

faccia riscontro una sede istituzionale di governo centrale – che svolga un ruolo efficace di “cabina di regia” – “tutte le politiche che attengono al governo del territorio: le politiche di sviluppo del sistema insediativo e del sistema delle infrastrutture con quelle di tutela e di valorizzazione del sistema ambientale e dei suoi valori ecologici, paesaggistici, culturali, sociali ed economici, tradizionalmente demandati alle politiche settoriali” (Ricci, 2015); le politiche locali dei “territori” con quelle nazionali e sovranazionali<sup>30</sup>.

Questo anche in coerenza con la più ampia esigenza di coordinamento interistituzionale e di integrazione intersettoriale richiamato nell’Agenda urbana europea, attraverso la definizione di *partnership* interistituzionali che coinvolgano le Città, gli Stati membri, le Istituzioni dell’Unione europea e ulteriori soggetti interessati (Ong, *partner* commerciali, eccetera), al fine di promuovere e attuare politiche comuni di rigenerazione delle città e dei territori degli Stati membri, che supportino, tecnicamente ed economicamente, una convergenza verso le 12 “priorità tematiche” individuate di cui si è già detto precedentemente<sup>31</sup>.

L’attuale ed eccessiva dispersione delle competenze operative e legislative nazionali sulla specifica materia del governo e delle trasformazioni territoriali costituisce, infatti, uno dei principali punti di criticità sotto il profilo dei necessari requisiti di funzionalità e di efficacia e, quindi, dei possibili benefici per le città e per il territorio.

Un’articolazione di competenze, e iniziative che va ben oltre una fisiologica distribuzione di compiti all’interno dell’articolata macchina dello Stato e delle sue diramazioni territoriali presso gli enti locali. Attualmente tali competenze appaiono, infatti, frammentate e distribuite in almeno quattro ministeri (Infrastrutture, Agricoltura, Ambiente, Funzione pubblica) oltre alla Presidenza del Consiglio<sup>32</sup> e in un numero molto ampio di aziende di servizio e agenzie<sup>33</sup>. Ai quali si aggiungono le regioni, con le loro specifiche competenze legislative, i comuni e le città metropolitane.

Senza ovviamente in alcun modo prefigurare l’esigenza di un “superministero” che riassuma in sé tutte le diverse competenze, e senza nulla togliere al naturale pluralismo dell’ordinamento e al principio del bilanciamento dei poteri dello Stato e delle sue necessarie articolazioni, si pone, tuttavia, l’esigenza sia di una sede istituzionale con funzioni di coordinamento, sia di una semplificazione del quadro legislativo e operativo, al fine di evitare che tale principio degradi verso il

---

<sup>30</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Convegno. “Interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza della città: l’attività della Commissione parlamentare d’inchiesta sul degrado delle periferie, l’esperienza della Città metropolitana di Bologna e il bando 2016 per le periferie”*. Bologna, 15 maggio 2017 presso Auditorium Enzo Biagi di Sala Borsa. *Resoconto stenografico. Intervento di Valentina Orioli*. XVII legislatura, 15 maggio 2017.

<sup>31</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione di rappresentanti della CGIL – Confederazione generale italiana del lavoro*. XVII legislatura. 17<sup>a</sup> seduta. 30 maggio 2017.

<sup>32</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione; Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>33</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione del professor Salvatore Settis, accademico dei Lincei*. XVII legislatura. 21<sup>a</sup> seduta. 18 luglio 2017.

frazionamento o la contraddittoria competizione di iniziative non ricomprese in una cornice unitaria di riferimento.

Anche in assenza della riforma costituzionale del Titolo V dell'articolo 117 che, variando la natura di materia concorrente, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, alla lettera *u*) avrebbe attribuito allo Stato “legislazione esclusiva sulle disposizioni generali e comuni sul governo del territorio”<sup>34</sup>, è urgente, dunque, procedere con una riforma di principi che garantisca un riequilibrio tra le diverse realtà regionali e territoriali, anche sotto il profilo delle opportunità di sviluppo e di investimento, restituendo caratteri di omogeneità alla normativa urbanistica in tutto il Paese, in controtendenza rispetto alla attuale eccessiva e confusa articolazione territoriale.

Infatti, “in assenza di una legge quadro di principi – necessario presupposto per una equilibrata gestione delle legislazioni regionali – il Paese è andato verso una pericolosa ed eccessiva articolazione territoriale della normativa urbanistica, con regioni che hanno introdotto e praticato nuovi principi e modalità operative non previste a livello nazionale, e con regioni rimaste molto indietro. Questa è anche una delle motivazioni alla base dello squilibrio territoriale del Paese, “dell’allungamento” della penisola, delle diverse opportunità di sviluppo e di investimento per gli operatori economici e un ulteriore elemento di aggravio del contenzioso amministrativo tra privati e comuni, come dimostrano le numerosissime cause e sentenze – e la varietà dei loro esiti – presso i Tribunali amministrativi, le Corti di appello, il Consiglio di Stato e la stessa Consulta”.

La strategia di riequilibrio trova anche un riferimento essenziale nella legge n. 56 del 2014<sup>35</sup> che, nel prefigurare un nuovo modello di *governance* istituzionale articolato in Città metropolitane, nuove province, unioni di comuni, comuni, ha delineato possibili ambiti di innovazione, anche nella direzione di una possibile riorganizzazione del Sistema di pianificazione e della normativa di riferimento.

La definizione di un nuovo assetto richiede, inoltre, un’approfondita e quanto mai urgente riflessione finalizzata a delineare una riforma complessiva del regionalismo italiano, a oltre 45 anni dalla sua introduzione, come necessario presupposto per una semplificazione di poteri e competenze.

La riforma per il governo del territorio deve, quindi, rappresentare il riferimento per un riordino strutturale che, anche a partire e in coerenza con il nuovo Modello di *governance* definito dalla legge n. 56 del 2014, investa l’intero sistema di pianificazione, “sia ai fini del superamento dell’obsoleto sistema incentrato sulla legge n. 1150 del 1942, sia per declinare le competenze e le politiche fondamentali statali, cui devono far riferimento gli strumenti e le politiche degli Enti locali, sia per garantire il consolidamento giuridico degli aspetti più avanzati presenti nelle diverse forme di sperimentazione” praticate nelle diverse esperienze di pianificazione fin dagli anni Novanta, “sia, infine, per superare i limiti e le molte contraddizioni giuridiche dovuti

---

<sup>34</sup> Cfr. disegno di legge costituzionale C. 2613-D “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, approvato definitivamente in seconda Deliberazione dalla Camera il 12 aprile 2016.

<sup>35</sup> Cfr. legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” (legge Delrio).

all'assenza di una normativa nazionale, che il quadro esito delle diverse esperienze legislative regionali presenta" (Ricci, 2015).

Se, infatti, è ormai acclarato che gli strumenti tradizionali per la costruzione della città pubblica – il PRG, l'esproprio per pubblica utilità, gli oneri di urbanizzazione – si sono nel tempo rivelati del tutto inadeguati, anche sotto il profilo della garanzia di un'equa redistribuzione della rendita a favore del pubblico, e che tale squilibrio è spesso anche riscontrabile negli esiti incerti delle diverse sperimentazioni di riqualificazione urbana riconducibili ai cosiddetti "programmi complessi", appare evidente che la rigenerazione è inattuabile senza una riforma comprensiva che ponga a sistema le politiche, gli strumenti e i meccanismi attuativi per sostanziare il concetto di "governo del territorio" (Ricci, 2017).

In questo quadro, una legge di riforma deve stabilire, oltre ai principi fondamentali comprensivi delle relative declinazioni operative, la necessità della copianificazione, nella direzione di un'effettiva semplificazione ed efficacia delle procedure di formazione e di approvazione dei piani; la nuova forma del piano (strutturale/operativo); gli strumenti e le procedure operative; l'utilizzo, prioritariamente per la costruzione della città pubblica, della perequazione e della compensazione, quali meccanismi di ordinaria attuazione del piano operativo, anche in modo complementare rispetto ai tradizionali e non più efficaci strumenti espropriativi, rendendoli rispondenti ai requisiti di garanzia rispetto a un reale e comprovato interesse pubblico, pure sotto il profilo di un'equa distribuzione dei benefici materiali tra pubblico e privato; della fiscalità locale, come strumento di prelievo e di redistribuzione sociale della rendita fondiaria, del partenariato pubblico-privato (Ricci, 2014).

#### *4.2 Normativa edilizia versus normativa urbanistica*

A questi fini è fondamentale che la legge di riforma, nel fare chiarezza rispetto alla stratificazione di produzione normativa spesso disorganica e contraddittoria riconducibile agli ultimi venti anni, figlia della già richiamata entropia di competenze presente nel campo legislativo e operativo del governo del territorio, sancisca una netta inversione rispetto alla ormai consolidata modalità che vede il moltiplicarsi di interventi sulla normativa edilizia per modificare regole urbanistiche, nel convincimento che una sommatoria di liberalizzati interventi puntuali sia necessaria per il rilancio del settore immobiliare e sufficiente per parlare di "rigenerazione urbana"<sup>36</sup>.

La sempre maggiore complessità e impraticabilità della normativa urbanistica, infatti, insieme alla crescente necessità di fornire risposte alle domande di semplificazione e di riduzione dei tempi delle procedure attuative degli interventi di trasformazione, ha spinto, negli ultimi anni, i vari Governi, anche di diverso orientamento politico, a intraprendere la strada – che si è rivelata, alla prova dei fatti, non all'altezza dei risultati attesi, posto che il decadimento delle città e delle loro periferie ha imposto la necessità di un'indagine parlamentare – di intervenire sulla normativa strettamente edilizia per incentivare la ripresa del settore, invadendo molto

---

<sup>36</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione del professor Salvatore Settis, accademico dei Lincei*. XVII legislatura. 21<sup>a</sup> seduta. 18 luglio 2017.

spesso il campo più complesso e assai delicato dell'urbanistica, e introducendo, in realtà, nel dibattito, un grande equivoco. “Equivoco che consiste nell'idea che per passare dalla espansione alla rigenerazione urbana sia sufficiente incentivare per via normativa il recupero edilizio, adottando una logica puntuale per singoli interventi, attraverso un'illusoria strategia molecolare”.

Il testo unico per l'edilizia<sup>37</sup> rappresenta oggi “un viaggio in un “labirinto” di norme giustapposte nel tempo, con modifiche articolo per articolo, spesso non indotte da un'attenta revisione della normativa edilizia da parte delle diverse autorità”, e con il supporto e a fronte di studi specifici.

“Questa linea di azione non ha prodotto né un rilancio del settore edilizio, gravato in questi anni da problemi non risolvibili attraverso il “palliativo” della illusoria semplificazione di una somma di norme, né una seria politica per la casa – si pensi al “Piano casa” nelle sue varie edizioni – né un avanzamento della situazione delle città italiane dove, a differenza della media europea, non esiste ancora una vera spinta alla rigenerazione urbana e dove le condizioni della *città pubblica* perdono di giorno in giorno posizioni per qualità e quantità”.

In sostanza, è possibile riassumere l'andamento del dibattito e delle iniziative prevalenti degli ultimi venti anni, nel campo delle politiche urbane, come una progressiva erosione dello spazio insostituibile del governo del territorio – cioè di una visione complessiva, organica e integrata dello spazio e del rapporto, all'interno di esso, tra l'ambiente naturale e l'uomo – da parte dell'edilizia e di una simbolica ma, per lo più, inefficace, proliferazione di norme “diga” contro il consumo di suolo e la “cementificazione”.

Norme che hanno coinvolto la politica in un confronto spesso astratto, basato sul conflitto e sulla convergenza tra i fautori di un generico “ambientalismo” e i sostenitori della necessità – altrettanto strumentale – di una ripresa dell'edilizia come volano indispensabile della crescita economica.

In questa proliferazione di azioni contraddittorie e settoriali, si determinano spesso corti circuiti gestionali e interpretativi per le amministrazioni locali, con una conseguente perdita di efficacia e di sbocchi delle se pur positive finalità delle norme, formalmente finalizzate al sostegno di una nuova strategia di rigenerazione urbana.

Si produce, in realtà, un inestricabile nodo legislativo che, sommandosi alla vetustà e impraticabilità del *corpus* legislativo urbanistico nazionale vigente e mai sostanzialmente riformato, conduce frequentemente a un trasferimento dei conflitti e delle contraddizioni nelle aule della giustizia amministrativa e civile, diventata ormai, non a caso, la massima e ultima fase decisionale di molti programmi, di molti progetti, di molti piani urbanistici generali o attuativi.

“Anche in questo campo, dunque, la magistratura amministrativa, civile e, a volte, penale, ha sostanzialmente sostituito la politica e le istituzioni elettive locali o nazionali.

Tale patologia non potrà mai essere risolta senza ricondurre dentro l'alveo organico – che non vuol dire “enciclopedico” – dell'urbanistica e del governo del territorio, sia le esigenze di semplificazione e di snellimento procedurale, sia quelle convergenti – e non gestibili settorialmente – di contenimento del consumo di suolo; di

---

<sup>37</sup> Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 “Testo Unico per l'edilizia”.

recupero e di sostituzione del patrimonio edilizio esistente; di riconversione delle funzioni e di revisione delle destinazioni di uso; di sviluppo e di adeguamento delle dotazioni territoriali per i servizi collettivi; della qualità tecnologica e architettonica degli interventi; di programmazione delle infrastrutture strategiche e di quelle di scala inferiore”.

### 4.3 Una legge di principi per un sistema di pianificazione integrato

Il quadro generale di tutte le proposte che, in modo più o meno diretto, hanno negli ultimi anni interessato il governo del territorio, appare dunque complesso, contraddittorio e non riconducibile a una visione di insieme, “esito di una concezione disarticolata e segmentata, caratterizzata da relazioni di prevalenza tra le singole componenti, piuttosto che di integrazione e complementarietà. Di queste proposte, alcune contengono, tuttavia, elementi innovativi che potrebbero utilmente essere acquisiti all’interno di una riforma di sistema, altre costituiscono, invece, riferimenti fuorvianti, caratterizzati dall’uso di terminologie che evocano solo formalmente contenuti di utile riforma, promuovendo, in realtà, strumenti e meccanismi stantii e inefficaci, quando non decisamente deregolamentatori”.

E d’altro canto, “appare inspiegabile come se da un lato, da oltre due decenni, viene dilazionata e negata l’essenzialità della promozione di una legge di riforma unitaria sulla materia, sia essa generale o di principi, dall’altro, pur in assenza di una visione strategica di insieme, vengono avanzate proposte che, a fronte di una chiara settorialità dei punti di vista e delle competenze, veicolano strategie generali fortemente incidenti sull’assetto delle città e dei territori nel loro complesso, riducendo, anziché coadiuvare, la capacità di governarli” (Ricci, 2015).

In questo quadro complesso e contraddittorio, una legge di riforma dovrebbe, dunque, prevedere la messa a punto di un quadro di principi nazionali per delineare un sistema di pianificazione innovato, nella direzione di una sua maggiore efficacia e semplificazione, nonché di una più ampia rispondenza alle istanze del cambiamento<sup>38</sup>.

Un sistema già largamente anticipato, nei fatti, da molte leggi regionali tuttavia non pienamente “al riparo” dai dettami della legge nazionale n. 1150 del 1942 ancora vigente, e che può trovare utile ispirazione nella concezione prefigurata dall’Istituto Nazionale di Urbanistica a partire dal suo Congresso del 1995, “Principi e regole per la riforma urbanistica”, e costantemente aggiornata con ulteriori momenti di elaborazione sui temi della riforma degli strumenti operativi di intervento, della fiscalità urbana, delle politiche urbane nel loro complesso.

Tra le acquisizioni innovative più rilevanti che si ritiene utile segnalare ai fini del lavoro del prossimo Parlamento e dei Governi futuri:

- la copianificazione, quale principio informatore e metodo delle procedure di formazione e approvazione dei piani;
- l’articolazione della forma del piano nelle componenti strutturali e operative, oltre a quelle più propriamente di regolazione urbanistica, da coniugare con la necessità di

<sup>38</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione del presidente dell’Ance – Associazione nazionale costruttori edili, Gabriele Buia*. XVII legislatura. 7ª seduta. 21 febbraio 2017.

misurare la competenza della pianificazione locale “generale” con la dimensione territoriale della città contemporanea, guardando i confini amministrativi comunali;

- i contenuti disciplinari di sostenibilità ambientale, mobilità collettiva e riqualificazione urbana, a sostanziare la strategia di rigenerazione urbana, assunti come invariante strutturali dei piani generali da cui far derivare le scelte operative;

- i meccanismi attuativi incentrati sulla perequazione come principio generalizzato, esteso a tutte le aree della trasformazione, e finalizzato alla ripartizione delle previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, sulla base della disciplina urbanistica previgente, dell’edificazione esistente legittima, del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale per uno sviluppo decisivo della gestione urbanistica;

- l’uso della fiscalità locale e generale per il reperimento delle risorse necessarie alla costruzione della città pubblica e come strumento di prelievo e di redistribuzione sociale della rendita fondiaria;

- il partenariato pubblico-privato.

A questi si affianca la necessità di individuare nuovi riferimenti normativi per le potenzialità edificatorie (diritti/previsioni) e per l’adeguamento delle modalità di utilizzo di altri strumenti operativi come l’esproprio per pubblica utilità (Ricci, 2015).

#### *4.3.1 La forma del piano e i diritti edificatori*

Strettamente connessa alla nuova forma degli strumenti di pianificazione generale è la questione della definizione del diritto sulla vocazione edificatoria dei suoli e della loro durata nel tempo, che chiama in causa le diverse interpretazioni possibili del comma 2 dell’articolo 42 della Costituzione italiana.

Su questo punto, come è noto, si è sviluppata negli anni – soprattutto dopo gli anni Sessanta – un’ampia giurisprudenza che ha dato esiti differenti e che ha visto successivamente l’inserimento di importanti pronunciamenti della CEDU (Corte europea dei diritti dell’uomo), in particolare nel 2006.

“Senza ripercorrere nel dettaglio il dibattito giurisprudenziale, basta segnalare come, anche a fronte di una nuova sensibilità culturale, che inevitabilmente tende a influire sugli orientamenti della stessa dottrina giuridica, oggi sia possibile immaginare un terreno più favorevole per l’introduzione di nuove norme nazionali che limitino, nel tempo, non la proprietà dei suoli, ma l’esercizio delle previsioni edificatorie su di essi insistenti”.

In linea teorica, l’Ordinamento potrebbe già oggi indirizzarsi verso questa concezione temporalmente definita delle previsioni o diritti edificatori, ma la storia recente delle sentenze amministrative o civili su questo punto ha dimostrato che, in assenza di una chiara norma di legge ben incardinata in relazione al dettato costituzionale, tali diritti o previsioni risultano quasi incompressibili.

Del resto, l’imposizione fiscale sui suoli, connessa alla loro potenziale trasformazione edificatoria, spinge a trasformare in diritto ciò che, sotto il profilo strettamente urbanistico, non potrebbe che essere definito nei soli termini di “previsioni edificatorie”.

“Pertanto, solo con una norma nazionale sarà possibile fare un passo in avanti verso una seria riforma urbanistica e verso un’efficace politica di contenimento del consumo di suolo che, limitando nel tempo”, comparabile con la durata quinquennale dei vincoli ablativi, finalizzati all’acquisizione delle aree a *standard*, “l’esercizio di una previsione edificatoria su suolo libero, ne stabilisca la decadenza”.

Questo in coerenza con una nuova applicazione legislativa del principio costituzionale del carattere “sociale” della proprietà, che dovrebbe trovare posto nella nuova forma del piano urbanistico generale che, con la separazione tra piano strutturale e piano operativo, superi in ogni realtà del Paese e cancelli dalla stessa concezione della legislazione nazionale, qualsiasi residuo di prescrittività, rinviando appunto il potere di conformazione al momento operativo.

La separazione tra carattere strutturale del piano generale e carattere operativo del piano-programma legato al mandato istituzionale di un’amministrazione – che non ha mai trovato una vera e piena codificazione, ma che si è affermata solo localmente in molte leggi regionali – dovrebbe essere il riferimento principale di una moderna riforma per il governo del territorio<sup>39</sup>.

Questo anche ai fini di una necessaria modifica del sistema di tassazione sulla proprietà i cui diritti edificatori non vengano più conformati a partire dagli strumenti urbanistici generali (piano strutturale) che assumono sotto questo profilo una valenza indicativa, ma solo in sede di pianificazione operativa (piani operativi).

Un pilastro, quello della nuova forma del piano urbanistico, dunque, “che consentirebbe di limitare il consumo di suolo senza incorrere in “cortocircuiti” costituzionali, di alleggerire il peso del contenzioso amministrativo per i Comuni e di riportare su un piano di maggiore equità la città pubblica, sottoposta alle limitazioni temporali dei vincoli di esproprio, rispetto alla città privata”.

#### 4.3.2 Principi perequativi e meccanismi attuativi

Un secondo aspetto riguarda la definizione e la omogeneizzazione, nell’ambito del più generale modello attuativo basato sul principio perequativo, delle modalità operative che riducano la necessità di ricorso all’esproprio, come la compensazione, l’acquisizione compensativa e altre fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria, per ottenere aree e volumetrie pubbliche, da utilizzare per la realizzazione di servizi, dell’edilizia residenziale pubblica e dell’edilizia sociale, per allocare volumi e superfici provenienti da interventi di diradamento e di sostituzione edilizia o di demolizione all’interno della città più densa e carente di aree e di spazi pubblici, necessari per la rigenerazione urbana, spingendo le imprese edilizie e immobiliari a intervenire sulla città esistente (Ricci, 2017).

Si fa riferimento a un sistema perequativo generalizzato, cioè riferito almeno a tutte le aree interessate alla trasformazione nell’intero territorio comunale, accompagnato anche da misure di tipo fiscale.

Il modello perequativo, infatti, nel perseguire “l’equità distributiva dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione”, raggiunge oltre alla “giustizia distributiva

<sup>39</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione di rappresentanti dell’INU, Istituto nazionale di urbanistica*. XVII legislatura. 14<sup>a</sup> seduta. 9 maggio 2017.

verso i proprietari dei suoli chiamati a usi urbani (...), la formazione di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività”. L’indifferenza del proprietario (e della proprietà) alle scelte urbanistiche, inoltre, rende meno drammatico il problema espropriativo e, riducendo, se non rendendo inutile, l’impugnazione dei relativi atti, consegue anche lo scopo di veder realizzate, in tempi brevi, le opere pubbliche<sup>40</sup> (Di Lieto, 2017).

I meccanismi attuativi basati sul modello perequativo, peraltro, già ampiamente sperimentati a partire dalle esperienze di pianificazione degli anni Novanta, sono in parte presenti sia nella legislazione urbanistica nazionale, laddove la perequazione è praticata da decenni nei comparti edificatori dei piani attuativi, sia in molte leggi urbanistiche regionali di ultima generazione<sup>41</sup>.

In particolare, tra questi si ricordano alcune tra le principali fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria, utilizzate ai fini dell’attuazione delle diverse strategie di riqualificazione e di rigenerazione urbana:

- gli *ambiti di compensazione*, che riguardano tutte le aree della trasformazione, e all’interno dei quali la quota maggioritaria della Sul aggiuntiva è messa a disposizione dell’Amministrazione comunale, che la utilizza per finalità di interesse pubblico;
- il *contributo straordinario*, per il prelievo e la redistribuzione della rendita fondiaria urbana, attraverso la corresponsione di un contributo finanziario straordinario, pari a una quota maggioritaria delle principali valorizzazioni immobiliari generate dalle nuove previsioni urbanistiche, che l’Amministrazione comunale può utilizzare per il finanziamento di opere e servizi pubblici in ambiti urbani degradati;
- le *compensazioni urbanistiche*, per il trasferimento di diritti edificatori nell’ambito di manovre con valenza ambientale;
- gli *incentivi per il rinnovo edilizio* per cui gli interventi di rinnovo del patrimonio edilizio degradato possono beneficiare di incentivi urbanistici trasferibili negli ambiti di compensazione;
- la *cessione compensativa* delle aree per il verde e i servizi pubblici, in alternativa all’esproprio, che consente di ottenere aree in cessione gratuita da parte dei proprietari delle aree, in cambio della possibilità di esercitare i diritti edificatori scaturiti dall’indice di acquisizione compensativa.

In particolare, la validità dell’utilizzo di tali meccanismi attuativi, quali strumenti efficaci di ordinaria attuazione del Piano, pur nell’assenza di una legge che lo prescrivesse, è stata definitivamente sancita a esito delle sentenze del Consiglio di Stato nel 2010, in relazione a ricorsi presentati avverso il nuovo Piano Regolatore Generale del Comune di Roma, approvato nel 2008 (Ricci, 2017).

“L’utilizzo regolato, nell’ambito di indirizzi nazionali di queste forme “contrattuali” tra la proprietà e le amministrazioni, consentirebbe di mettere su solide basi una vera politica di rigenerazione urbana, di contenimento dell’espansione delle

<sup>40</sup> Cfr. Di Lieto A., *Il dovere di costruire*, Roma, 2002.

<sup>41</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione del presidente dell’Ance – Associazione nazionale costruttori edili, Gabriele Buia*. XVII legislatura. 7ª seduta. 21 febbraio 2017.

città, di effettivo recupero delle periferie, ed eviterebbe il rischio – oggi molto presente – di un loro uso indiscriminato, sbilanciato a favore della rendita. Il tutto in un quadro di massima stabilito da binari e da *range* di legge adeguabili in sede regionale”. Il tema della scarsa manutenzione e pulizia delle città italiane, della perdurante emergenza abitativa, è certamente riconducibile, come si è detto, al fatto che “gli strumenti tradizionali posti a garanzia delle ragioni della città pubblica – il piano prescrittivo, l’esproprio, gli oneri per la contribuzione – sono oggi del tutto inservibili e, nella gran parte dei casi, onerosi per il pubblico e convenienti per la rendita urbana”.

Una corretta ed equilibrata applicazione di questi meccanismi attuativi consentirebbe, quindi, di attivare gradualmente un’inversione di tendenza, spingendo la rendita a trasformarsi in impresa, mettendo in gioco beni, immobili e proprietà, attuandone la trasformazione in coerenza con le regole generalizzate definite con le amministrazioni in un contesto di reciproca convenienza: “contenimento dell’espansione, aumento della qualità, acquisizione dei beni indispensabili ai servizi e all’ERS, contribuzione adeguata al profitto per il pubblico; snellimento e semplificazione, incentivazione e riconoscimento di valori aggiuntivi, a fronte di alte prestazioni per il privato”.

Solo attraverso una riforma organica della disciplina urbanistica che definisca e omogeneizzi questa strumentazione operativa, garantendone un uso equilibrato, sarà dunque possibile declinare concretamente la nozione di “rigenerazione urbana”, intendendo in tal senso un processo “che agisce su un territorio più o meno vasto ma definito, su una porzione di città, con le sue diverse componenti, spazi pubblici e privati, forme architettoniche, infrastrutture per la mobilità e reti di servizi, attività per la produzione di beni e servizi”, mettendo in campo azioni integrate quali innovazione e riconversione energetica, tutela dell’ambiente e del paesaggio, difesa idraulica e previsione dei rischi idrogeologici.

Non dunque interventi più o meno isolati di “demolizione e ricostruzione di singoli edifici o di complessi unitari e delimitati, che non generano né “rigenerano” il senso e la fisionomia complessiva di una porzione di città”.

#### 4.4 Per una politica di programmazione e produzione di servizi

La legge di riforma deve, dunque, sostanziare la nozione di “rigenerazione urbana” coniugandola con le politiche di sviluppo per la città e per i territori, costituendosi quale riferimento per l’attuazione di una politica complessiva di programmazione e di produzione di servizi, per la costruzione della città pubblica.

Una politica che deve, *in primis*, porre come obiettivo il superamento del concetto di *standard* finalizzato ad una mera quantificazione e distribuzione localizzativa di aree per servizi pubblici, a favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, manutenzione, gestione e fruizione, e che adotti soluzioni innovative attraverso la scelta di meccanismi, parametri e riferimenti aggiornati attraverso la concreta sperimentazione dei piani urbanistici, pur nel rispetto del quadro normativo vigente (Galuzzi e Vitillo, 2008; Oliva, 2014; Ricci, 2009).

La necessità di questo superamento trae origine dalla consapevolezza di una situazione storica radicalmente mutata, che sottolinea, ad oggi, insieme alla pressoché nulla praticabilità del meccanismo espropriativo, l’inadeguatezza del modello

razionalista assunto come riferimento dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968<sup>42</sup> per rispondere al bisogno di servizi sociali di una città, quale quella degli anni Sessanta, in grande espansione sotto la spinta di pressanti flussi migratori<sup>43</sup>.

L'attuazione della strategia di rigenerazione urbana richiama, infatti, la questione delle risorse, questione annosa per l'urbanistica italiana, da sempre penalizzata, a partire dalla legge n. 1150 del 1942 in poi, per la mancanza di risorse pubbliche a supporto delle previsioni dei piani, ma anche questione oggi vieppiù aggravata dalla mancanza strutturale di risorse della pubblica amministrazione, nonché dalla crescente difficoltà che incontrano gli operatori privati a investire nel partenariato, a causa della crisi del mercato immobiliare (Ricci, 2017).

#### 4.4.1 Gli standard urbanistici

In questo quadro deve dunque essere affrontato senza preconcetti ideologici, ma con la consapevolezza derivante dall'empirica prova dei fatti, il problema di una concezione aggiornata di *standard* urbanistico.

Una concezione che, da un lato, confermi la definizione quantitativa minima degli *standard*, così come stabilita dal Decreto, che rimane quindi un riferimento ineludibile, e dall'altro faccia riferimento alla necessità di una loro attualizzazione e di una maggiore articolazione, specificamente rivolta alle tipologie di servizi e delle attrezzature, anche con particolare riguardo ai servizi di assistenza per gli anziani e alle strutture per l'accoglienza di cittadini immigrati.

“La ricerca di zone con maggiore qualità, anche a partire dal differente livello di dotazione di attrezzature, che guida la distribuzione delle famiglie, delle attività di servizio e di quelle produttive, rivela infatti un cambiamento del sistema di valori, dei comportamenti di una significativa parte della popolazione italiana, che ormai per la maggior parte (oltre il 60%) vive nei contesti urbani e periurbani”. Un cambiamento che muove dalla fase della “rivendicazione dei bisogni e dei diritti primari propria degli anni Sessanta e Settanta”, contraddistinta da un interesse prevalente per gli aspetti quantitativi rispetto a quelli qualitativi e prestazionali, verso una nuova fase, caratterizzata anche da esigenze più differenziate e complesse, come l'ambiente e i trasporti collettivi, il livello di specializzazione e di accessibilità dei servizi, a garanzia di *standard* di vita più elevati (Ricci, 2014).

A queste istanze di aggiornamento risponde anche l'inserimento nel piano urbanistico di nuovi parametri e indicatori finalizzati al raggiungimento della qualità urbanistica ecologica degli interventi che, confermando e incrementando la potenzialità di rigenerazione ambientale – in termini di permeabilità dei suoli urbani, di potenziamento della biomassa, di fruizione pubblica, eccetera – costituiscano veri e propri *standard* ecologico-ambientali per un corretto dimensionamento dei pesi insediativi, dei carichi urbanistici e delle dotazioni ecologico-ambientali.

<sup>42</sup> Cfr. decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 “Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 765 del 1967”.

<sup>43</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione del professor Salvatore Settis, accademico dei Lincei*. XVII legislatura. 21<sup>a</sup> seduta. 18 luglio 2017.

La rigenerazione della città contemporanea richiama, quindi, l'inderogabilità di una nuova politica per la casa, supportata da un quadro normativo urbanistico organico, finalizzato sia al recupero del patrimonio edilizio esistente, in termini di rifunzionalizzazione energetica, e di frazionamento degli alloggi ai fini di una maggiore rispondenza dei nuclei familiari e di incremento delle unità disponibili, sia a una sua attenta e rigorosa gestione (Ricci, 2017).

## **5. RENDITA URBANA, ONERI, FISCALITÀ E SOTTOCAPITALIZZAZIONE DELLE CITTÀ. LE RISORSE PER LA RIGENERAZIONE URBANA**

### *5.1 Rendita urbana e sviluppo delle città italiane*

La rendita urbana ha influito profondamente sulla crescita e sullo sviluppo delle città italiane nel corso della storia unitaria. Il tardivo e accelerato sviluppo industriale, cui è seguito un potente inurbamento dal Mezzogiorno e dalle campagne più prossime ai centri urbani, ha favorito la rapida trasformazione della rendita agraria (concentrata fino agli anni Cinquanta in poche migliaia di grandi proprietà) in rendita urbana.

Le periferie urbane sono sorte nel Novecento, a ridosso dei centri storici ancora inseriti in contesti prevalentemente rurali e dei primi centri urbani semi industrializzati del Nord, sulla spinta dell'immigrazione interna e di nuove domande di insediamento e di localizzazione di attività artigianali, industriali e terziarie private e pubbliche. A cavallo della seconda guerra mondiale la popolazione delle città è cresciuta mediamente di un terzo, producendo una rapida espansione delle città e favorendo uno sviluppo delle attività edilizie non sempre accompagnate da un'adeguata dotazione di servizi collettivi e territoriali.

In questo quadro, l'approvazione della legge urbanistica nazionale<sup>44</sup> rappresentò una risposta alla necessità di governare il rapido cambiamento e la crescita delle città già in atto e che si sarebbe sviluppata con ancor maggiore forza e complessità al termine del conflitto bellico.

Se con la legge n. 1150 del 1942 lo strumento del Piano regolatore generale estendeva la pianificazione urbanistica all'intero territorio dei comuni, segnando il superamento dei Piani regolatori della legge 1865<sup>45</sup> e dei Programmi di fabbricazione limitati a parti di esso, in assenza di un quadro generale di riferimento, pochi anni prima, nel 1939, con la legge n. 1089<sup>46</sup> si era provveduto a definire gli strumenti e le linee di indirizzo per la tutela del paesaggio.

Si trattava dunque di due leggi quadro (tuttora in parte vigenti) con le quali si intendeva governare in modo bilanciato la "questione urbana" che appariva non più gestibile con i vecchi strumenti in un paese sempre più industriale e sempre meno agricolo.

Il nuovo quadro legislativo non risolse né affrontò, tuttavia, il tema della organizzazione e del finanziamento dei servizi indispensabili per una lunga stagione di

<sup>44</sup> Cfr. legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica nazionale".

<sup>45</sup> Cfr. legge n. 2359 del 1865 "Sulla espropriazione per pubblica utilità", che introduce il piano regolatore edilizio e il piano di ampliamento.

<sup>46</sup> Cfr. legge 1° giugno 1939, n. 1089 "Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico" (legge Bottai).

crescita massiccia delle città, ma si limitò, di fatto, a offrire strumenti più avanzati per l'organizzazione dello spazio urbano, delle maglie viarie, dei tipi edilizi, soprattutto della attribuzione degli indici edificatori e quindi della distribuzione della rendita e della sua trasformazione da rendita agraria in rendita urbana.

Unico strumento di tassazione in questo senso messo in campo, fino al 1942, con l'obiettivo di far partecipare i privati all'investimento pubblico nella costruzione della città pubblica, fu il "contributo di miglioria", che tuttavia non rappresentò mai una fonte di gettito consistente per l'amministrazione e non costituì una seria forma di prelievo del plusvalore fondiario urbano<sup>47</sup>.

Parti consistenti di periferia (che oggi rappresentano tessuti urbani intermedi tra centro e periferia estrema) sono sorte e cresciute con caratteri di città compatta e perlopiù in carenza delle dotazioni essenziali di servizi, nel tempo rivelatesi sempre più insufficienti.

È facile oggi riscontrare questi limiti nei quartieri sorti tra gli anni Trenta e Sessanta e completati successivamente.

Una parte delle popolazioni inurbate a partire dalla fine della guerra rimase esclusa dall'offerta edilizia del nuovo ciclo espansivo rivolto alle fasce di ceto medio urbano consolidatesi con la ripresa dell'economia, determinando lo sviluppo di insediamenti spontanei (soprattutto nel centro sud) esterni ai piani urbanistici, privi delle pur minime dotazioni di servizi e, al tempo stesso, senza le matrici organizzative dello spazio (viabilità, tipologie edilizie, allineamenti) stabilite dal PRG.

Il fenomeno dell'abusivismo divenne, quindi, un tratto caratterizzante della "questione urbana" con valenze, tuttavia, distinte tra Nord, Centro e Sud: prevalentemente abitativo nel centro sud, più artigianale e manifatturiero nel centro nord.

Ma accomunati da un elemento di precarietà e di autosufficienza finanziaria e operativa che ci ha consegnato molti problemi e che molto ha pesato sul profilo sociale e sui caratteri dello sviluppo industriale del Paese.

Solo alla fine degli anni Sessanta la legislazione urbanistica italiana fu corretta nella direzione di una maggiore attenzione alle prerogative della città pubblica e, seppur con misure parziali, furono introdotte nuove norme in grado di garantire una maggiore dotazione teorica di servizi ed una compartecipazione degli operatori privati alla realizzazione dei servizi stabiliti nei piani urbanistici generali o attuativi.

Fondamentale in tale ottica è la legge 6 agosto 1967, n. 765, cosiddetta "*legge ponte*", nata per porre un freno agli abusi edilizi, attraverso la previsione di nuove sanzioni, l'incentivazione alla formazione dei piani regolatori comunali e l'attribuzione all'autorità governativa di speciali poteri in materia di modifiche d'ufficio, nonché con la introduzione degli *standard* urbanistici, così come successivamente definiti nel decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

Quindi la legge n. 10 del 1977<sup>48</sup> introdusse una più completa definizione della contribuzione dei privati ai comuni per realizzare opere pubbliche e servizi a corredo di nuovi insediamenti abitativi o per attività.

---

<sup>47</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione di rappresentanti dell'INU, Istituto Nazionale di Urbanistica*. XVII legislatura. 14<sup>a</sup> seduta. 9 maggio 2017.

<sup>48</sup> Cfr. legge 27 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli" (legge Bucalossi).

Prima di allora questa materia era affidata alla discrezionale applicazione dei singoli comuni e alla contrattazione caso per caso con gli operatori privati, ma senza alcun vincolo di legge in termini di proporzionalità e progressività rispetto alle dimensioni delle trasformazioni assentite.

### *5.2 Per una nuova capacità di spesa della pubblica amministrazione*

Il tema della contribuzione e della fiscalità urbana come parte fondamentale del finanziamento della città pubblica, al pari di quella privata, rappresenta ancora oggi uno dei temi aperti che fortemente grava sullo stato delle periferie e sul “tono” più generale della qualità dei nostri centri urbani.

La rendita è una componente dell’economia urbana ed è anche il risultato delle azioni pubbliche che, attraverso regole e determinazioni di varia natura (strumenti urbanistici generali, realizzazione e programmazione di infrastrutture, servizi superiori e opere pubbliche) influenzano il valore dei suoli, generando un plusvalore dei fondi o degli immobili che non dipende dalle attività industriali legate alla loro trasformazione, ma che si determina sulla base di atti esterni alla proprietà e all’iniziativa di rischio.

Tale considerazione vale sia per fondi liberi e non gravati da precedenti edificazioni, sia per immobili o edifici esistenti ma dismessi ed espulsi per diverse possibili motivazioni dal ciclo funzionale della città.

Se il valore di un bene e la sua trasformazione derivano, dunque, non solo dalla capacità di iniziativa di chi lo possiede e lo trasforma, ma dal decisivo contributo dell’istituzione pubblica che mette in gioco quel valore e dal contesto comunitario nel quale il bene è inserito – e che da esso trae valore – è giusto considerare un’equa distribuzione dei benefici derivanti dal momento in cui esso diventa parte di un processo industriale di recupero o di nuova edificazione.

Uno degli elementi di arretratezza delle periferie urbane, riscontrato nel corso delle attività svolte dalla Commissione, riguarda la difficoltà che incontrano le amministrazioni locali nel reperire le necessarie risorse per realizzare, migliorare, gestire, mantenere i servizi pubblici, reperirne i suoli, finanziare la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale o pubblica, mantenere e qualificare il patrimonio abitativo pubblico. Insomma costruire, sostenere e finanziare la città pubblica.

Inoltre, appare sempre più evidente, anche a osservatori non specializzati, che la pianificazione urbanistica e soprattutto la continua proliferazione di nuove norme in campo edilizio per favorire azioni di recupero non siano sufficienti in assenza di una reale disponibilità di risorse pubbliche e private finalizzate al sostegno della città pubblica.

La costante riduzione delle disponibilità finanziarie pubbliche, unita, in molti casi, alla dispersione delle stesse per farraginosità e lentezze procedurali e di varia natura, nonché la insufficiente contribuzione privata (se comparata ad altre realtà europee) rende buona parte delle città italiane sotto capitalizzate e prive delle necessarie disponibilità finanziarie e della stessa capacità di programmazione per sostenere la dimensione pubblica delle città.

Anche alcune forme di finanziamento previste in specifici strumenti normativi, come, ad esempio, la legge n. 266 del 1997, che finanziava attività economiche in aree

urbane definite, nel testo della legge, come degradate, attraverso una quota di risorse a fondo perduto e una rotativa, oggi non sono più in vigore. In particolare questo strumento normativo è risultato di particolare utilità per accompagnare l'insediamento di attività economiche, commerciali e non commerciali, e molte *start-up*, in alcune aree *target*, oggetto di più generali interventi di riqualificazione economica<sup>49</sup>.

### 5.3 Oneri di contribuzione e fiscalità

Il quadro normativo italiano, che fa riferimento alla scelta di redistribuzione della rendita definita fin dalla legge 10 del 1977<sup>50</sup> mostra dunque sia il permanere, come si è già detto, di uno squilibrio tra valorizzazione delle aree private e interesse pubblico, sia la necessità di poter contare su una nuova, costante e più consistente capacità di spesa della pubblica amministrazione “finanziata con modalità ordinarie e con gettito costante dalla fiscalità generale” (Oliva e Ricci, 2017).

Recenti ricerche comparate<sup>51</sup> hanno evidenziato come in Italia la quota percentuale di contribuzione per programmi di trasformazione urbanistica sia molto più bassa di quella applicata in altri paesi europei: fino a un terzo o a un quarto inferiore<sup>52</sup>.

Si intende per contribuzione non solo il versamento monetario del costo di costruzione e del contributo di urbanizzazione, così come definito dall'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001<sup>53</sup>, ma anche la cessione di beni immobili o comparti edificabili che l'amministrazione può valutare e impegnare per finalità di carattere pubblico.

Questa *leadership* negativa, tutta italiana, rappresenta uno dei fattori di maggior peso sulla sotto capitalizzazione delle città italiane e sui problemi di molte periferie. Negli ultimi dieci anni, inoltre, alla scarsa entità dei versamenti si è aggiunta l'anomalia di un uso distorto di queste risorse.

Dal 2007<sup>54</sup> fino al 2016<sup>55</sup>, come è ormai a tutti noto, gli oneri di urbanizzazione sono stati svincolati dall'uso stabilito nel Testo unico per l'edilizia e, grazie a una norma contenuta nelle leggi di bilancio reiterata per dieci anni consecutivi, sono stati utilizzati dai Comuni per la spesa corrente e per finalità del tutto estranee alle ragioni proprie riconducibili alle motivazioni della riscossione.

Nel 2016 la legge di stabilità del 2017 ha poi reintrodotta l'obbligo, dal 1° gennaio 2018, di utilizzo di tali oneri “esclusivamente e senza vincoli temporali alla

---

<sup>49</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Missione a Milano. Resoconto stenografico. Audizione del Sindaco, Giuseppe Sala. Intervento dell'Assessore alle politiche del lavoro e commercio del Comune di Milano, Cristina Tajani*. XVII legislatura. 7 marzo 2017.

<sup>50</sup> Cfr. legge 27 gennaio 1977, n. 10 “Norme in materia di edificabilità dei suoli”.

<sup>51</sup> Cfr. Camagni R., “Il finanziamento della città pubblica”, in Baioni M., a cura di, *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, 2008.

<sup>52</sup> In generale, a prescindere dalle diverse discipline regionali, la quota di contribuzione complessivamente riscossa dai vari Comuni, a conclusione delle convenzioni urbanistiche, oscilla da un minimo del 3 a un massimo del 15% del plusvalore di mercato del prodotto edilizio finito. Mentre in Europa tale forbice può estendersi tra il 25 ed il 40%.

<sup>53</sup> Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”, articolo 16 “Contributo per il rilascio del permesso di costruire”.

<sup>54</sup> Cfr. legge 24 dicembre 2007, n. 244 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”, articolo 2, comma 8.

<sup>55</sup> Cfr. legge 11 dicembre 2016, n. 232 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”, articolo 1, comma 460.

realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano"<sup>56</sup>.

Ma dopo dieci anni non c'è da stupirsi se le città italiane hanno visto l'incremento di fenomeni di degrado e di abbandono; se nei quartieri di periferia è diventato più difficile anche svolgere le più ordinarie attività di manutenzione urbana e di tutela del verde pubblico e del patrimonio pubblico; se nei bilanci comunali sono verticalmente diminuite le voci per gli investimenti, per le opere e per gli interventi sul capitale fisso, mentre sono aumentate a dismisura quelle legate alla spesa corrente; e se i Comuni assediati da cronici problemi di bilancio, hanno spesso utilizzato la leva degli oneri come finanziamento patologico, rilasciando permessi di costruire, autorizzando interventi edilizi e aumentando il consumo del suolo oltre i limiti di una corretta programmazione.

Questa è senza dubbio una delle cause di arretramento del livello di cura e manutenzione urbana delle città, della scarsa qualità dei servizi di rete (mobilità, rifiuti, ciclo delle acque) “uno dei fattori che determinano il grado di sviluppo civile e sociale di uno stato”, così come affermato dalla Comunità europea fin dagli anni Ottanta; della scarsa produzione di edilizia residenziale sociale, del ritardo stesso nella realizzazione di opere e di infrastrutture causato spesso e volentieri dalla impossibilità di programmare le risorse.

Dopo dieci anni oggi nelle periferie delle città italiane si rivedono situazioni riconducibili agli anni Settanta, anche perché le risorse rimosse anno dopo anno per realizzare servizi e opere, sono andate in altre direzioni facendo mancare le necessarie disponibilità per strade, scuole e illuminazione. Peraltro, questa fuorviante procedura, divenuta cronica fino a che non è stata superata, ha aperto lo spazio per contenziosi tra autorità pubbliche e operatori privati che chiedono di veder restituiti i contributi versati per rispondere ad alcune finalità e utilizzati per altre.

Il principale problema delle nostre città e delle nostre periferie in questa fase storica è, quindi, la carenza e la vetustà dei servizi.

Senza organiche norme in favore della *città pubblica* e di una vera politica di “rigenerazione urbana” ma, soprattutto, senza adeguate risorse, non potremo mai tradurre in fatti l'idea stessa di un riequilibrio urbano e metropolitano per la città contemporanea.

Appare dunque urgente affrontare anche il tema delle forme di contribuzione e della fiscalità urbana a sostegno della rigenerazione dei tessuti esistenti e di politiche urbane di recupero delle periferie<sup>575859</sup>.

---

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione di rappresentanti dell'INU – Istituto nazionale di urbanistica*. XVII legislatura, 14ª Seduta. 9 maggio 2017.

In un'ottica stabile e generalizzata vanno anche le proposte per l'istituzione di un fondo nazionale da mettere a disposizione degli enti locali per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria<sup>60</sup>.

Come si è già detto, nel 2014 la materia degli oneri di urbanizzazione è stata in parte modificata con l'introduzione di un nuovo comma all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, che stabilisce una equa suddivisione tra pubblico e privato (nell'ordine minimo del 50%) del maggior valore derivante da valorizzazioni di immobili e suoli<sup>61</sup>.

Tale calcolo deve essere effettuato attraverso stime condotte dalle amministrazioni pubbliche e la contribuzione può essere onorata anche attraverso cessione di beni al pubblico da impegnare per programmi di interesse pubblico.

È un primo passo parziale verso una riforma più organica di tutta la materia e che deve mirare ad una nuova modalità di computo della rendita urbana su tutti gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica e non solo sulle valorizzazioni.

In questo modo l'Italia e le periferie urbane italiane potranno allinearsi alle buone pratiche in vigore da tempo nel resto d'Europa, finanziare la città pubblica e introdurre nelle prassi operative e nella legislazione urbanistica il corretto criterio dell'uso sostenibile del suolo come definito dall'Agenda urbana europea.

Pertanto, nell'ambito e in coerenza di “una più complessiva riforma della fiscalità generale” che investa questioni più rilevanti di quella locale, “collegata a una ridefinizione del regime giuridico degli immobili” (Oliva e Ricci, 2017), una nuova legge urbanistica nazionale di principi deve costituire un quadro di indirizzi di riferimento per gli enti regionali, che parametri la riscossione degli oneri in funzione delle diverse modalità di trasformazione urbana, e di una maggiore redistribuzione della rendita, anche considerando i valori fortemente sottodimensionati rispetto alla media europea delle quote di contribuzione complessivamente riscosse dagli Enti locali nell'ambito degli atti convenzionali urbanistici.

In questo contesto possono determinarsi le condizioni di un patto reciprocamente virtuoso per le amministrazioni pubbliche e per i titolari di proprietà fondiaria o di compendi immobiliari interessati a iniziative di trasformazione o di riuso.

Tale patto può, ad esempio, contemplare che, da un lato, lo Stato rinunci a esercitare l'imposizione fiscale sui compendi e sulle proprietà non inserite nei piani operativi e quindi non conformate, dall'altro, che i proprietari accettino un regime

---

<sup>58</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Missione a Venezia. Resoconto stenografico. Audizioni nella sala consiliare del municipio di Mestre. Audizione del presidente Ance, Ugo Cavallin*. XVII legislatura. 25 settembre 2017.

<sup>59</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Missione a Venezia. Resoconto stenografico. Audizioni nella sala consiliare del municipio di Mestre. Audizione del presidente ANCE, Ugo Cavallin*. XVII legislatura. 25 settembre 2017.

<sup>60</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione presidente della Legacoop Abitanti, Rossana Zaccaria*. XVII legislatura, 15<sup>a</sup> Seduta. 16 maggio 2017.

<sup>61</sup> Il meccanismo attuativo del *contributo straordinario*, che riprende quello già presente nelle norme del PRG di Roma, è stato introdotto nel 2014 nel comma d-ter dell'articolo 17 del testo unico per l'edilizia con un emendamento alla legge n. 164 del 2014 (“Sblocca Italia”). La norma definisce che il “maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso (...), calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario”.