L'esercizio di tali funzioni è obbligatorio ed è demandato ad un unico Piano urbanistico generale, che in caso di rilevanti operazioni trasformativa può essere affiancato da uno o più Piani operativi, aventi natura giuridica conformativa, con il compito di definire il programma degli interventi e le differenti discipline attuative. ■