

# CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI ARCHITETTI

## Commissione Urbanistica

### RELAZIONE SULLA SITUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA E SULLE PROSPETTIVE DI UNA LEGGE QUADRO NAZIONALE

*Bozza Definitiva*

#### **LA REVISIONE DEL QUADRO COMPLESSIVO DELLA DISCIPLINA DELLA MATERIA URBANISTICA: UN'ESIGENZA NON PIU' RINVIABILE**

Il lavoro della Commissione Urbanistica si è svolto attraverso una serie di incontri presso la Sede del Consiglio Nazionale nei mesi di Dicembre 1997, Gennaio, Febbraio e Luglio 1998 sulla base del Programma a suo tempo presentato e dando priorità alla predisposizione del presente documento che si occupa della complessa problematica dell'intervento dello Stato nella legislazione urbanistica.

Il documento è stato "rivisitato" in rapporto alla sospensione dell'attività della Commissione Bicamerale. Esso inoltre si arricchisce dei contributi individuali prodotti dai vari Membri della Commissione, dei quali questo documento costituisce una sintesi condivisa.

#### **PREMESSA:**

La Commissione non ritiene opportuno che in questo momento il C.N.A. avanzi una propria proposta di legge, come era ancora possibile al tempo di lavoro della precedente Commissione Urbanistica, la quale, in effetti, raccolse le proposte che in quel momento circolavano, predisponendo successivamente una propria relazione.

Questo è il primo motivo di riflessione, perché determina gli obiettivi del contributo che il C.N.A., ad avviso della Commissione, può proporre in questa fase, e che può articolarsi su più fronti: “politico”, culturale, disciplinare, professionale.

### ***La situazione attuale***

Per comprendere il quadro attuale della disciplina urbanistica generale e valutare l’inadeguatezza e le difficoltà del rapporto tra i vari livelli del complesso della normativa, alle varie scale, bisogna ricordare un vizio d’origine, solo parzialmente corretto nel tempo.

**Lo Stato fascista**, nel ruolo di conclusivo interprete del processo di formazione dell’unità nazionale, dava ai problemi della disomogeneità territoriale alcune risposte, che costituiscono i presupposti e i fondamenti della Legge Urbanistica 1150/42:

- omogeneizzazione dei dispositivi legislativi;
- strutturazione gerarchica del processo decisionale;
- funzionalizzazione del rapporto tra aree forti ed aree deboli, ed accentuazione della specializzazione nei ruoli.

**La Costituzione repubblicana** ha evidentemente inteso esprimere una rottura con il modello complessivo precedente, introducendo, con l’art. 117, la competenza delle Regioni ad emanare norme legislative in materia urbanistica, pur se “*nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*”.

Nella definizione di una legge quadro nazionale relativa all’Urbanistica, appare quindi indispensabile fare riferimento al dettato dell’art. 117 della Costituzione.

In esso **il termine “urbanistica”** viene espresso in modo asciutto, lasciando intendere due chiavi di lettura:

1. **il termine non aveva bisogno di precisazioni**, poiché al momento della formulazione esso appariva di significato esplicito ed inequivoco;

2. **il termine era necessariamente generico**, dato l'altissimo livello della legge e le stesse disposizioni contenute nell'art. 117, che definiva in materia il compito legislativo delle Regioni ed i limiti di tale attività, presupponendo comunque l'azione di inquadramento statale.

Nei fatti la seconda interpretazione ha trovato maggiore ragione d'essere, sia per la complessa evoluzione del termine urbanistica che, come già detto precedentemente, è stato disciplinarmente modificato, sia per l'azione esercitata sulla disciplina del territorio anche da provvedimenti legislativi indirettamente introdotti, e tuttavia fortemente condizionanti (basterà ricordare i provvedimenti fiscali, le scelte effettuate in campo energetico, trasportistico, igienico, etc.).

La permanenza di corpi legislativi e normativi, fortemente implicati dai precedenti orientamenti, ha tuttavia limitato l'azione di rinnovamento.

A ciò si è aggiunto un processo di legificazione poco organico e strutturato, che ha parzialmente smembrato l'"architettura" dei dispositivi di legge preesistenti, senza giungere a configurare un insieme ordinato e funzionale di indirizzi e di strumenti.

Tale fatto appare leggibile da diversi **fenomeni critici**:

- **il sostanziale ritardo nella rimozione di apparati legislativi** di fatto dismessi nella prassi;
- **l'azione incalzante della giurisdizione**, nei fatti spesso assurta al ruolo di interprete decisivo delle politiche di governo del territorio;
- **la costante vanificazione del senso complessivo della nozione di pubblica utilità**, evidentemente mai sostenuta – se non attraverso enunciazioni formali – contro un diffuso ed irremovibile interesse privato;
- **la assoluta inesistenza di una politica culturale**, intesa al radicamento ed alla diffusione del senso civile di una azione corale, nei confronti del territorio e dei beni di interesse comune per esso costituiti o comunque identificabili;
- **l'atteggiamento ondivago ed equivoco del legislatore**, emergente dal continuo ricorso a provvedimenti parziali, spesso contraddetti da successivi interventi, e mai determinati, espliciti e definitivamente sostenuti;
- **il reiterato ricorso a provvedimenti di sanatoria dell'abusivismo, indirizzati al conseguimento di obiettivi finanziari, piuttosto che alla conclusione ed inquadramento delle anomalie urbanistiche**, spesso peraltro sollecitate indirettamente dall'attesa (giustificata) dei provvedimenti di sanatoria;

- **il frequente ricorso ad atti di legislazione parallela** rispetto al naturale quadro di riferimento, con conseguente invisibilità dell'enunciato complessivo, sia in linea tecnica che – soprattutto – in linea politica;
- **le numerosi leggi “pulmann” sulle quali è sempre possibile mettere un emendamento di carattere urbanistico**, o le leggi dei più vari settori di intervento, che contengono sempre qualche comma che consente qualche “deroga” urbanistica, hanno finito per creare una enorme difficoltà amministrativa, giuridica e tecnica, per gli operatori del settore.

Per quanto alcuni aspetti si siano affinati nel tempo e la pratica urbanistica, specie negli ultimi anni, stia “forzando” attraverso varie sperimentazioni i limiti normativi, il quadro legislativo italiano resta notevolmente inadeguato.

Fondamentalmente risente di un’idea di pianificazione fortemente condizionata dalla spesa pubblica, prevalentemente rivolta, almeno nelle pratiche conseguenze, a creare vincoli, a esaltare il potere “autorizzativo” dell’ente pubblico, piuttosto che a creare opportunità, ed a identificare un ruolo “promozionale ed imprenditoriale” dell’operatore pubblico.

La stessa **questione del regime dei suoli** è allo stato risolta in modo inadeguato:

- **la questione della rendita fondiaria** conseguente alle scelte urbanistiche, è **affrontata**, nel quadro legislativo vigente, **in modo alquanto “datato” e insufficiente**;
- **viene scarsamente esaminato il ruolo della rendita nella città consolidata**, una volta che la fase espansiva sembra (con rare eccezioni) terminata;
- **non viene valutato il ruolo che il mercato immobiliare ha in un’economia fortemente condizionata dal mercato mobiliare**, nel quale le rendite giocano a volte il ruolo di valori finanziari “virtuali”, non legati cioè alla loro effettiva trasformazione;
- di fatto se oggi appare normato, seppure inadeguatamente, l’esproprio e cioè l’acquisto sul mercato dei suoli e degli immobili da parte dell’Ente pubblico, **del tutto inadeguate appaiono le norme che regolano le possibilità perequative, le permutate, le forme di compensazione, l’azione immobiliare di società miste**, ecc.

Il quadro legislativo va inoltre esaminato nelle relazioni che instaura tra le varie parti del territorio nazionale, particolarmente complesso ed articolato, caratterizzato da forti disomogeneità sul piano sociale, economico e della struttura insediativa.

Diverse proposte di legge sono all'esame del Parlamento (PDS, Verdi, PRC, PPI), e il dibattito culturale appare fortemente egemonizzato dalla proposta di riforma dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU).

Nel mentre si sviluppavano queste iniziative politiche e culturali, **il "contesto", politico e disciplinare, è stato investito almeno da quattro situazioni in rapida evoluzione** (in ordine di rilievo crescente):

- a) **significative proposte di innovazione dei contenuti e delle tecniche disciplinari negli strumenti di Piano ai vari livelli**, (ruolo della tutela ambientale e paesistica e relazioni con l'urbanistica; strumenti di verifica "interni", o meno, al piano) e forme di sperimentazione e innovazione attuativa condotte da regioni, province e comuni;
- b) **leggi regionali di innovazione disciplinare e procedimentale**;
- c) **ruolo emergente di grandi e medie città** (il partito dei sindaci) come nuovi interlocutori del Governo;
- d) Riforme in atto: **leggi nazionali di riordino dello Stato, delle Regioni e degli EELL**; (incremento, quantitativo e qualitativo della capacità legislativa regionale a Costituzione invariata; proposta di riforma costituzionale e "primo federalismo", dello Stato - oggi bloccata dall'interruzione dei lavori della Bicamerale -).

**La situazione va quindi senza dubbio urgentemente riformata. Ma quali le strade, i mezzi, gli obiettivi?**

***Una legge quadro nazionale in materia di urbanistica. Nessun dubbio?***

Sono almeno quattro anni abbondanti che l'INU ha avviato la campagna nazionale per la revisione della legislazione urbanistica e per l'emanazione, da parte dello Stato, di una legge quadro nella materia. Ma da allora ad oggi nel panorama del dibattito politico, ma anche tecnico, sono entrate questioni di grande rilievo che, accanto a precedenti perplessità, fanno emergere considerazioni differenti sulla convenienza o meno nel sostenere, a spada tratta, la necessità di esigere, oggi, una legge quadro nazionale per l'urbanistica.

*Perché questo dubbio?*

Perché sembra che il Paese stia attraversando una fase (propria ed in termini europei) fortemente dinamica - e percorsa da tendenze molteplici non sempre convergenti che possono anche suggerire che, comunque, *il momento attuale non è dei più felici per avventurarsi nella riconsiderazione integrale di una disciplina statale dell'ordinamento urbanistico.*

La valutazione sull'opportunità disciplinare e politica per una LUN può essere considerata all'interno di tre principali ipotesi di prospettiva:

- una prima considera l'attuale legislazione nei suoi caratteri consolidati "ad oggi";
- una seconda valuta attendibili, prevedibili e definitivi i decreti attuativi della "Riforma Bassanini" nel breve tempo (un anno), insieme alla riforma della 142/90;
- una terza considera ancora possibile (al di là degli esiti recenti della Commissione Bicamerale) la riforma della seconda parte della Costituzione ed assume i decreti attuativi della 59/97 come primo momento dell'ipotesi federalista.

Sembrerebbe di poter affermare che possa essere definito un "*più appropriato*" contenuto della LUN solo se venga posto in relazione a ciascuno di questi tre scenari. Non è sicuramente un'opinione molto diffusa ma, quanto meno, è opportuno considerare molto attentamente la questione. E appare anche comprensibile che a partire dal primo di questi scenari, i contenuti dovranno necessariamente modificarsi sempre più fino all'ipotesi di una legislazione quasi "primaria" delle regioni (ovviamente per quelle a statuto ordinario) in materia di urbanistica.

In assenza di assunzione consapevole di uno di questi scenari si può ragionevolmente temere un'*impropria ed ambigua confusione tra questioni di principio e strumentali* (che già ha tanto ritardato una piena funzionalità regionale dal '70 in poi), tanto più immotivata in quanto il sistema socio-politico sembra voler promuovere e guidare l'aspettativa generalizzata di maggiori e significative autonomie regionali e - più recentemente - "locali" (vedi gli emendamenti proposti, gennaio '98, dai sindaci di alcune grandi e medie città e dall'ANCI), anche in vista della positiva coniugazione tra indirizzi di sviluppo generale e capacità propositive locali.

La partecipazione alla costruzione di un comune modello europeo vede il Paese - sotto il profilo istituzionale, culturale e socio economico - in condizione di forte disagio in molti settori; in generale ciò può essere riferito anche alle condizioni del territorio.

Già i documenti comunitari denominati “Europa 2000” hanno posto il problema dello squilibrio esistente tra i sistemi urbani europei, in rapporto al diverso grado di integrazione con il territorio complessivo dell’Unione.

La constatazione di due velocità nel ruolo che i sistemi urbani europei possono svolgere costituisce una delle principali conclusioni del documento.

**Il progetto SDEC**, che dovrebbe aumentare gli investimenti dei fondi strutturali richiede un’azione di carattere pianificatorio necessariamente svolta a livello centrale, da verificarsi e concordare in sede di conferenza Stato / Regioni e di conferenza Stato / Città.

Non va infine dimenticata la necessità di una particolare attenzione agli esiti della nuova “carta di Atene”.

**Non pare, almeno allo stato attuale delle cose, essere in atto la definizione di un “progetto territoriale europeo” per il territorio nazionale.**

Tale carenza appare piuttosto inquietante, se confrontata con la martellante attenzione in questo senso riservata invece al settore economico, con particolare riferimento al comparto finanziario e monetario.

Appare infatti incomprensibile quanto insostenibile la affermazione di un’omologazione economica con gli altri Paesi dello scenario europeo, in termini funzionali e culturali, rispetto ai quali le condizioni del quadro territoriale nazionale, appaiono sensibilmente in ritardo.

Stupisce quindi che nel quadro delle proposte ed anche nel dibattito urbanistico non si ponga sufficiente attenzione al problema Europeo, ed alla nuova dimensione della pianificazione, regionale e nazionale, nel contesto dell’europa unita.

Sotto questo profilo – e in prospettiva dei nuovi livelli legislativi – appaiono di grande importanza:

- la necessità di **configurare come una risorsa nazionale ed europea l’insieme delle disomogeneità, che caratterizzano il territorio** e le tipologie di relazione storicamente costituite fra le comunità locali ed il territorio stesso;

- la necessità di **tradurre tali disomogeneità in un processo evolutivo** che, riconoscendo vocazioni e sostenendo ruoli, aumenti il grado di strutturalità delle componenti territoriali, sistematizzando modelli di partecipazione evoluta e complessa al quadro europeo;
- la necessità di **riorganizzare il sistema delle istituzioni, garantendo il principio di sussidiarietà ed il ruolo delle autonomie locali**, e sostenendo queste ultime nel **processo di integrazione ad un modello esplicito e partecipato di respiro continentale**.

In relazione a tali questioni, appare quindi abbastanza evidente la centralità problematica e l'attualità del nodo istituzionale anche rispetto allo scenario territoriale e, quindi, anche nel caso delle leggi per il governo del territorio, non possono essere posti in dubbio il senso e la necessità di una politica strutturale, intesa a perseguire un complessivo obiettivo di integrazione europea, ad individuare il ruolo determinante dei soggetti, interpreti – coralmemente – di tale politica, nelle sue fasi ed articolazioni.

Ancora una volta quindi appare rilevante rivolgere l'attenzione al complessivo quadro istituzionale, sino al livello costituzionale, ma anche allo stesso sistema di regole derivanti dalla partecipazione alla Comunità europea: una disattenzione in tal senso comporterebbe l'inevitabile trasformazione della affermata responsabilizzazione autonomistica nel progressivo abbandono di ruoli che già caratterizzavano l'azione dello Stato, senza che i nuovi soggetti istituzionalmente indirizzati ad interpretare tali compiti possano concretamente e coerentemente farsi carico di tali funzioni.

### ***Il ruolo delle Regioni***

Lo spazio che si intravede per la nuova legislazione regionale non sembra proprio di poco conto.

Se legiferare in urbanistica diviene per le Regioni a statuto ordinario quasi una competenza primaria, forse converrebbe lasciare alle nuove Camere (come saranno definite nel rinnovato modello istituzionale e in una delle quali potrebbero essere presenti le Regioni, forse in modo permanente), la valutazione di *cosa vorrà dire una legge quadro nazionale sul tema dell'urbanistica*, pur sempre in presenza di imprescindibili interessi nazionali.

A fronte di questa prospettiva e delle sperimentazioni disciplinari in atto presso i grandi comuni e le regioni, **sembra lecito chiedersi perché sostenere l'urgenza di una Legge Urbanistica Nazionale**, riaffidando a questo Stato, a questa burocrazia, funzioni e compiti che sono e potrebbero ancora essere ampiamente ridimensionati.

**Può essere viceversa utile riconsiderare, seriamente e senza mitizzazioni, quali possono essere le possibilità e i limiti per una legislazione regionale di tipo “primario” nel momento in cui la riforma dello Stato preveda di individuare tali limiti nelle sole grandi riforme economico-sociali e nei principi generali dell'Ordinamento.**

In questo senso si possono prefigurare **i possibili elementi di “federalismo”** che potrebbero essere individuati in una successione di potestà legislative che sembra possibile articolare in tre livelli:

- a) **un elenco tassativo di funzioni legislative “proprie” dello Stato** su materie come: principi dell'attività amministrativa statale; coordinamento statistico ed informativo dei dati della amministrazione statale, regionale, locale; legislazione elettorale (collegi – territori – rappresentatività); livelli delle prestazioni relative ai diritti sociali per l'intero Paese; grandi reti di trasporto; produzione (etc.) dell'energia; tutela dei Beni Culturali e Ambientali;
- b) **un secondo livello in cui, su altre materie, lo Stato detta leggi di “disciplina generale”** (istruzione, università, professioni, ricerca scientifica, trattamenti sanitari, tutela della salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione civile, regime dei suoli, materie collegate);
- c) **un terzo livello, solo regionale**, definibile in quanto: *“deve spettare alla Regione la potestà legislativa su ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato”*.

### ***La nuova domanda di pianificazione***

L'esigenza di riforma urbanistica in Italia trova fondamento in parecchi elementi di inadeguatezza del quadro normativo e della pratica di pianificazione in rapporto al crescente peso di alcune componenti della domanda di pianificazione che sempre più prepotentemente si presentano.

Sinteticamente queste possono ascrivarsi a:

- **crescente ruolo**, nella pratica di pianificazione, **dei problemi di natura ambientale, di sostenibilità dello sviluppo** e, di conseguenza, notevole peso, nel quadro delle decisioni, delle tecniche valutative, anche in riferimento ai rapporti tra la disciplina generale e i piani di settore (nella prospettiva offerta dal D.Ls 112/98, art. 57);
- **nuovi bisogni e diversa articolazione della domanda sociale** (la città dei giovani, dove ci sono; la società multietnica; la città degli anziani; i problemi della sicurezza; le nuove forme del consumo e della socialità; la diversa disponibilità a pagarsi dei servizi; etc.);
- **nuovo rapporto tra espansione e riqualificazione della città**. Nuovo peso assunto dalle aree dismesse, non solo industriali, ma anche terziarie oggi abbandonate per inadeguatezza tecnologica, localizzativa, o per eccedenza di offerta sulla domanda;
- **ruolo sempre più accentuato del fattore “tempo”**; l’accelerazione dei tempi di intervento in materia di investimenti economici, la competizione tra i paesi e le città nei processi di globalizzazione dell’economia, l’evoluzione rapida dei bisogni e dei desideri della popolazione insediata rispetto ai problemi connessi all’assetto del territorio, etc., pongono crescenti problemi di pianificazione “a diverse velocità”;
- **maggiore processualità delle scelte di piano e conseguenziale attenzione alla pianificazione “implementare”**, dove gli obiettivi si affinano in relazione al più stretto rapporto tra pianificazione ed azione. Ciò è sia conseguenza dei nuovi fattori temporali prima descritti, sia del crescente numero di attori coinvolti dal processo;
- **maggiore attenzione ai processi di comunicazione e partecipazione alle scelte di pianificazione**. Non si tratta più tanto del “partecipazionismo” degli anni ’70, che, al massimo, produceva una pianificazione buona, in quanto ampiamente condivisa (leggi ampiamente mediata) quando piuttosto di una pianificazione trasparente in quanto esplicita non solo sulle scelte, ma sui valori che vi sono sottesi;
- **nuovo ruolo delle città in Europa, e rigerarchizzazione dei rapporti territoriali**, in relazione al ruolo economico e di attrazione di investimenti che le città svolgono in una competizione tra i siti;
- **accentuazione della “crisi fiscale” delle città, e necessità di ridefinire il campo, il diritto, l’interesse collettivo in nome del quale la pianificazione svolge un ruolo**. Strettamente connesso a ciò è il **peso diverso che deve assumere**, rispetto agli anni passati, **la spesa pubblica**. Di conseguenza **il tema della “solvibilità” della pianificazione** assume un significato del tutto nuovo e stringente rispetto al passato.

**Il C.N.A. potrebbe, come si è detto, essere chiamato a esprimersi sui disegni di legge urbanistica nazionale presentati al Parlamento.**

Ma al di là di questa ipotizzabile congiuntura per la quale ci si limita a raccomandare attenzione all'evoluzione istituzionale, **si potrebbe richiedere e proporre una legislazione di principi e di coordinamento di carattere nazionale in materia di urbanistica.**

Tale necessità può trovare ragione anche in una fase transitoria, forse non breve, nella quale le regioni dovranno ridefinire il loro quadro legislativo. *(Per quanto il “regionalismo” possa trovare una rinnovata fase di entusiasmo, il giudizio sull’esperienza legislativa regionale, pur in presenza di “poter trasferiti” non trascurabili, non può non pesare sulla discussione).*

*Va chiarito che si danno per acquisiti e quindi non oggetto delle valutazioni e delle proposte della presente relazione, i seguenti principi e finalità per qualsiasi intervento dello Stato in materia di disciplina del territorio e di normativa urbanistica:*

- *il contributo al “miglioramento della qualità della vita”;*
- *la protezione e valorizzazione delle risorse storiche e ambientali considerate come patrimonio collettivo, nell’ambito di un corretto uso dello stesso;*
- *la chiara e certa definizione delle competenze e dei ruoli che i diversi livelli istituzionali (stato, regioni, province, enti locali) sono chiamati a svolgere per il governo del territorio;*
- *la messa a disposizione di strumenti adeguati per garantire l’effettiva realizzazione dei principi di:*
  - *sussidiarietà:* *in cui ciascun livello istituzionale è chiamato a svolgere in modo autonomo le funzioni per le quali risulta più adeguato;*
  - *responsabilità:* *per cui ogni livello istituzionale deve essere assolutamente responsabile della pianificazione prodotta, tanto da poter esercitare la facoltà dell’autoapprovazione degli atti, eliminando il controllo gerarchico delle scelte e determinando in tal modo la loro formazione “democratica”;*
  - *cooperazione:* *attuata non solo tra i diversi livelli istituzionali, ma anche tra questi e gli altri enti competenti per specifiche materie, eliminando prevaricazioni ed indebite interferenze;*
  - *sostenibilità:* *degli effetti della pianificazione messa in atto dall’attuale generazione; tenendo conto delle conseguenze che le decisioni assunte comporteranno per le generazioni future;*
  - *equità*

*Si tratta anche di normare regole perequative nell’uso del suolo che non appaiono sufficientemente normate nell’attuale quadro legislativo.*

*Si tratta poi, come si è detto, trovare meccanismi che difendano i piani dalla morsa dell’imporre da un lato vincoli funzionali (gli standards, senza i quali i piani non vengono approvati), e dall’altro dell’impossibilità di acquisire nei tempi previsti le aree relative.*

*L’incertezza poi legata al valore di acquisizione pubblica di tali aree, rende ulteriormente problematica l’attuazione dei piani.*

*La questione del “regime degli immobili” (con il connesso problema della scadenza dei vincoli) potrebbe motivatamente trovare posto in una legislazione di coordinamento nazionale.*

Si ritiene opportuno che l'emanazione, da parte dello Stato, di una legge di principi (o Quadro) in materia urbanistica debba impegnare lo Stato stesso, prima ancora di definire le finalità, principi e metodi della legislazione regionale, alla emanazione di norme di legge - ed alla realizzazione di provvedimenti - specificamente rivolti a rimuovere gli ostacoli, di fatto e di diritto, che possono rendere, anche parzialmente, disorganica ed inefficace l'azione legislativa regionale.

Si tratta in questo senso per lo Stato **di normare in modo nuovo positivo alcuni aspetti del problema che riguardano diritti dei cittadini, alcune norme sulla proprietà, alcuni aspetti di tipo fiscale, nonché ipotizzare un'azione di coordinamento delle legislazioni regionali.**

La stessa **necessità di un "Testo unico"** che omogenizzi, riveda, e cancelli la miriade di norme che hanno effetti sull'urbanistica può essere valutata, **anche come contributo di guida alla legislazione regionale.**

I contenuti di questa normativa dello Stato sono suggeriti dalla presente proposta, mentre ci si riserva di individuare con un documento successivo i contenuti di principio che dovrebbero ispirare, nel quadro del coordinamento complessivo, le leggi regionali.

**Per consentire alle Regioni di emanare norme legislative organiche in materia urbanistica si ritiene che lo Stato debba:**

- **attuare**, in esecuzione della Legge 59/97, **il più ampio decentramento politico ed amministrativo** promuovendo le necessarie deligificazioni e semplificazioni procedurali; ne verifica, in attesa della riforma della seconda parte della Costituzione, l'attuazione attraverso la speciale Commissione prevista dall'art. 5 della Legge 59/97;
- **predisporre**, con le finanziarie annuali, **l'affidamento delle risorse necessarie per dare effettiva esecuzione ai trasferimenti e deleghe** previsti dal D.lgs 112/98 e dai successivi DD.Lgs;
- **definire le modalità di formazione degli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali**, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate costituendo apposito ufficio di coordinamento presso la Conferenza Permanente Unificata;
- **predisporre il riordino delle proprie amministrazioni centrali** in vista di un'organica attività di realizzazione dei propri compiti di rilievo nazionale con particolare riferimento ai ministeri dell'Ambiente, Trasporti, LL.PP.;

- **identificare**, avvalendosi e d'intesa con la Conferenza Permanente Unificata, **le linee fondamentali dell'assetto territoriale nazionale** con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo ed alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane;
- **definire**, avvalendosi della Conferenza Unificata, **le modalità di raccordo della propria azione legislativa ed amministrativa in materia di Territorio, Ambiente ed Infrastrutture con le competenze delle Regioni**;
- **proporre**, ai fini di cui ai punti precedenti, avvalendosi e d'intesa con la Conferenza Permanente Unificata, **un Quadro di riferimento territoriale nazionale**;
- **definire i rapporti, con rilevanza territoriale, tra UE, lo Stato medesimo, le Regioni**;
- **adeguare**, per gli obiettivi e le finalità del punto precedente, **il sistema delle competenze e delle procedure tra gli organi dello Stato e quelli delle Regioni**, modificando ed integrando la Legge 142/90 e le leggi di attuazione degli statuti speciali;
- **emanare norme di legge "suppletive"**, anche in materie riservate alle Regioni, qualora queste - e gli altri Enti Locali e Territoriali - non adeguino la propria azione legislativa e amministrativa agli obiettivi delle norme nazionali di principio e di recepimento delle direttive e regolamenti dell'UE;
- **coordinare**, attraverso la emanazione di un T.U., **le norme di legge in materia urbanistica, edilizia, paesistica ed ambientale, con particolare riguardo alle sanzioni amministrative e penali**;
- **adeguare la legislazione fiscale** con particolare riferimento ai rapporti tra questa e la revisione del Catasto, anche in vista di un'applicazione differenziata della leva fiscale "locale" in tema di edilizia residenziale pubblica, recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico, realizzazione di attrezzature e infrastrutture pubbliche, di interesse pubblico e private;
- **emanare apposite norme relative alla alienazione di beni immobili**, privati e pubblici, finalizzata alla attuazione del P.R.G.;
- **emanare norme organiche di determinazione dell'indennità di espropriazione per p.u., disponendo opportune ed adeguate forme compensative della corresponsione dell'indennità stessa.**

E' necessario infine individuare alcuni campi legislativi “esterni” allo specifico dell'Urbanistica sui quali è opportuno effettuare qualche valutazione, affinché non interferiscano sull'attuabilità o vanifichino l'attuazione della legislazione urbanistica e delle conseguenti attività di pianificazione.

*E' quindi opportuno verificare quali siano i settori di competenza dello Stato che, al di là dello specifico tecnico della materia urbanistica, possono interagire sugli atti di Governo del territorio e con la normativa urbanistica ai vari livelli, in quanto capaci di condizionare le reali possibilità d'attuazione dei principi e degli indirizzi generali, della successiva attività legislativa Regionale nonché delle previsioni e delle norme degli atti di pianificazione ai vari livelli.*

Tra le principali materie collegate all'attività di governo del territorio e incidenti sull'attività urbanistica possono essere, in prima approssimazione, indicati tre principali settori di particolare importanza:

- *il settore fiscale;*
- *l'attività giurisdizionale;*
- *la disciplina sulla tutela dei beni ambientali e del patrimonio artistico, storico e culturale.*

#### **A – SETTORE FISCALE**

La disciplina del sistema fiscale incide a diversi livelli:

- *il livello della “imposizione” (IVA, INVIM, ...);*
- *il livello della “tassazione” (oneri urbanizzativi, diritti amministrativi, ecc.);*
- *il livello dei “costi indotti” (imposte e tasse che non incidono direttamente sugli atti di trasformazione edilizia e urbanistica ma che sono ad essi connessi).*

**E' assolutamente evidente che la normativa fiscale, diversamente incidendo sui vari livelli, può favorire o disincentivare le varie attività di trasformazione urbanistica ed edilizia. Essa spesso determina inoltre fenomeni, spesso aberranti, che potremmo definire di “contrattazione economica sul progetto”.**

## **B – ATTIVITA' GIURISDIZIONALE**

L'attività giurisdizionale interviene principalmente a due livelli:

- *il livello amministrativo;*
- *il livello penale.*

I due livelli, del tutto autonomi e separati, agiscono con procedure e valutazioni diverse, diversa essendo la natura del giudizio che deve essere espresso.

Ciò comporta quindi la possibilità, non infrequente, di discordanti interpretazioni della natura stessa dell'oggetto del giudizio (perché diversa è la finalità, diverso il soggetto giudicante, diversa la procedura e, spesso, anche la logica complessiva delle modalità di esame e valutazione delle situazioni e dei fatti).

Non si può sottovalutare inoltre il fatto che il destino di molti interventi sul territorio si è trovato spesso ad essere determinato da una valutazione avulsa delle questioni e dai problemi di merito rispetto alle finalità della pianificazione e della normativa ad essi preordinata o sulla verifica della loro corretta applicazione in ordine a tali finalità essendo soltanto volta a verificare la legittimità formale dell'atto.

Il giudizio, spesso legato all'interpretazione della terminologia, comporta margini significativi d'opinabilità poiché questa, nell'accezione urbanistica ed edilizia, essendo in molteplici casi mutuata da altri ambiti disciplinari, assume significati diversi per traslato, non sempre chiaramente intuibili da chi valuti all'esterno del contesto generale e linguistico dello specifico disciplinare e delle finalità della norma.

## **C – LA DISCIPLINA SULLA TUTELA DEI BENI AMBIENTALI E DEL PATRIMONIO ARTISTICO, CULTURALE E STORICO**

Le leggi fondamentali in questa materia (1089/39 e 1497/ 39) e tutta la legislazione che ne deriva hanno datazione tale da far comprendere da sé quali siano gli elementi di attualità dei presupposti culturali e di indirizzo disciplinare ad esse sottesi.

Ci si limita ad osservare che oltre sessant'anni di approfondimenti e di studi e di evoluzione della cultura hanno profondamente mutato l'approccio a queste problematiche, introducendo enormi mutamenti di ordine concettuale, disciplinare e operativo.

Ciò rende difficile, se non a volte impossibile, affrontare in un quadro di attualità le materie disciplinate dalle leggi stesse e, allo stesso tempo, operare in un rapporto culturale e disciplinare adeguato con le indicazioni, le prescrizioni, le modalità e gli strumenti di controllo da queste previste.

Il C.N.A. dovrebbe occuparsi infine di definire **i ruoli e le funzioni dell'Architetto** nel nuovo quadro delle attività che hanno per oggetto gli assetti fisici del territorio e della città e i processi attivati dai soggetti istituzionali e sociali che interagiscono con tali assetti.

**L'Architetto va considerato come uno – ma fondamentale -di tali attori, presente con le proprie specificità, competenze e capacità tecniche e culturali.**

Come non esiste più “*Il Piano*”, bensì ci troviamo di fronte a *molti piani* (vedi dossier della STU), diversi tra loro per scopi procedure contenuti, che concorrono al “percorso di pianificazione interattivo e dialogico”( nel quale sono compresenti dimensione formale/normativa e dimensione informale/negoziale) allo stesso modo coesistono molte dimensioni dello strumento disciplinare della pianificazione.

**L'Architetto si colloca volta volta e con ruoli diversi in questi processi, senza pretendere di essere sempre esclusivo.**

Quindi mentre in alcuni casi dovrà pretendere la propria esclusività ( nel progetto dei manufatti e delle loro relazioni spaziali ), in altri sarà compresente, con gli attributi della propria figura culturale e tecnica.

Per molti motivi, **l'architetto italiano è, per certi aspetti, diverso da altri architetti europei**: settant'anni fa venne fondata la figura dell'architetto-urbanista che ha attraversato le grandi trasformazioni dei territori e delle città in Italia, partecipando attivamente ad esse come figura professionale dominante.

Questa storia non può essere rimossa; essa è pregiudiziale anche per il futuro.

Indubbiamente, **l'architetto italiano, per la sua struttura tecnica e culturale** (il giovannoniano “Architetto integrale” sul quale si sono costruiti le Facoltà e gli Ordini), **ha avuto un ruolo fondamentale nei processi urbani e territoriali che hanno profondamente mutato il Paese.**

Parti di quella figura professionale originaria sono ancora valide.

L'essere stato così intimamente coinvolto nelle trasformazioni territoriali e urbane ha certamente avuto conseguenze sulla figura professionale dell'Architetto, sulla sua immagine, sulle sue attività, senza tuttavia alterarla nei suoi tratti essenziali.

L'Architetto-Urbanista, pur in condizioni di estrema competizione culturale e tecnica, ha saputo in generale proporsi come attore non subordinato, anche in presenza di organizzazioni, nel fronteggiare i molti piani - se

ancora vogliamo denominarli così - diversi tra loro per scopi, contenuti, procedure, rapporto tra soggetti pubblici e privati, modalità progettuali e gestionali concorrenti al percorso di pianificazione interattivo e dialogico, nel quale sono compresenti dimensione formale: normativa e dimensione informale: negoziale.

Si è avuto un inserimento di successo in attività e funzioni che non apparivano di competenza dell'architetto (alle quali raramente le Facoltà hanno preparato): c'è stato pertanto un singolare processo di auto-definizione.

In queste posizioni a volte l'Architetto-urbanista si è confermato avere ruolo esclusivo, in quanto strettamente conseguente alla sua immagine culturale e tecnica; altre volte, e attualmente sempre più di frequente a causa delle nuove configurazioni delle azioni di governo del territorio tra cui spiccano quelle ambientali, risulta situato in rapporti organizzati con altre competenze e specificità tecniche, culturali, manageriali, alcune delle quali di vecchia costituzione, altre di recentissima origine.

### ***Nuovi ruoli e responsabilità***

Gli architetti non debbono sottrarsi all'assunzione di responsabilità, anche se debbono al tempo stesso reclamare che siano assicurate le *condizioni* e le *certezze* per tale impegno.

E' tuttavia indispensabile definire le responsabilità: *chi è responsabile e di cosa e verso chi?*

*L'attestazione di conformità* negli interventi di trasformazione edilizia ed urbanistica, nell'abitabilità e nell'agibilità, è un primo elemento importante di questo processo, la cui applicazione è da reclamare nel maggior numero di casi possibile anche perché fa risaltare la fisionomia civile e professionale del tecnico, è tuttavia possibile a condizione che il quadro normativo e procedurale sia chiarito, certo, snello: improntato sulla fiducia del cittadino.

E' probabile che **i nuovi indirizzi delle attività urbanistiche dovranno interessare molto gli architetti, presenti nella libera professione e** – come è noto , in grande misura – **nelle strutture tecniche pubbliche.**

Le trasformazioni nella pianificazione strategica e nella progettazione urbanistica che i nuovi indirizzi comportano avranno certamente conseguenze importanti sulla definizione della figura professionale dell'Architetto.

Questa evoluzione professionale sollecita **condizioni non più eludibili**, tra cui spicca la **necessità di regole generali e certe**, e impone **doveri** ( primo tra tutti – come si è detto - l'**assunzione di responsabilità**), ma genera anche **diversità innovative nei rapporti con i soggetti istituzionali e sociali programmatori e attuatori** degli interventi negli assetti e negli usi delle città e dell'ambiente.

E' indubbio che la presenza massiccia degli architetti nella pianificazione e nella gestione urbanistica non solo li interessa molto alle trasformazioni che esse stanno subendo, ma ne fa attori di primo piano.

La consistente presenza dell'Architetto-urbanista nelle strutture tecniche regionali, provinciali e comunali, è da valutare non tanto come provvidenziale esito occupazionale all'espansione numerica dei laureati prodotti dalle facoltà di architettura nel trascorso triennio, ma come felice coincidenza con il crescente peso degli enti locali nelle politiche urbanistiche e più in generale con le vicende della storia urbanistica italiana.

E' altrettanto evidente però che ai nuovi carichi di lavoro e di responsabilità imposti agli Architetti che operano come Tecnici negli Enti Territoriali e Locali deve corrispondere il potenziamento degli spazi, delle strumentazioni, del personale, delle occasioni di aggiornamento professionale.

Questo documento costituisce la sintesi condivisa dei contributi individuali, del dibattito e degli approfondimenti svolti nell'ambito dei lavori della Commissione Urbanistica. Esso si integra e completa con i testi delle elaborazioni tematiche affrontate da ciascun componente della Commissione, che verranno depositate agli atti e i cui contenuti saranno oggetto di ulteriori specifici approfondimenti collegiali in funzione degli argomenti che il Consiglio Nazionale intenderà affrontare in rapporto ai programmi e alle necessità di contributi da apportare al dibattito generale in corso a livello nazionale e istituzionale.

Roma, 01 luglio 1998

I COMPONENTI LA COMMISSIONE

arch. Giovanni Maria Campus

arch. Claudio Grignaschi

arch. Fabrizio Mangoni

arch. Pietro Ranucci

arch. Piergiorgio Tosetti – *Coordinatore*

arch. Romano Viviani