

## Relazione illustrativa del disegno di legge per il “riordino del territorio tramite la costituzione di un fondo di volume edificabile con la rottamazione degli edifici in regime di quote volume”

La presente proposta di legge per il riordino del territorio è particolarmente efficace per le aree di pregio (es.: le coste) notevolmente interessate da una pesante attività edificatoria, sia abusiva che autorizzata. Essa si basa sulla convinzione che una iniziativa è valida nel lungo termine se riesce a coniugare gli aspetti paesaggistico-ambientali e quelli economici.

Pertanto al fine di creare i presupposti per innescare un circolo virtuoso, che possa avviare l'economia tutelando nel contempo l'ambiente, diviene fondamentale operare in un territorio risanato, nel quale sono stati già eliminati i detrattori ambientali che lo hanno gravemente danneggiato.

Questa impostazione presuppone un salto di qualità nella azione della Pubblica Amministrazione, che viene chiamata a svolgere un ruolo attivo ed illuminato, implementando nella gestione del territorio i meccanismi della rottamazione già sperimentate con l'industria automobilistica.

Ciò è possibile inserendo il diritto di “quota volume” che diviene l'idea cardine della proposta e consente di creare un “fondo comunale di volume edificabile” al quale si può attingere anche per la formazione degli strumenti urbanistici:

- Censimento dei volumi esistenti da demolire, con il supporto dei rilevamenti aerofotogrammetrici. E' obbligatorio censire i volumi abusivamente realizzati, è facoltà dei proprietari conferire nel censimento i volumi muniti di regolare autorizzazione per la edificazione.
- Certificazione del volume censito e costituzione di un “fondo di volume edificabile”
- Assegnazione delle “quote volume” ai relativi detentori in funzione del volume certificato.
- Costituzione da parte dei detentori delle “quote volume” di apposite società di capitale aventi come scopo sociale: il recupero e la valorizzazione del territorio con particolare alla tutela dei beni paesaggistici rispettivamente tramite la demolizione degli edifici abusivi e la realizzazione di edifici regolarmente assentiti
- I cittadini che non dispongono di quote volume hanno diritto ad intervenire (**azionariato diffuso**) tramite la acquisizione di buoni ordinari (BOC) che i Comuni emetteranno per raccogliere i capitali necessari alla realizzazione del programma di riordino del territorio.
- Individuazione dei siti vocati alla ubicazione delle nuove strutture nell'ambito di appositi piani urbanistici redatti a cura dei Comuni (alberghi, ristoranti, attività per la ricezione turistica, alloggi, opifici, etc.).
- Demolizione dei volumi esistenti a cura e spese delle società di capitale di cui ai precedenti punti.
- Edificazione, a cura delle stesse società di capitale di cui ai precedenti punti, nei luoghi individuati dagli strumenti urbanistici.
- L'adesione al regime delle quote volume: è gratuita per i volumi regolarmente assentiti e può essere incentivata con la sospensione del pagamento dell'ICI per cinque anni; per i volumi abusivi sanabili l'oblazione è ridotta del 90%; per i volumi abusivi non sanabili, quindi per gli edifici da demolire, l'oblazione è versata nella misura del 50%.

Con l'introduzione delle “quote volume” si conferisce al sistema normativo quel grado di flessibilità necessario per uscire dalla rigida contrapposizione tradizionale tra demolizione (mai realizzata) e mantenimento (mai legalizzato) dell'edilizia abusiva in aree di pregio.

Questo atteggiamento del legislatore appare necessario al cospetto di una opinione pubblica sempre più sensibile nei confronti della complessità dei fenomeni sociali, economici, culturali che stanno determinando trasformazioni profonde sul territorio e sull'ambiente.

A tale proposito è utile osservare cosa è stato fatto nei maggiori paesi Europei. Nelle culture più evolute si tende a gestire il problema con **continui aggiustamenti**, senza cercare astratte formule risolutive. Le differenze tra il nostro e gli altri sistemi risiedono in fattori che potremmo definire di secondo livello rispetto al quadro normativo.

Tuttavia per ciò che riguarda il contenuto delle leggi l'Europa riserva maggiore attenzione verso le “**procedure attuative**”, piuttosto che nei confronti della ricerca di nuovi principi o istituti

amministrativi. Nei vari sistemi è stata posta particolare attenzione nel chiarire esattamente i limiti e le funzioni della pianificazione generale rispetto a quelli della pianificazione attuativa. In tal senso il sistema Italiano risulta molto arretrato. Ad esempio il Piano Regolatore Generale è oggi un istituto indefinito in molti suoi connotati essenziali. A seconda delle scelte dell'Amministrazione esso diventa: strumento di indirizzo o documento di dettaglio.

La differenza tra noi e le migliori realtà europee non è costituita dunque da leggi risolutive o da meccanismi tecnicamente perfetti. Quanto piuttosto da una attenzione costante a quelli che abbiamo chiamato problemi amministrativi di secondo livello: **cura nel pensare i passaggi procedurali, organizzazione e pulizia dei testi di legge, funzionalità degli uffici, attenzione verso una equa tassazione** per garantire la necessaria disponibilità finanziaria. Tutto ciò determina la costante presenza della Amministrazione nella vita sociale. Senza questa presenza della pubblica Amministrazione non è pensabile attendersi risultati di rilievo dalla pianificazione, quale che ne sia il livello tecnico di elaborazione.

Fra l'altro **se le Regioni vogliono cogliere l'obiettivo di investire le risorse del POR 2000 - 2006 deve semplicemente creare le precondizioni per la loro spendibilità che di fatto si concretizzano in una agile e tempestiva gestione del territorio.**

In questa ottica la questione del "riordino del territorio" assume un ruolo strategico. Ad esempio per quanto attiene il riordino delle coste la introduzione delle "quote volume" nello scenario della normativa sul recupero ambientale consente: **di valorizzare aree di notevole pregio ambientale con la demolizione delle costruzioni sorte abusivamente, di garantire gli investimenti immobiliari comunque già realizzati, e di convertire i volumi abitativi esistenti con nuovi volumi produttivi prevalentemente nel settore turistico.**

## **Norme per il Riordino del territorio tramite la costituzione di un fondo di volume edificabile con la rottamazione degli edifici in regime di "quote volume"**

### *Art. 1 Censimento dei fabbricati*

I Comuni provvedono, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, al censimento dei fabbricati esistenti realizzati abusivamente al fine di procedere alla loro demolizione. Entro tale termine è fatto obbligo al responsabile dell'abuso oppure ad un suo rappresentante legale procedere, a mezzo autocertificazione con le modalità previste dalla legge Bassanini, alla autodenuncia dei fabbricati da demolire e la relativa quantità di volume.

La autodenuncia determina la immediata depenalizzazione del reato ed il contestuale avvio della procedura per la concessione, in regime di diritto di "quota volume", della stessa quantità di volume denunciato.

E' facoltà dei proprietari conferire nel censimento gli edifici legittimamente costruiti o muniti di autorizzazione in sanatoria.

Per i controlli e le verifiche i Comuni si avvalgono della cartografia e di tutti i rilevamenti disponibili presso i loro stessi uffici tecnici e presso gli uffici Provinciali e Regionali competenti del territorio.

### *Art. 2 Concessione del diritto delle "quote volume"*

Entro sessanta giorni dalla autodenuncia o dal conferimento volontario di cui al precedente articolo i comuni procedono alla certificazione del volume dei fabbricati censiti, alla costituzione di un "fondo di volume edificabile" ed alla contestuale assegnazione delle "quote volume" in misura pari al volume certificato.

La concessione del diritto agli assegnatari diviene definitiva dopo la notifica al comune della avvenuta rottamazione a mezzo demolizione degli edifici conferiti nel censimento.

### *Art. 3 Società immobiliari di "quote volume"*

Entro novanta giorni dalla definizione del censimento i comuni promuovono la costituzione da parte dei concessionari delle "quote volume" di apposite società di capitale aventi come scopo sociale il recupero ambientale e paesaggistico e la valorizzazione degli investimenti impegnati negli immobili in oggetto rispettivamente tramite la demolizione degli edifici censiti e la realizzazione di altri edifici nei luoghi legittimamente individuati.

### *Art. 4 Emissione di Buoni Ordinari Comunali per la costituzione delle società immobiliari di "quote volume"*

I cittadini che non dispongono di quote volume hanno diritto a partecipare nelle società di cui al precedente art. 3 tramite la acquisizione di buoni ordinari (B.O.C.) che i comuni, entro il termine di cui al precedente articolo, devono emettere per raccogliere i capitali necessari alla realizzazione del programma di riordino del territorio.

## Art. 5

### *Procedure per la edificazione in regime di "quote volume"*

I Comuni pubblicano la cartografia tematica che individua i beni ambientali presenti nel proprio territorio, ed individua altresì le zone da rimettere a verde. Lungo le coste di tutto il territorio nazionale deve essere prevista una fascia verde della profondità di almeno mt. 300.

I Comuni individuano, nell'ambito di piani urbanistici (es.: programmi costruttivi) redatti appositamente per la edificazione in regime di quote volume, i siti vocati alla ubicazione dei nuovi edifici anche per la fruizione turistica (alberghi, ristoranti, attività ricreative etc.) dei beni culturali e ambientali di cui dispone il territorio della Regione, ed i siti per il deposito temporaneo degli sfabricidi che dovranno essere riutilizzati come materiali inerti.

Il competente Assessorato Regionale per il Territorio e l'Ambiente di concerto con gli uffici centrali e periferici dell'Assessorato Regionale per i Beni Culturali e Ambientali condurrà alla approvazione i suddetti piani con procedura d'urgenza assicurando la massima assistenza agli uffici comunali.

I Comuni emettono, con priorità assoluta e con procedura d'urgenza, le concessioni edilizie e tutte le autorizzazioni richieste tempestivamente dalle suddette società immobiliari.

Le società di capitale di cui ai precedenti articoli una volta ottenute le concessioni e le autorizzazioni citate nel comma precedente provvedono, a propria cura e spese, alla demolizione degli edifici i cui volumi sono stati conferiti nel censimento.

Una volta completata la demolizione le stesse società di capitale possono procedere, a propria cura e spese, alla edificazione dei nuovi edifici.

I Comuni devono assicurare la massima assistenza durante le varie fasi di realizzazione fino alla emissione dei certificati di abitabilità e di agibilità.

Ai sensi della presente legge tutti gli organi ed uffici non espressamente menzionati sono tenuti comunque a concludere con urgenza gli adempimenti di propria competenza assicurando la massima priorità.

## Art. 6

### *Oneri*

L'adesione al regime delle quote volume:

1. è gratuita per i volumi regolarmente assentiti ed è incentivata con la sospensione del pagamento dell'ICI per cinque anni;
2. per i volumi abusivi sanabili l'oblazione è ridotta del 90%;
3. per i volumi abusivi non sanabili, quindi per gli edifici da demolire, l'oblazione è ridotta del 50%.

## **Relazione illustrativa del disegno di legge per la adozione di procedure per la formazione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi**

Nell'ambito della nostro sistema il rapporto tra forma ed uso dello spazio fisico è stato affidato alla rigidità della pianificazione sia in termini di elaborazione che in termini di gestione.

La inadeguatezza del sistema si è mano mano aggravata con l'accrescere della sensibilità nei confronti dei temi legati alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Risulta quindi evidente come sia nodale risolvere le questioni legate alla **forma** delle città e del territorio (urbis et orbis). Una relazione diretta tra **forma urbis** (città) e **forma orbis** (territorio) si riflette evidentemente nella fruibilità del territorio stesso e dunque, direttamente sulla sua produttività in generale, e indirettamente sul valore aggiunto del turismo che si rivolge ai beni culturali ed ambientali.

A tale proposito è utile osservare cosa hanno fatto nei maggiori paesi europei. E, al di là delle singole soluzioni, emerge un elemento comune, che proprio nelle culture più evolute si tende a gestire il problema con continui aggiustamenti, senza cercare astratte formule risolutive. Le differenze tra il nostro e gli altri sistemi ci sono e sono evidenti, risiedono in fattori, che potremmo definire di secondo livello rispetto al quadro normativo o, come dice l'analisi comparata, rispetto al formante legale:

- Organizzazione del testo normativo ed efficacia del "Codice"
- La presenza amministrativa è importante presupposto per la costruzione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Il nostro istituto del "silenzio assenso" misura l'impotenza dei nostri uffici ed è il sintomo della presa di coscienza della incapacità di porvi rimedio.
- "public department" cui potersi rivolgere ordinariamente al fine di costituire i migliori presupposti per l'ottenimento delle autorizzazioni. Il rapporto con la pubblica amministrazione dei singoli privati e, soprattutto, dei soggetti investitori è in queste realtà generalmente più facile. La Pubblica Amministrazione trae credibilità proprio da questa facilità e pubblicità del rapporto con i privati.

Anche per ciò che riguarda il contenuto delle leggi, la lezione Europea ci parla di maggiore attenzione verso le **procedure attuative** piuttosto che nei confronti della ricerca di nuovi principi o istituti amministrativi. I vari sistemi hanno rivolto particolare attenzione nel chiarire esattamente i limiti e le funzioni della pianificazione generale rispetto a quelli della pianificazione attuativa. In tal senso il sistema italiano risulta molto arretrato: il Piano Regolatore Generale è oggi un istituto indefinito in molti suoi connotati essenziali, secondo le scelte dell'Amministrazione esso diventa strumento di indirizzo o documento di dettaglio.

Lo spazio tra noi e le migliori realtà europee non è fatto dunque di leggi risolutive o di meccanismi tecnicamente perfetti. Esso piuttosto è fatto di una attenzione costante a quelli che abbiamo chiamato problemi amministrativi di secondo livello, di cura nel pensare i passaggi procedurali, di organizzazione e pulizia dei testi di legge, di funzionalità degli uffici, di tutto ciò che costituisce la costante presenza della Amministrazione nella vita sociale, senza la quale non è pensabile attendersi risultati di rilievo dalla pianificazione, quale che ne sia il livello tecnico di elaborazione.

## Analisi comparata

Preliminarmente è necessario procedere alla ricerca degli elementi fondativi dei vari sistemi. Per elementi fondativi non si intenda solo il focalizzare le questioni di principio, ma più concretamente si intenda la ricerca dei passaggi più importanti che connotano un sistema e ne assicurano il funzionamento. Una sorta di memorandum per il legislatore che vorrà mettere mano alla materia.

In questo quadro occorre subito porre l'accento su di un primo risultato, la produzione legislativa della materia oggetto del nostro interesse è sempre ampia, articolata e complessa.

Questo significa abbandonare le suggestioni di ipotetiche "delegiferazioni" e rassegnarsi ad avere a che fare con un gran numero di parole scritte. **Tale conclusione porta in evidenza la questione, apparentemente solo tecnica e di contorno, della attenzione posta alla redazione dei testi e alla relazione che si stabilisce tra loro.**

### L'organizzazione del quadro normativo

La Germania e la Francia si sono dati un codice organico. Ogni nuova legge così entra a far parte del testo, secondo un meccanismo semplice di doppia numerazione degli articoli: il primo numero è quello relativo alla collocazione nel testo ed il secondo è esclusivamente riferito all'articolo di nuova promulgazione.

Il Regno Unito utilizza un sistema detto di "Consolidation", attraverso il quale compatta, ogni dieci anni, tutte le leggi in materia urbanistica in un solo testo, che prende il nome di "Town & Country Planning Act", ed in quella sede provvede anche a modificare le parti dei precedenti testi la cui applicazione sia stata deludente o negativa.

Lo strumento a disposizione del legislatore spagnolo è il "Testo Refundido", che pur essendo il testo base non esaurisce la materia.

Da questa panoramica pare evidente l'arretratezza del sistema italiano. Lo strumento per ovviare a tale situazione è già nel nostro ordinamento ed è il Testo Unico che consiste nella raccolta sistematica delle leggi relative ad una certa materia. Ricordiamo che il testo unico viene emanato dal Governo, su parere del Consiglio di Stato, nell'esercizio di una delega del Parlamento. Il T.U. può avere valore amministrativo, ossia non modificare nulla di quanto in vigore, ovvero legislativo, ed in tal caso, proprio come avviene per la "Consolidation", può anche apportare modifiche, eliminare incongruenze sostanziali, perfezionare aspetti attuativi delle leggi considerate.

### La legislazione aperta

E' chiaro che l'adozione di un Codice/dell'urbanistica non è solo un esempio di buona amministrazione, ma è anche un importante connotato di una cultura giuridica diversa il cui principale carattere è un sorprendente pragmatismo: **pragmatismo giuridico.**

Se il problema è di rilevanza sociale, e se la soluzione prevista è in grado di risolverlo si determina una condizione di fattibilità giuridica che non richiede, come invece nella cultura italiana, la verifica della congruenza formale con i principi generali che regolano la materia o addirittura l'intero sistema istituzionale.

“Enterprise zone” aree degradate perché ex industriali, sottratte d'autorità alla competenza degli enti locali, sottoposte a regime fiscale agevolato e governate, di fatto da società di capitale pubblico. Il giudizio su tale istituto è oggi prevalentemente negativo. Esso però viene attaccato in patria non perché illegittimo, ma in quanto inefficace, cioè per non aver prodotto i risultati previsti in termini economici e di qualità urbana.

In tal senso il **pragmatismo giuridico** favorisce una legislazione “aperta”, che non è costituita da una serie di provvedimenti speciali o eccezionali, ma l'attitudine ad occuparsi dei problemi posti dall'evoluzione della realtà, isolandoli, identificandoli e cercando la loro specifica soluzione.

Condizione essenziale, perché il pragmatismo mantenga una dimensione istituzionalmente accettabile, e perché una legislazione “aperta” abbia caratteri di coerenza complessiva, è da un lato che il quadro normativo mantenga una grande compattezza formale e leggibilità sostanziale; dall'altro che gli strumenti attuativi siano sempre innescati su di una griglia di indicazioni di ampia scala, che assicuri razionalità alle scelte che connotano la politica territoriale. E ciò si ottiene con il doppio livello di pianificazione che, come vedremo, ha un diverso significato nel nostro paese rispetto ad altre realtà comunitarie.

### **Il doppio livello di pianificazione**

La cultura urbanistica moderna si è mossa sempre e dovunque accettando il principio che debba esserci un doppio livello di pianificazione.

Nell'adottare questo modello tutti i paesi indagati si sono trovati di fronte al medesimo problema, che potremo definire della invadenza dello strumento generale di piano, ossia della tendenza ad attribuire un sempre maggiore livello di dettaglio tecnico al momento pianificatorio generale, al fine di rafforzarne il significato. I piani così concepiti si sono però rivelati di difficilissima produzione e, soprattutto, gestione. Lenti nell'elaborazione, tecnicamente incapaci di occuparsi di tutto in modo accettabile, hanno finito con il provocare la reazione dei proprietari e del settore economico interessato in genere. Il legislatore ha posto rimedio costringendo il piano generale entro limiti precisi, secondo tecniche giuridiche diverse. In Francia si è fatto leva ad esempio sulla scala: lo strumento generale che è oggi lo “Schema Directeur” è redatto al 50.000, e solo per le realtà minori è consentito scendere al 20.000. In Germania il piano generale (Flachennutzungsplan) è un atto interno all'Amministrazione: pur se pubblico, esso non ha effetti sul regime dei suoli e non determina diritti o doveri per i privati.

Nel Regno Unito il pragmatismo Anglosassone portò al divieto di accompagnare la relazione illustrativa dello Structure Plan con mappe o carte. Oggi tale divieto è di fatto caduto, ma lo structure plan è di fatto abolito per le aree maggiori.

Al contrario in Italia il P.R.G. ha continuato ad espandere il suo ambito di applicazione che è sostanzialmente discrezionale. Il fatto che in molti casi sia usato come strumento di dettaglio non è infatti previsto dalla legge 1150, che sembrerebbe anzi attribuirgli un significato assai più “europeo”. Tuttavia, mentre in altri paesi si è ritenuto opportuno specificare dettagliatamente, a mezzo di legge nazionale, cosa lo strumento generale deve dire e cosa non deve dire, in Italia tale limite è lasciato alla cultura locale. Esistono così oggi realtà pianificatorie assai disomogenee, anche se la tendenza prevalente è quella di dilatare le conseguenze dirette del P.R.G.

### **Sistema amministrativo e amministrazione del territorio**

Nel dopoguerra si è assistito alla crescita del ruolo e delle funzioni attribuite agli enti locali, cui di diritto è stato trasferito il compito di redigere ed attuare i principali strumenti di

piano. Negli ultimi decenni la pianificazione su base locale, si è quindi dovuta confrontare con la realizzazione delle grandi reti di infrastrutture, con problemi di equilibrio ambientale e di gestione della risorsa idrica, insomma con una serie di questioni affrontabili solo a livello sovracomunale o addirittura solo a livello nazionale. Ed il livello nazionale ha dovuto cedere il passo alla scala internazionale, si pensi ad esempio ai sistemi dei trasporti.

Tale problema naturalmente è risultato più facilmente gestibile in Francia, in cui il governo centrale ha conservato una sostanziale priorità amministrativa. Quel che sembra sorprendente almeno apparentemente, è che i modelli federalisti hanno dimostrato maggiore elasticità ed adattabilità di quelli autonomisti, la cui rigidità ha generato un continuo conflitto di competenze, ed in genere è risultata un ostacolo alle politiche territoriali nazionali.

Nei fatti notiamo che vi è stata una differenza sostanziale tra la Germania, in cui i Lander hanno di fatto riattribuito potestà al governo federale, ed il Regno Unito, dove le Camere tale potere lo hanno avocato d'autorità, non senza provocare reazioni e resistenze. Ci aiuta a comprendere tale vicenda storica, di grande interesse, il fatto che il Bund Tedesco è il luogo di coordinamento dell'azione governativa dei Lander, e tra le due istituzioni vi è quindi una sostanziale identità di fondo. Al contrario, l'assetto istituzionale anglosassone non ha tali caratteristiche, ed il livello di relazioni tra centro e periferia è di, seppur fisiologica, contrapposizione. Questa vicenda, se assegna ulteriore interesse di studio verso il sistema tedesco, ne denuncia tutta la distanza dalla tradizione italiana, evidenziando come lo stesso concetto di organizzazione di tipo federalista sia praticamente assente dalla nostra cultura.

Il sistema autonomista articolato sulle deleghe amministrative alle regioni, mal sembra adattarsi invece alla evoluzione delle esigenze poste dalla pianificazione di grande scala. Italia e Spagna hanno vissuto e vivono gravi conflitti di competenza, che portano troppo spesso ad una sostanziale incoerenza tra i diversi livelli di pianificazione. Si è così venuta a creare la paradossale situazione di amministrazioni che si comportano come fossero equordinate, pianificando in modo indipendente, e spesso incongruente, la stessa porzione di territorio.

### **Attuare il Piano: i conflitti di interesse**

Una delle ragioni sostanziali che rendono difficile l'attività di pianificazione è certamente data dalla stratificazione degli interessi su aree ed immobili da parte di soggetti privati, società ed enti pubblici. Il comune deve predisporre il Piano Regolatore Generale, prescindendo dagli interessi dei singoli e senza considerare le propensioni dei proprietari. Le stesse osservazioni che le parti pubbliche e sociali possono esporre una volta che il piano sia stato presentato devono avere carattere generale e non possono riguardare interessi precisi od opporsi a soluzioni economicamente penalizzanti per i singoli. Negli angusti spazi lasciati da questo quadro istituzionale, che risente delle aspirazioni ottocentesche di disporre di una amministrazione comunque "super partes", sono stati in realtà tentati a più riprese esperimenti di maggior coinvolgimento diretto delle parti economiche e sociali. Ma è certo che l'assoluta mancanza di copertura istituzionale di questi meccanismi di relazione tra pubblico e privato ne ha frenato assai lo sviluppo. Il legislatore spagnolo nell'ambito della stessa posizione ha previsto la possibilità per il privato di assumere un ruolo determinante, tramite la "**Giunta di compensazione**".

L'esperienza britannica vede nel conflitto di interessi, economici e non, una situazione fisiologica, che viene gestita in modo ordinario. Ogni decisione che sposti interessi legati alle aree, e comunque ogni modifica sostanziale delle previsioni di piano, è sottoposta ad un vero processo, detto "Public Inquire" in cui l'autorità locale può assumere una posizione di parte, e la cui decisione è rimessa al Governo centrale.

Il legislatore francese concentra i maggiori investimenti in zone perimetrate e sottoposte a regime di accordo con i privati investitori (le "ZAC"), attuando così un regime



differenziato nei confronti degli operatori economici con cui concordare investimenti sul territorio, e della piccola proprietà distribuita cui assicurare la tutela dei diritti essenziali compatibilmente con l'interesse comune.

Il sistema tedesco fa costante, quasi caparbio, riferimento a strumenti di amministrazione ordinaria. Il piano edilizio attuativo (“**Bebauungsplan**”) può essere di iniziativa privata, naturalmente intendendo per privati i costruttori, le società immobiliari o finanziarie, ed in tal modo si innesca un meccanismo di contrattazione, il cui eventuale esito favorevole viene recepito in sede di pianificazione attuativa.

In conclusione le esperienze esaminate ci forniscono due indicazioni abbastanza chiare: la prima è che l'amministrazione del territorio porta con sé inevitabilmente il rischio di provocare conflitti di interessi anche fra privati; la seconda è che esistono due interlocutori separati dell'amministrazione, i privati cittadini, proprietari e no, ed i soggetti investitori, quali le imprese di costruzioni, finanziarie, immobiliari, e che è utile assumere atteggiamenti e darsi strumenti diversi per regolare i rapporti con essi. E' utile dirigere l'investimento sugli obiettivi che la politica territoriale adottata ritiene prioritari: espansione, recupero, riuso.

Pare opportuno sottolineare che in Inghilterra ed in Francia è istituzionalmente accettato e formalizzato il regime giuridico differenziato per i soggetti investitori, rispetto a quello riservato a tutti gli altri soggetti amministrati.

Le proposte si muovono sempre all'interno di quanto stabilito dallo strumento generale di piano, e riguardano l'assetto definitivo di un'area preventivamente e genericamente dichiarata trasformabile da parte dell'ente locale. L'attenzione si sposta sui contenuti di tali proposte e sulla loro effettiva vantaggiosità per l'ente pubblico.

### **Attuare il piano: la politica fondiaria**

In ogni esperienza pianificatoria è presto o tardi emersa la tendenza a porre l'accento sulla necessità, per l'autorità di piano, di controllare direttamente una porzione significativa delle aree oggetto dell'azione amministrativa. La costituzione e gestione di una congrua riserva fondiaria pubblica diventa un elemento strategico essenziale della politica territoriale anche in funzione antispeculativa. La fine, o comunque il forte rallentamento della crescita urbana, ha tolto a questo tema priorità, in Italia come in altri paesi.

Tuttavia la questione relativa alla formazione della riserva fondiaria trova di volta in volta una sua attualità come ad esempio nel caso delle aree ex industriali. Così in Francia la “legge di orientamento delle città” rilancia la politica di acquisizione fondiaria in modo deciso ed esplicito.

Il tema pone comunque due ordini di problemi: l'acquisizione dei terreni e la loro gestione. Per quel che riguarda il primo punto i metodi sono tre, l'espropriazione, l'esercizio del diritto di prelazione e l'acquisto.

Più rilevante è il problema delle risorse economiche che tale politica richiede, per far fronte alle quali la politica francese, ad esempio, ha introdotto una specifica tassa, che grava sui proprietari delle aree comprese nelle zone destinate alla valorizzazione urbana.

### **Le Espropriazioni**

La questione delle espropriazioni è negli altri paesi considerata questione di secondo piano. La pratica della specializzazione degli strumenti attuativi e della contrattazione con i principali attori economici riduce di molto il problema del controllo diretto delle aree, inoltre vige il sempre più utilizzato diritto di prelazione. A ciò si aggiunga che alcune amministrazioni, controllando il meccanismo delle previsioni urbanistiche, hanno acquistato aree in netto anticipo sull'espansione urbana, pagandone quindi il solo valore agricolo. Infine

si consideri che quando la facoltà espropriativa può essere esercitata con relativa facilità si ha come effetto la comprensibile propensione dei proprietari a ricercare celermente una transazione. Ciò è garantito dalla disponibilità finanziaria e dal buon funzionamento degli uffici.

### **Diritto di trasformazione dell'immobile: ius edificandi**

Separabilità del diritto ad edificare rispetto al diritto di proprietà.  
Nel modello tedesco l'edificabilità costituisce un diritto puro, solitamente non soggetto a scadenza, e con l'unico limite dato dal fatto che parte degli oneri ad esso relativo vanno pagati indipendentemente dall'esercizio di tale diritto. Diametralmente opposta la tendenza rilevata in Spagna, ove la figura del proprietario di un lotto edificabile tende sempre di più al tipo di diritto dovere. Il diritto dovere presuppone infatti capacità di sostituzione da parte dell'amministrazione pubblica. Ritornano le esigenze di avere uffici capaci di controllare ed intervenire, il che richiede dotazioni tecniche, capacità professionali e risorse economiche, tre elementi tanto preziosi quanto difficili da ottenere.

**Ancora una volta si profila la differenza tra i sistemi italiano, spagnolo e francese, in cui l'Amministrazione viene impegnata da leggi riferendosi esclusivamente ai suoi compiti istituzionali, come definiti dai principi generali, e gli altri due sistemi, dove i compiti istituzionali sono dati da una sorta di mediazione tra ciò che i principi generali prevedono e ciò che in realtà può essere fatto. L'adattamento dei principi alle capacità attuative della funzione amministrativa costituisce una ennesima prova del più volte richiamato pragmatismo giuridico.**

### **L'abusivismo**

In Francia il fenomeno è ridotto ai minimi termini.

La Germania ha conosciuto nel passato una diffusa forma di abusivismo nelle aree rurali, abbastanza tollerata.

Sono tipici dell'esperienza britannica abusi minori essenzialmente configurantisi come ampliamenti non autorizzati di immobili esistenti.

La Spagna presenta invece una situazione più vicina a quella italiana, con una ampia e diffusa presenza del fenomeno. Sono soprattutto le periferie delle maggiori città e le coste ad essere aggredite dall'attività illegale. Avendo raggiunto livelli sostenuti che ne rendono impensabile la sistematica repressione, l'abusivismo ha potuto beneficiare di provvedimenti di sanatoria a carattere generale, a seguito dei quali hanno fatto la loro comparsa provvedimenti legislativi, quali la legge delle coste, diretti a determinare una auspicabile inversione di tendenza. La fase di sanatoria di una parte del pregresso è stata però accompagnata dal passaggio delle competenze alle regioni, che sono intervenute con diversi livelli di determinatezza.

### **Il contenzioso**

L'amministrazione del territorio, per il livello e la quantità di interessi che colpisce, pare attività inevitabilmente destinata a suscitare contenzioso in misura rilevante. Di fronte a questo problema, fino ad oggi, solo l'esperienza inglese e quella tedesca sembrano aver prodotto soluzioni positive, anche se di carattere diverso, riuscendo a sopportare il peso di un forte incremento del contraddittorio derivante dalla crescita dei movimenti ecologisti e di difesa ambientale. Negli altri tre paesi il problema ricade sul funzionamento della macchina



## **BOZZA** **del disegno di legge**

### **Norme di sussidiarietà e di flessibilità degli Strumenti di Governo e Programmazione Territoriale ed Urbanistica**

#### **Titolo I** **Denominazione Natura e Funzioni** **degli Strumenti di Programmazione Territoriale ed Urbanistica**

##### **Art. 1** **Principi e Denominazione**

Gli strumenti urbanistici con la presente legge assumono ai vari livelli una funzione di indirizzo al fine di garantire la flessibilità necessaria durante la fase di applicazione delle norme. In osservanza di questi principi che hanno carattere di previsione sociale, le disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico sociale e principi della legislazione dello Stato ai sensi degli statuti delle regioni a Statuto Speciale, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti infraregionali da queste finanziati, e dell'art. 17 della Costituzione, anche per il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato.

Gli strumenti di programmazione territoriale ed urbanistica sono distinti in strumenti di previsione generale e strumenti di previsione attuativa.

Le formazione degli strumenti urbanistici avviene in due distinti momenti evolutivi: previsioni di massima e previsioni esecutive.

In tutto il territorio nazionale, il termine "Piano" è sostituito dal termine "Schema", pertanto il governo del territorio si realizza con i seguenti Schemi di previsione:

- Schema Generale di massima
- Schema Generale esecutivo
- Schema Attuativo di massima
- Schema Attuativo esecutivo

##### **Art.2** **Natura** **Ambito dello Schema Generale**

Lo schema Generale ha valenza territoriale e urbana.

Nell'ambito territoriale dello Schema Generale la zona rurale deve essere suddivisa per bacini idrografici, per i quali, con apposita legge regionale, si predisporrà un'unica normativa che dovrà perseguire la forestazione lungo gli impluvi (futuri corsi d'acqua) e i parchi suburbani e territoriali, attraverso appositi programmi di utilizzazione, anche con incentivi in termini di indici edificatori con distanza minima tra fabbricati di mt. 20. Lo Schema Generale di Massima, al di fuori delle suddette indicazioni, non dovrà prevedere altre normative della zona rurale; tali normative dovranno essere uniche a livello statale o regionale, quindi le stesse escono dalla competenza esclusiva dei comuni.

Nell'ambito urbano oltre le eventuali zone di espansione residenziali e non residenziali, lo Schema Generale dovrà individuare nell'ambito delle zone con spiccata vocazione edificatoria le aree per attività turistiche, commerciali, artigianali, direzionali.

Per queste ultime l'utilizzo potrà avvenire con schemi esecutivi predisposti dagli operatori, e con densità territoriale assegnata dallo S.G., o attraverso iniziative particolari quali contratti d'area, patti territoriali, programmi urbani complessi.

Alle zone residenziali di espansione viene attribuita dallo S.G. la sola densità territoriale, e l'edificazione potrà essere determinata da appositi schemi attuativi di iniziativa privata, assoggettati alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria alla cessione delle aree per urbanizzazione primaria e secondaria, e al versamento dei soli oneri di urbanizzazione secondaria. L'edificazione potrà avvenire con il concorso di tutti i proprietari interessati, ovvero attraverso l'istituto del comparto. Parimenti partecipano alla volumetria realizzabile anche i proprietari delle aree destinate ad urbanizzazioni primarie e secondarie, attraverso la densità territoriale.

Ove utile, secondo la valutazione dell'Autorità di Governo di concerto con l'Autorità di Programmazione, è consentita la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione secondaria.

Non è obbligatorio nel contesto dello Schema Generale redigere gli schemi attuativi ed individuare strutture e zonizzazioni di competenza degli Schemi Territoriali regionali e provinciali.

I comuni costituiscono un fondo di volume edificabile in regime di quote volume al quale possono attingere per la dotazione delle previsioni dello Schema Generale.

## **Titolo II Formazione**

### **Art. 3**

#### **Aggiornamento dello Schema Generale**

Per lo Schema Generale, come previsto per i P.R.G. già adeguati al D.M. n.1444 del 02 Aprile 1968 con deliberazione consiliare, possono essere confermate e/o variate la titolazione delle zone "A" e "B".

Per revisionare gli Schemi Generali già adeguati agli standards urbanistici, la titolazione delle zone "A" e "B" è riconfermata con approvazione del Comune, dopo avere esaminato le osservazioni ed opposizioni. La delibera di approvazione entro sessanta giorni è inviata per conoscenza all'Ass.to Reg.le al territorio e ambiente.

Con la stessa deliberazione viene confermata o modificata la previsione degli standards.

Preso atto dell'avvenuta edificazione della zona "C" si procede alla conseguente titolazione di zona "B".

L'ambito della revisione del P.R.G., ove il fabbisogno abitativo non sia già soddisfatto dalle zone "A" e "B", viene pertanto limitata alla individuazione di nuove zone residenziali anche attraverso la individuazione di ambiti urbani da riqualificare attraverso schemi esecutivi di riassetto urbanistico sia per la zona "A" che per la zona "B".

### **Art. 4**

#### **Procedura di formazione dello Schema Generale**

I Comuni, indipendentemente dal procedimento di revisione dello Schema Generale sono obbligati alla redazione di tutta la fase di analisi che costituisce supporto alla redazione dello Schema Generale (studio geologico, studio agricolo forestale, aerofotogrammetria, regime vincolistico, ecc.) in quanto strumento conoscitivo e di tutela del proprio territorio.

I comuni sono obbligati all'aggiornamento costante di tali indagini.

Lo Schema Generale di massima, completo delle norme di attuazione, va sottoposto ad un parere preventivo dell'Ass.to Reg.le al Territorio, (o di sottocomitati provinciali del C.R.U.) che solo in questa fase può esprimere un giudizio di merito impartendo prescrizioni.

Successivamente al parere, lo Schema Generale segue l'iter normale, e il parere finale dell'Ass.to è solo di conformità dell'elaborato finale ai criteri approvati con lo Schema di Massima.

Per tutti gli strumenti generali di programmazione del territorio non sussistono cause d'incompatibilità dei consiglieri comunali.

## **Art. 5**

### **Strumenti attuativi**

Per gli strumenti attuativi i consiglieri comunali sono obbligati a dichiarare le proprie cause di incompatibilità.

Per gli strumenti attuativi il numero legale per rendere valida la seduta deliberante del Consiglio Comunale è pari al numero dei consiglieri che non hanno dichiarato situazioni di incompatibilità e comunque non inferiore ad un terzo dei componenti il Consiglio.

I Comuni, dopo avere acquisito il giudizio di merito dell'Ass.to Reg.le al Territorio, procedono, secondo le indicazioni dello Schema di Massima, alla redazione di prescrizioni esecutive, le quali una volta approvate vengono depositate all'Ass.to Reg.le al Territorio.

L'approvazione degli strumenti attuativi è di competenza dei Comuni. L'approvazione diventa esecutiva dopo 45 giorni dall'invio della deliberazione all'Assessorato Regionale al Territorio per il controllo di conformità allo schema di Massima.

## **Art. 6**

### **Zone urbane consolidate**

Nell'ambito delle zone urbane consolidate, si interviene tramite appositi Schemi attuativi, che devono essere successivi alla approvazione dello Schema Generale. Gli Schemi attuativi dovranno prevedere:

- 1) la conferma e/o la integrazione degli standards urbanistici;
- 2) l'assetto urbanistico (spazi pubblici, percorsi, accessibilità, giardini, vie, piazze. ecc.)

Nell'ambito della zona "A", come prevede la normativa in vigore, le modalità di intervento sugli isolati con l'individuazione delle parti da assoggettare ad interventi diretti, ovvero a Schemi di recupero di iniziativa pubblica e/o privata estesi almeno ad una unità edilizia, vanno individuate le parti da assoggettare ad interventi diretti di recupero quali la manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione da normare con un apposito regolamento edilizio che assicuri la coerenza degli interventi.

Nelle zone "B" oltre all'esecuzione di interventi diretti, in analogia alla zona "A", potranno essere oggetto di iniziativa privata ambiti di riqualificazione urbana individuati dal Comune, con incentivi di plus-valore della nuova edificazione, anche sotto forma di volumetria, che favoriscano il riassetto urbanistico ed il riuso dei volumi, attraverso demolizioni e ricostruzioni.

## **Art. 7**

### **Definizione degli interventi sull'edilizia esistente**

Il rinnovo degli elementi costitutivi di cui all'art. 31 della L. 457/78 comprende l'intervento di smontaggio totale degli edifici esistenti ed il successivo rimontaggio con gli stessi materiali e le stesse tecniche costruttive al fine di adeguare le strutture dalle fondazioni ai moderni standard di sicurezza statica ed antisismica.

## **Art. 8** **Edilizia Economica e Popolare**

I finanziamenti pubblici per la dotazione della prima casa sono assegnati direttamente ai soggetti in possesso dei requisiti, sia per l'acquisto che per la costruzione in economia, in ambo i casi si può procedere in forma associata cooperativa.

In quest'ultimo caso i soggetti si fanno promotori della presentazione dell'intervento di nuova edificazione, attraverso la richiesta di concessione edilizia o di approvazione del piano costruttivo nell'ambito delle aree residenziali.

La Regione per gli interventi di nuove edificazione concede un contributo pari al 20% sulla differenza tra il prezzo di esproprio e il valore catastale dell'immobile, in conto capitale.

## **Art. 9** **Assegnazione dei compiti di governo, programmazione, realizzazione**

I compiti di governo del territorio sono attribuiti agli enti pubblici competenti per territorio e per materia secondo le specifiche articolazioni interne.

Le attività di programmazione sono attribuite agli Uffici Tecnici degli enti pubblici.

Gli Enti individuano gli obiettivi e verificano la coerenza degli Schemi redatti dagli uffici tecnici.

Gli Uffici Tecnici degli Enti Pubblici redigono gli schemi di programmazione territoriale ed urbanistica e verificano la coerenza anche, agli stessi, della attività di realizzazione.

Le attività di realizzazione sono attribuite esclusivamente ai tecnici liberi professionisti. I tecnici liberi professionisti rilasciano le autorizzazioni e le concessioni edilizie previo deposito negli archivi degli Enti Pubblici di tutta la documentazione e gli studi specialistici relativi alla loro attività di progettazione, Direzione dei lavori, attestazione di coerenza con le normative vigenti e con gli Strumenti urbanistici.

I lavori relativi a tutti gli interventi di realizzazione asseverati da tecnici abilitati potranno essere iniziati dopo il termine di 30, 60, 90, 180 giorni dal depositato allo sportello unico, entro detti termini, secondo la complessità del procedimento gli enti potranno comunicare le proprie prescrizioni o l'esistenza di motivi ostativi.

Al fine di facilitare la sorveglianza ed il controllo da parte degli uffici tecnici pubblici sui lavori il tecnico libero professionista deposita la documentazione dello stato di avanzamento dei lavori. La documentazione è fotografica e descrittiva. Le dichiarazioni infedeli sono denunciate dal responsabile del procedimento immediatamente all'Ordine o al Collegio professionale. La denuncia determina la contestuale sospensione del tecnico dall'Albo professionale in attesa dei successivi provvedimenti definitivi che nei casi più gravi possono arrivare alla radiazione.