LEGGE QUADRO PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Camera dei Deputati – Commissione VIII

Audizione dell'ANCE

24 febbraio 2004

L'ANCE ribadisce pregiudizialmente la propria posizione favorevole alla approvazione della riforma urbanistica.

Non è più tempo di rinvii su una questione che ha invece assunto i caratteri dell'improrogabilità.

La riforma del titolo V° della Costituzione, infatti, ha creato, nella fase transitoria, degli innegabili "vuoti" di competenza.

Il risultato è che oggi il Paese soffre di una crisi istituzionale dovuta alla difficoltà di gestire il potere legislativo secondo la nuova ripartizione.

Frattanto le Regioni continuano a dotarsi di una propria disciplina dell'urbanistica, nell'attesa che lo Stato definisca i principi generali del governo del territorio.

In questo panorama prende forma il testo unificato del disegno di legge sul governo del territorio all'esame del Parlamento.

Per la prima volta il legislatore statale si confronta con una legislazione di principi, volta a stabilire i confini della legislazione concorrente.

Il testo all'esame si sofferma sugli argomenti che maggiormente sono stati al centro del dibattito negli ultimi anni ed hanno impegnato la dottrina urbanistica di nuova generazione.

Più che di novità, per questo provvedimento si può parlare di razionalizzazione dei nuovi principi dell'urbanistica.

Questi sono riconducibili a: compartecipazione pubblico/privato, gestione del piano, fiscalità urbanistica.
Si tratta, d'altronde, di materie attratte alla legislazione statale in virtù della loro gravitazione nell'ambito del diritto amministrativo, del diritto civile e del diritto tributario.
Non sembrano emergere inoltre ipotesi di contrasti insanabili tra le diverse visioni del governo del territorio presenti nei disegni di legge dei vari partiti, sfociati nel testo unificato.
D'altronde, a ben vedere, definire come contrasto insanabile le diverse posizioni è valutazione eccessiva.
Si consideri, infatti, che il testo unificato proposto dal relatore si contraddistingue per la flessibilità, grazie alla quale sarà possibile sanare eventuali divergenze attraverso apposite modifiche ed integrazioni.

Questi gli aspetti del testo unificato che, a parere dell'ANCE, rivestono particolare rilievo:

- si vogliono risolvere i conflitti sulla localizzazione delle infrastrutture di rilievo statale mediante un accordo preventivo con le Regioni sulle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e sui programmi da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria (art. 2, c.4)
- sono previsti programmi speciali a livello statale per il recupero delle aree urbane degradate, ma in una logica di coinvolgimento delle Regioni (art. 3)
- al fine di semplificare l'azione amministrativa è previsto il ricorso ad atti negoziali in luogo di atti autoritativi (art. 4 c. 3)

- l'ente base per la pianificazione è il Comune, salva diversa decisione regionale (art. 5, c. 2)
- il piano strutturale non conforma la proprietà; quello operativo disciplina il regime dei suoli (art. 5, c.7)
- per gli standard si elimina il numero prefissato e si assume lo schema del piano dei servizi
- si prevedono accordi con i privati per recepire proposte di intervento in attuazione degli obiettivi strategici (art. 7, c. 3 e 6) anche attraverso forme di concorrenzialità
- sono fissati termini perentori per l'approvazione dei piani da sottoporre a verifica di compatibilità con le previsioni sovraordinate. Vi è il diritto alla pianificazione entro tempi certi nel caso di decadenza delle previsioni urbanistiche (art. 7, c.4)
- sono introdotti i principi di perequazione, compensazione e premialità (art. 8)
- è codificato il silenzio assenso nel permesso di costruire (art. 9, c.2)
- si prevede un riordino della fiscalità urbanistica (art. 10).

Alcune problematiche, nel corso dei lavori parlamentari, dovrebbero, però, essere maggiormente approfondite.

- **L'urbanistica, oltre che in termini di pianificazione, deve essere affrontata secondo una visione di programmazione.**

  L'esigenza di programmare è infatti connessa alla visione strategica delle politiche del territorio che deve essere supportata da un sistema che, se da un lato individua le invarianti, dall'altro garantisce

l'elasticità delle scelte in funzione della variabilità dei fattori sociali ed economici.

- **Occorre coordinare le previsioni del piano comunale con i piani settoriali: la riforma dovrebbe stabilire le regole cogenti di questo coordinamento (art. 5, c.4).**

  Si tratta di risolvere l'annoso problema della stratificazione delle pianificazioni di settore. Quando si richiede il coordinamento si intende dire che il piano urbanistico non deve essere contenitore passivo di piani settoriali. Occorre evitare la prevalenza assoluta delle previsioni di questi ultimi rispetto agli elementi del piano comunale e ciò si può fare invocando un meccanismo di interlocuzione e sussidiarietà orizzontale.

- **E' necessario prevedere ambiti di riserva urbanistica, chiarendo se questi devono intendersi come zone pianificate o come zone bianche da pianificare successivamente e con quali modalità (art. 5, c.5) ?**

  Nel sistema della pianificazione deve essere prevista una dotazione di aree a basso costo per soddisfare la domanda di edilizia sociale.

- **La riforma dovrà chiarire quali limiti circa i parametri base dell'edificazione sono posti nel piano strutturale e quali invece in quello operativo (art. 5, c.7) per evitare una discrezionalità totale dell'amministrazione locale.**

  Anche il sistema piano strutturale/piano operativo comporta un rapporto di collegamento: è vero che il piano strutturale non ha efficacia conformativa della proprietà ma comunque esso deve

contenere gli indici globali per l'attività edificatoria, da tenere presenti al momento della redazione ed attuazione del piano operativo.

- **Deve essere risolto il problema della realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione.**

  Malgrado l'intervento legislativo nella legge sulle infrastrutture, che esclude l'applicazione della disciplina degli appalti per le opere di urbanizzazione a scomputo il cui valore non superi la soglia per l'applicazione della Direttiva UE, si consolidano a livello europeo le perplessità sulla realizzazione diretta. Il legislatore statale dovrebbe tornare sulla questione chiarendo definitivamente che le opere realizzate a scomputo seguono il regime della convenzione di lottizzazione accedendo alla proprietà pubblica soltanto dopo l'ultimazione.

- **Deve essere maggiormente dettagliato il tema fondamentale della gestione del piano che si snoda attraverso perequazione, compensazione e premialità.**

  La legge statale dovrà dirimere i dubbi, anche con una normativa di dettaglio, sul rapporto tra regime della proprietà e perequazione, trattandosi di materia attinente il diritto civile quindi rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

  Ulteriori norme devono essere dettate a garanzia della circolazione dei diritti edificatori e della loro reale utilizzabilità sui suoli dove sono destinati ad essere localizzati.

  Riconosciuta in capo ai Comuni la potestà della premialità urbanistica, occorre definire limiti e condizioni per scongiurare trattamenti differenziati sul territorio.