

DAL PROGETTO AL GOVERNO DEL TERRITORIO

Carlo Monti, ed. CLUEB 2008

Estratto dal Cap 2. L'evoluzione degli strumenti di governo del territorio nel nostro paese

2.1 La costruzione del quadro legislativo in materia di urbanistica

Il fondamento del diritto urbanistico dell'ottocento era nei paesi europei, secondo le concezioni liberistiche dell'epoca, **la rigida distinzione tra sfera privata e pubblica**: "... ai privati è ampiamente e pienamente riconosciuto non solo l'esercizio del diritto d'uso del suolo...ma anche quello di trasformazione dell'uso stesso, in cui rientra quella speciale trasformazione che è l'edificazione... ai pubblici poteri è attribuito, ancor più che il diritto, il dovere di provvedere a quanto è pertinente all'uso pubblico...: strade, piazze, parchi, fognature ed edifici pubblici" (Astengo).

In questa logica si pone ben presto il problema di tutelare la proprietà nei casi in cui "per pubblica utilità" sia indispensabile acquisire un terreno privato. La prima legge al riguardo, francese, è del 1810; quella inglese è del 1845; quella olandese del 1851, quella belga del 1858.

❖ Il nuovo stato italiano, appena formato, provvede con la **Legge 25 giugno 1865, n. 2359** ("Espropriazione per causa di pubblica utilità"), che si distingue da quelle di altri paesi perché, oltre a regolare l'esproprio, introduce nella legislazione i primi elementi di disciplina urbanistica.

Per quanto riguarda **l'esproprio**, la legge stabilisce una precisa procedura, che si avvia con l'elaborazione di un "piano di massima" delle opere da realizzare, depositato presso il Comune interessato per consentire la presentazione di osservazioni (in particolare da parte dei proprietari delle aree e degli edifici che saranno oggetto di esproprio); dopo di ciò si ha la dichiarazione di **pubblica utilità** dell'opera e infine la redazione di un Piano Particolareggiato esecutivo, con esatta descrizione dei beni da espropriare.

Appare evidente la preoccupazione di tutelare la proprietà, garantendola da richieste di esproprio non motivate; questa impostazione è del resto chiaramente confermata dalle norme relative **all'indennità di esproprio**, fissata in misura pari al **valore di mercato** dei beni (aree o edifici) da espropriare. Venivano però stabiliti alcuni importanti correttivi: all'indennità si doveva togliere, in caso di esproprio parziale, il vantaggio economico derivante dall'aumento di valore delle aree residue, per effetto dell'esecuzione dell'opera pubblica; inoltre le leggi che prevedevano la realizzazione di particolari opere pubbliche stabilivano che poteva essere imposto a tutti i proprietari confinanti l'obbligo di versare un contributo, pari a metà dell'aumento di valore delle loro aree.

Per quanto riguarda gli **strumenti urbanistici**, la Legge 2359 istituisce i "**Piani Regolatori Edilizi**" e i "**Piani Regolatori di Ampliamento**".

I primi, riservati ai comuni con più di 10.000 abitanti, sono rivolti a "provvedere alla salubrità e alle necessarie comunicazioni", definendo le linee da osservare "...nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici".

I secondi sono invece rivolti a disciplinare l'ampliamento degli abitati, tracciando le strade pubbliche e definendo le norme per la costruzione dei nuovi edifici.

Per entrambi i tipi di piano sono previste l'**adozione** con delibera del Consiglio Comunale, la **pubblicazione** per consentire le osservazioni ("opposizioni" se sono avanzate da proprietari di aree) e infine l'**approvazione** con Decreto Reale. Per le aree o edifici da espropriare, l'approvazione del piano equivale a dichiarazione di pubblica utilità, e quindi consente di procedere direttamente all'esproprio da parte del Comune; questa norma sarà usata soprattutto per la realizzazione delle nuove strade previste dai piani di ampliamento. **NOTA:** *L'iter di approvazione del piano è sostanzialmente ancora questo (adozione, pubblicazione, osservazioni..); cambia, come vedremo, il soggetto cui spetta l'approvazione finale.*

❖ Con questo complesso di norme si ponevano le basi della nostra legislazione urbanistica, in modo decisamente moderno rispetto alle concezioni e alle esigenze dell'epoca; la difesa della proprietà privata era infatti temperata da norme di tutela dell'interesse collettivo abbastanza estese e, almeno in teoria, i Comuni potevano far partecipare l'iniziativa privata ai costi di realizzazione dei nuovi insediamenti.

Anche se l'elaborazione dei piani regolatori non era obbligatoria, e il loro fine principale si riduceva a garantire la disponibilità degli spazi pubblici - precisando gli allineamenti stradali, le piazze, i singoli edifici di uso pubblico da rispettare nello sviluppo "spontaneo" della nuova edilizia - una loro sistematica applicazione avrebbe potuto consentire un'efficace regolazione d'insieme dello sviluppo urbano.

Nella pratica ciò non avvenne, sia per l'interesse ancora limitato che suscitavano i problemi dello sviluppo urbano in un paese che stava affrontando un faticoso processo di unificazione, e possedeva poche aree industrializzate e pochi centri urbani in espansione (le tre capitali: Torino, Firenze e poi Roma, e grandi città come Milano e Napoli), sia per la priorità accordata ad altri settori di intervento pubblico: ferrovie (dal 1860 al 1875 la rete fu più che quadruplicata, coprendo praticamente l'intero paese), strade, porti, grandi bonifiche.

L'applicazione della legge si limitò quindi ad una serie di Piani Regolatori edilizi o di ampliamento delle maggiori città italiane, fra cui possiamo ricordare,

oltre al primo di Giuseppe Poggi per Firenze (1865), quelli di Genova (1877), Roma (1883), Bari (1884), Milano e Bologna (1889), Palermo (1891), redatti - anche con interessanti risultati - con le tecniche dell'ingegneria e dell'arte urbana tipiche del tempo.

In conclusione la limitata applicazione della legge del 1865 finì per costituire un'importante occasione perduta, non solo per la mancata estensione della disciplina urbanistica a tutto il territorio nazionale (Fubini), ma soprattutto perché invece di aumentare i poteri dei Comuni, dando loro una responsabilità crescente in ordine allo sviluppo urbano e gli strumenti per esercitarla, si preferì procedere attraverso "leggi speciali" nei casi in cui era indispensabile la presenza di un piano.

La più nota di queste leggi speciali è la **Legge n. 2892, del 1885, per il risanamento della città di Napoli**, approvata d'urgenza a seguito di una grave epidemia di colera. Essa è ricordata soprattutto per un criterio di calcolo **dell'indennità di esproprio** differente da quello della Legge del 1865, criterio poi esteso a una serie di altri casi e usato largamente fino ai nostri giorni.

La legge stabiliva che l'indennità fosse determinata non in base al valore di mercato, ma in base alla media fra questo e la somma degli affitti percepiti nell'ultimo decennio, con l'intenzione evidente di elevare l'indennizzo dovuto per quegli immobili (assai diffusi nella città di Napoli) che erano mantenuti in pessime condizioni, e quindi avevano un valore di mercato ridotto, ma che procuravano alti redditi ai proprietari per la drammatica richiesta di alloggi.

La successiva ampia utilizzazione di questa legge è dovuta al fatto che nel caso di aree libere da edifici essa favoriva evidentemente l'ente pubblico, dimezzando il valore dell'indennità di esproprio.

❖ **I decenni successivi** vedono una limitata produzione di piani e di regolamenti edilizi, e una serie di provvedimenti ispirati sempre dalla logica dell'intervento "speciale" o settoriale. Si viene così configurando quel sistema intricato di competenze parziali che ha costituito per tanto tempo un ostacolo non secondario nell'attività di governo del territorio.

Un esempio importante è dato dalla Legge Luzzatti per le case popolari (1903) e dal Testo Unico del 1908, con cui si ordina l'intera materia **dell'edilizia economica e popolare** e si istituiscono gli Istituti Autonomi per le Case Popolari.

Si tratta di leggi per molti aspetti meritorie e di grande rilievo economico e sociale (basta pensare all'attività svolta dagli IACP in quasi un secolo di vita), ma che hanno di fatto indebolito i poteri comunali, assegnando compiti nel settore abitativo a organismi diversi da quelli incaricati della pianificazione urbana, e ponendo le basi per una distinzione fra l'intervento privato (agevolato con altri strumenti) ed un intervento pubblico totalmente "sovvenzionato", rivolto ad assegnare case in affitto ai più poveri.

In altri paesi, invece, si tendeva a massimizzare il ruolo delle autorità municipali e a realizzare un intervento diffuso su una forte percentuale della produzione edilizia, usando la politica della casa come strumento trainante della gestione del territorio da parte delle autorità locali.

❖ Passando ad un altro tema di grande rilevanza, sono altrettanto settoriali, e peraltro meritorie, le norme dei decenni successivi relative alla salvaguardia dei beni ambientali e culturali: le leggi speciali per l'istituzione dei Parchi Nazionali d'Abruzzo (1923-25), del Gran Paradiso (1922-24), del Circeo (1934), dello Stelvio (1935) e del Monte di Portofino (1935) e infine le più note leggi del 1939 sulla **tutela degli immobili di interesse storico ed artistico** (Legge n.1089) e sulla **protezione delle bellezze naturali** (Legge n.1497) che assegnano al Ministero competente e alla Soprintendenza ai Monumenti i compiti di individuazione e controllo degli "oggetti" (edifici o "paesaggi") da tutelare. Da notare che la Legge 1497 introduceva i "piani paesistici", nei casi in cui il vincolo riguardasse "vaste località".

Fra le altre numerose norme che provvedono via via a regolare particolari aspetti dell'attività edilizia e delle opere pubbliche, sono da ricordare quelle contenute nel Testo Unico delle Leggi Sanitarie del 1934. Esse introducono l'obbligo di richiedere per le nuove costruzioni un visto preventivo del Sindaco, che rilascerà poi il **certificato di abitabilità**, attestando la corrispondenza della costruzione realizzata alle prescrizioni del Regolamento Comunale d'Igiene. Nel **Regolamento** (spesso definito "**Edilizio e d'Igiene**"), obbligatorio per tutti i comuni, sono previste una serie di norme edilizie riguardanti altezze, distanze, finestrate, tecniche costruttive; anche se la finalità prevalente era quella di garantire la salubrità delle abitazioni, si istituiva così un primo importante strumento di controllo dell'edificazione.

❖ Se si considera la frammentarietà del quadro legislativo che abbiamo descritto, si può valutare la "**Legge Urbanistica**" del 1942 (Legge 17 Agosto 1942, n. 1150) come un notevole passo avanti, un tentativo abbastanza moderno e lungimirante per dotare di un'organica legislazione urbanistica un paese che, a differenza di altre aree europee, era essenzialmente agricolo, non essendo stato ancora investito dalla grande espansione urbana e industriale.

La legge innanzitutto riordinò la materia relativa agli **strumenti di piano**, affidandone la principale responsabilità ai Comuni, anche se fu previsto un **sistema gerarchico** che avrebbe dovuto garantire un completo e capillare controllo del territorio.

A livello più generale si istituiva il **Piano Territoriale di Coordinamento**, di iniziativa ministeriale, finalizzato "...a orientare e coordinare l'attività urbanistica" di aree vaste e vincolante per i piani subordinati.

A livello comunale erano invece previsti il **Piano Regolatore Generale** (con la possibilità di formare un Piano Regolatore Intercomunale per il coordinamento dell'assetto urbanistico di comuni confinanti) e i **Programmi di Fabbricazione**, per i comuni non obbligati a redigere il Piano Regolatore. Mentre il Piano Regolatore doveva interessare l'intero territorio comunale dividendolo in "zone" a diversa destinazione, il Programma di Fabbricazione era definito come un allegato del Regolamento Edilizio, e doveva indicare solo le zone di espansione dell'abitato e i tipi edilizi delle aree fabbricabili.

La legge prevedeva poi che il Piano Regolatore fosse attuato attraverso **Piani Particolareggiati** redatti dal Comune.

Per ciascuno di questi strumenti di piano erano indicati i contenuti, le modalità di formazione e le procedure per l'adozione, la pubblicazione, la presentazione di osservazioni e l'approvazione. Si definiva anche la loro validità nel tempo: per il PRG la validità è "a tempo indeterminato", cioè fino a quando esso non venga modificato da una "**variante**", elaborata ed approvata con la stessa procedura (**NOTA: questa norma vale tuttora**); per i Piani Particolareggiati era fissato un termine di 10 anni entro il quale dovevano essere attuati.

La legge disciplinava anche dettagliatamente l'attività privata, con una serie di norme che introducevano le lottizzazioni ed i comparti edificatori (strumenti esecutivi per attuare i Piani Particolareggiati), le **sanzioni** per chi violava le norme urbanistiche, e la **licenza edilizia per l'edificazione nei centri abitati e nelle zone di espansione**.

..

❖ **Nell'immediato dopoguerra**, mentre altri paesi impostavano la ricostruzione con forte intervento pubblico e mediante strumenti organici di pianificazione, in Italia..... **si affidò la ricostruzione principalmente allo sviluppo spontaneo delle forze imprenditoriali**, sostenendo la ripresa dei maggiori complessi industriali preesistenti e privilegiando le attività produttive che non richiedevano investimenti a lunga scadenza, né manodopera qualificata, né materie prime d'importazione, per rispondere rapidamente alla richiesta di prodotti espressa dagli altri paesi occidentali e dal mercato interno.

Questa scelta era per certi aspetti obbligata, data la povertà di risorse del nostro paese, e, favorendo lo sviluppo diffuso di attività produttive a bassi costi, poneva le basi della grande crescita degli anni successivi, il cosiddetto "boom economico" italiano. Veniva però sacrificata la possibilità di una più ordinata programmazione: si aumentavano gli squilibri fra il "triangolo industriale" e le aree più povere, si assecondava l'espansione impetuosa e sregolata delle maggiori città.

In campo urbanistico si ricorse ancora una volta a strumenti straordinari, i **Piani di ricostruzione**, istituiti con decreto del 1945, confermati nel 1951, e ulteriormente prorogati con legge del 1955.

Essi avrebbero dovuto disciplinare, nel più breve tempo possibile e con procedure ridotte al minimo, soltanto la ricostruzione di ciò che era andato distrutto. L'urgenza era giustificata: a livello nazionale risultavano distrutte il 5% delle abitazioni, mentre in molte città del centro-nord (bombardate a più riprese negli ultimi due anni di guerra) le abitazioni danneggiate superavano il 40%.

In realtà i piani di ricostruzione finirono per divenire in molti comuni lo strumento fondamentale di promozione dell'attività edilizia, sostituendosi senza una visione d'insieme al Piano Regolatore e consentendo pesanti trasformazioni dei centri storici e delle altre zone centrali, che erano purtroppo fra le più colpite dalle distruzioni.

In questa situazione di grande sviluppo edilizio, gli strumenti urbanistici "ordinari" previsti dalla Legge Urbanistica del 1942 non trovarono, di fatto, occasioni di applicazione.

Per quanto riguarda i Piani Territoriali di Coordinamento, si preferì agire attraverso politiche di intervento economico, diretto e "straordinario", dello Stato, a vantaggio delle aree depresse; in particolare per lo sviluppo del sud fu istituita nel 1950 la **Cassa del Mezzogiorno**.

Per quanto riguarda i Piani Regolatori Comunali e Intercomunali le amministrazioni locali preferirono assai di frequente rinviare ad altri tempi l'elaborazione di organici strumenti urbanistici. Questo sia per motivi culturali, in quanto si sottovalutava l'importanza di un assetto ordinato del territorio in un momento di forte crescita, sia per la limitata capacità operativa dei Comuni, che (come notava Astengo) attraverso il piano urbanistico potevano agire solo mediante vincoli e incentivi, prescrivendo per le diverse zone destinazioni d'uso e indici di edificabilità. Il PRG incideva quindi in modo limitato sulle attività economiche; i Comuni non controllavano neppure l'edilizia pubblica, e riuscivano solo, faticosamente, a realizzare i servizi di propria competenza.

Questa carenza di programmazione era accentuata dal fatto che il piano veniva concepito a tempo indeterminato; era un "piano disegno" o "piano serbatoio", fortemente sovradimensionato e inevitabilmente squilibrato nell'attuazione, soprattutto per quanto riguardava i servizi, sempre carenti, **perché l'iniziativa privata non era tenuta a partecipare ai costi di urbanizzazione**.

La legge del resto prevedeva l'obbligo di formare il Piano Regolatore solo per i comuni compresi in elenchi nazionali. Nel 1967 il Ministero dei Lavori Pubblici riconosceva che "...la grande maggioranza dei comuni inclusi negli elenchi non ha formato il piano, ovvero non lo ha adottato... o non lo ha presentato ...per l'approvazione."

❖ **Il grande sviluppo edilizio degli anni '50 si svolge così in una pressoché totale carenza di pianificazione**, regolato al più da programmi di fabbricazione e da piani regolatori sovradimensionati, che prevedono densità di edificazione elevatissime, a fronte di minime dotazioni di spazi e servizi pubblici.

La deroga al piano è assai diffusa; le lottizzazioni abusive, in assenza di piano, divengono quasi il modello tipico della crescita urbana.

Le stesse iniziative degli enti per l'edilizia popolare ottengono in molti casi buoni risultati di qualità progettuale (alcuni quartieri dell'epoca sono esemplari), ma non incidono positivamente sull'organizzazione delle città; anzi gli insediamenti così realizzati, collocandosi per motivi di costo nelle aree marginali e di minor pregio, divengono spesso ghetti suburbani e finiscono, paradossalmente, per agevolare meccanismi speculativi, garantendo una prima urbanizzazione (a spese della collettività) delle nuove aree su cui interverrà l'iniziativa privata.

2.2. Le iniziative di riforma degli anni'60

Mentre si faceva sempre più acceso il dibattito sull'evidente esigenza di una riforma urbanistica, è proprio sul problema dell'abitazione che fu proposto un primo provvedimento organico, la **Legge n. 167 del 1962, che introduce i Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (Piani PEEP)**.

Lo scopo fondamentale è quello di fornire ai Comuni strumenti concreti per programmare gli interventi nel settore della casa, e per incidere tramite questi sull'assetto del territorio urbano, contrastando la speculazione fondiaria e indirizzando lo sviluppo edilizio con il piano PEEP, articolato in **piani di zona** (di contenuto analogo ai piani particolareggiati) da realizzare su aree espropriate, destinate agli alloggi di edilizia economica e popolare e a tutti i servizi sociali necessari.

Per la prima volta si stabiliva che l'**esproprio** poteva essere utilizzato non solo per i terreni destinati a servizi pubblici, ma anche per quelli destinati a residenza; inoltre veniva stabilita un'indennità inferiore al valore di mercato, fissata al valore che le aree avevano sul mercato due anni prima dell'adozione del piano PEEP... Per sostenere la realizzazione di zone PEEP venne anche approvata la Legge 246 che prevedeva di tassare gli aumenti di valore delle aree edificabili, anche con effetto retroattivo, e destinava parte di questi introiti al finanziamento di opere pubbliche. Furono però dichiarate incostituzionali sia le norme della legge 167 relative ai valori di esproprio, sia parte di quelle della legge 246.

La legge 167, che ha avuto grande rilevanza nell'evoluzione del processo di controllo dello sviluppo urbano, nei primi anni ebbe quindi una capacità operativa molto ridotta

❖ Il problema del controllo pubblico dell'uso del suolo, e quindi di una limitazione del diritto di proprietà, costituiva evidentemente il nodo politico più complesso; e fu soprattutto su questo ostacolo che si fermarono le **proposte di riforma globale della legislazione urbanistica** avanzate in quegli anni (proposta Sullo del 1962, Pieraccini del 1964, Mancini del 1965).

L'evolversi della situazione politica rimandò la riforma urbanistica, e l'urgenza a tutti evidente di limitare gli effetti più gravi del dissesto del territorio condusse all'approvazione, nell'Agosto 1967, della **legge n. 765**, nota come "**Legge ponte**" proprio per il fine dichiarato di porre le premesse di un provvedimento organico complessivo.

La Legge ponte apporta alla Legge Urbanistica del 1942 una serie ampia di modifiche, ponendosi tre obiettivi fondamentali:

- **il primo obiettivo** è quello di avviare finalmente **un'estesa applicazione dei piani e degli strumenti urbanistici....** Vengono fissati i termini che debbono essere rispettati dai Comuni ... si decentra l'approvazione degli strumenti minori...si rende obbligatorio il regime di "**salvaguardia**" dei piani già adottati dai Comuni ma non ancora approvati dagli organi superiori, per impedire che i piani siano vanificati, come spesso avveniva, da licenze edilizie rilasciate in contrasto con le loro previsioni.

A proposito di **licenza edilizia**, si stabilisce che sia obbligatoria su tutto il territorio comunale, mentre in precedenza, come si è visto, l'obbligo era limitato ai centri abitati e relative zone di espansione.

- **il secondo obiettivo** fondamentale che si propone la "Legge ponte" è **porre un freno allo sviluppo edilizio incontrollato** e speculativo, e alla conseguente **mancanza di servizi sociali**.

Vengono così poste drastiche limitazioni all'edificazione in assenza di strumenti urbanistici (in particolare, come vedremo, nei centro storici) e si stabilisce che la licenza edilizia possa essere concessa solo quando le opere di urbanizzazione siano già esistenti (nelle cosiddette "zone di completamento") o siano previste da strumenti già approvati (piani particolareggiati di iniziativa pubblica o lottizzazioni private), nelle "zone di espansione".

Con due successivi decreti dell'1/2 Aprile 1968 vengono determinate le **distanze** da rispettare nell'edificazione lungo i diversi tipi di strade (D.M.n.1404) e, per ciascuna delle zone omogenee in cui viene diviso il territorio comunale sono stabiliti i "**limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati**" e gli **standard** che fissano la dotazione minima di **servizi da garantire** in rapporto al numero degli abitanti (D.M.n.1444).

- **il terzo obiettivo** è, infine, **ottenere la partecipazione dei privati alle spese di urbanizzazione**, fino ad allora gravanti esclusivamente sui comuni.

Viene quindi prescritto che i privati debbano realizzare tutte le opere di urbanizzazione **primaria** (cedendo poi gratuitamente al Comune le aree relative) e versare un contributo corrispondente a una quota dei costi delle opere di urbanizzazione **secondaria**. Questi obblighi devono essere sanciti da una convenzione - fra privati e Comune - necessaria per ottenere l'autorizzazione a lottizzare. La "lottizzazione convenzionata" di iniziativa privata si affianca così al

Piano particolareggiato di iniziativa pubblica come strumento ordinario di attuazione del Piano Regolatore nelle nuove zone urbane.

Questa legge, pensata come strumento limitato e transitorio, ha profondamente modificato la prassi urbanistica del nostro paese, mettendo in moto il processo di formazione dei piani. Il primo periodo d'applicazione della "legge ponte" fu però caratterizzato da fatti contraddittori.

Innanzitutto, era stato stabilito che le limitazioni all'edificazione entrassero in vigore dopo un anno e ne derivò una corsa sfrenata all'approvazione di licenze edilizie e lottizzazioni (si stimò che nel 1968 furono licenziate, in Italia, 8-9 milioni di stanze), creando un fittizio boom nel campo dell'edilizia privata e compromettendo le residue possibilità di sviluppo equilibrato di molte città.

Ma un ostacolo ancora più radicale per l'applicazione della legge sembrò venire dalla **sentenza della Corte Costituzionale** (1968), che ...stabiliva che un vincolo di non edificabilità definito dal Piano Regolatore, essendo valido a tempo indeterminato, costituisce un danno al proprietario, da risarcire con un indennizzo, e che il diritto all'indennizzo decorre dal momento stesso di adozione del PRG .

...l'applicazione della sentenza avrebbe di fatto annullato la validità dei piani, dato che nessun comune sarebbe stato in grado di indennizzare i vincoli con un costo che... veniva valutato per l'intero territorio nazionale di almeno 4.000 miliardi di lire (qualcosa come 20 miliardi di euro attuali) per il solo indennizzo dei vincoli, senza perfezionare con l'esproprio l'acquisizione pubblica delle aree.

Da parte di alcuni giuristi e urbanisti si propose di superare il problema mediante un'interpretazione più aperta della legislazione vigente, con nuove norme che stabilissero **la separazione fra diritto di proprietà e diritto di edificazione**, definendo la possibilità di edificare come una concessione della collettività al privato cittadino.

Questa via fu tentata successivamente, come vedremo, con la legge sul regime dei suoli del 1977

❖ Il lento e faticoso **processo di acquisizione di strumenti adeguati per la gestione del territorio** segnò negli anni successivi due importanti punti a favore.

Il primo è **l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario**, avvenuta con grande ritardo nel 1970 (in precedenza erano state istituite le Regioni a statuto speciale: Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia) e l'attribuzione ad esse delle competenze previste dalla Costituzione.

Con una serie di decreti del gennaio 1972 furono trasferiti alle Regioni poteri in materia di sanità, assistenza, agricoltura caccia e pesca, turismo, fiere e mercati, artigianato, trasporti interni, urbanistica, edilizia e viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, etc.; restavano riservate allo Stato le

competenze sulle questioni di rilevanza nazionale e fra esse quelle relative all'industria. In particolare, si trasferivano tutti i compiti di controllo sulla gestione urbanistica.

L'effettivo trasferimento dallo Stato alle Regioni di queste competenze e delle relative risorse (personale e mezzi finanziari) si realizzò col D.P.R. n. 616 del 1977.

❖ Il decentramento dei poteri statali fu consolidato dalla "**Legge di riforma della casa**" (**Legge n. 865 del 1971**) che, come già era avvenuto con la Legge n. 167, affrontando l'urgente questione dell'intervento pubblico nel settore abitativo introduceva importanti norme di rilevanza più generale.

Esaminiamo innanzitutto gli aspetti relativi alla programmazione **dell'edilizia residenziale pubblica**.

La legge stabiliva l'impiego unitario dei fondi stanziati per l'edilizia economica e popolare, con un coordinamento a livello nazionale e l'effettiva distribuzione affidata alle Regioni, in base a piani di localizzazione da esse approvati.

Veniva anche previsto il riordino degli IACP, attribuendo ad essi il patrimonio e il personale di tutti gli enti operanti nell'edilizia pubblica ..e si unificavano i criteri di assegnazione degli alloggi e di determinazione dei canoni di affitto e delle quote di riscatto.

E' importante notare che si modificarono anche le norme riguardanti le **cooperative di abitazione**, da un lato tentando di promuovere la cooperazione a "proprietà indivisa", dall'altro introducendo un più rigoroso controllo sulla cooperazione "a proprietà divisa", ponendo vincoli al subaffitto e alla rivendita di alloggi realizzati col sostegno pubblico, con credito agevolato e su aree cedute dai Comuni a prezzo calmierato.

Queste ultime norme ebbero un effetto molto positivo sulla riorganizzazione del settore; meno incidenza ebbero invece quelle relative alle cooperative a **proprietà indivisa**. Esse erano molto favorevoli per le famiglie più disagiate, per i ridottissimi tassi di credito e la bassa quota di risparmio da investire, ma questa formula, molto diffusa in altre aree europee, non ha mai avuto troppo successo nel nostro paese, dato che il socio non "possiede" l'abitazione, ma ne detiene solo una specie di diritto d'uso, e non può quindi rivenderla né lasciarla ai suoi eredi.

❖ Passando ora a trattare degli altri elementi essenziali della Legge 865, riguardanti i **problemi di pianificazione del territorio**, osserviamo che venivano ampliate le possibilità di intervento dei Comuni, consentendo l'espropriazione delle aree per la formazione non solo dei piani PEEP, ma anche di Piani per gli Insediamenti Produttivi (i cosiddetti PIP), e si prevedeva un'estesa applicazione del **diritto di superficie**, e cioè del diritto di edificare, con conseguente proprietà del bene edificato, su un terreno che rimane di proprietà di al-

tri (in questo caso l'ente pubblico). Si mirava così ad aumentare lo spazio a disposizione dell'intervento pubblico, nell'intento di ridurre il peso della speculazione fondiaria.

Obiettivo analogo ebbe la **nuova normativa per l'esproprio**, che trasformava radicalmente quella precedente.

Le procedure venivano accelerate; il campo di applicazione fu esteso..... **L'indennità**, infine, venne riferita non più al valore di mercato delle aree, ma al loro valore intrinseco.

Nelle aree esterne ai centri edificati l'indennizzo veniva posto pari al **valore agricolo medio** corrispondente alle colture in atto nell'area da espropriare, con un raddoppio a favore del proprietario, nel caso fosse diretto coltivatore.

Nelle aree comprese nei "centri edificati" (che i Comuni dovevano delimitare con apposita perimetrazione) e nelle zone "A" (centri storici) era invece assunto come base il **valore agricolo medio della coltura più redditizia** fra quelle praticate nell'intera regione agraria. Tale valore doveva essere moltiplicato per un coefficiente (variabile da 1 a 5) per tenere conto, sia pure in modo molto limitato, dell'andamento del mercato delle aree.

2.3. Dal controllo alla programmazione degli interventi

Negli anni successivi, mentre veniva ulteriormente precisata la disciplina in materia di edilizia economica e popolare, e si completava il trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di ambiente e territorio, venivano elaborati quattro provvedimenti fra loro correlati, che si proponevano di:

- **rafforzare l'attività di pianificazione svolta dai Comuni** (L.10 /1977);
- **rendere più efficiente l'intervento pubblico per la casa** (L.457/78) e **rilanciare l'intervento privato nel settore delle abitazioni**;
- **ridurre la domanda di case dovuta all'irrazionale utilizzazione degli alloggi esistenti** (legge per l'equo canone)

❖ La **Legge n. 10 del 1977 ("Norme per l'edificabilità dei suoli")** si propose innanzitutto di risolvere il delicato problema del valore economico da attribuire alle aree soggette ad esproprio o a vincoli di inedificabilità, tentando di introdurre nel nostro ordinamento - senza però dichiararlo esplicitamente - il concetto della **separazione fra diritto di proprietà e diritto di edificazione**.

Essa afferma infatti (Art. 1) "Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a **concessione** da parte del Sindaco...".

Sostituendo alla "licenza edilizia" la "concessione" (di norma "onerosa", cioè pagata dal proprietario che può edificare), si affermava indirettamente che il diritto all'edificazione non è "insito" nella proprietà, ma viene riconosciuto, "con-

cesso" dall'autorità comunale mediante gli strumenti urbanistici. Ne deriva che i proprietari di aree dichiarate inedificabili (ad esempio per vincoli di rispetto fluviale, stradale, paesistico) non hanno diritto ad alcun indennizzo, e che i proprietari espropriati debbono essere indennizzati sulla base del valore intrinseco delle aree, non considerando quindi il valore che esse avrebbero come aree edificabili.

Si dava così un evidente sostegno giuridico ai criteri stabiliti dalla Legge 865, confermando che la base di calcolo dell'indennità doveva essere il **valore agricolo dei suoli**.

Per ridurre le opposizioni dei privati ai procedimenti di esproprio - rendendo più rapida l'iniziativa dei Comuni - si rivalutavano i coefficienti moltiplicatori del valore agricolo di base, si incentivava il cosiddetto "accordo bonario" fra le parti, consentendo una maggiorazione dell'indennità pari al 50% e si prevedeva la triplicazione dell'indennità per le aree agricole coltivate direttamente dal proprietario.

Una seconda innovazione importante stabilita dalla Legge n. 10 è l'estensione **a tutti gli interventi del contributo per le opere di urbanizzazione**, che la Legge ponte prescriveva solo per gli edifici da realizzare nelle zone di espansione, prive di servizi. La logica, evidentemente, è quella di far partecipare i privati alle spese non solo di impianto, ma anche di manutenzione e rinnovo dei servizi pubblici.

La "**concessione onerosa**" veniva così gravata con due tipi di contributo: il primo è una specie di "tassa" di concessione, variabile per gli edifici residenziali fra il 5% e il 20% del costo di costruzione (per quelli turistici, commerciali e direzionali fra 0 e 10%, mentre per gli edifici artigianali e industriali il contributo non è dovuto); il secondo è il contributo per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Alle Regioni spetta definire i parametri per il calcolo dei contributi secondo i vari tipi di edificazione e le diverse classi di comuni. Resta fermo, naturalmente, l'obbligo dei privati di realizzare le nuove opere di urbanizzazione primaria.

La legge stabiliva però anche i casi in cui la **concessione è gratuita**: per gli edifici al servizio dell'agricoltura, comprese le residenze, per le opere pubbliche, per gli interventi di manutenzione straordinaria e di modifica interna alle abitazioni, per risanamento, ristrutturazione o ampliamento di edifici unifamiliari.

Veniva poi introdotta la **concessione convenzionata**. Per incentivare l'iniziativa privata a collaborare alla soluzione del problema della casa, gli interventi di recupero e di nuova realizzazione potevano essere esentati dal pagamento del contributo di costruzione, sulla base di convenzioni-tipo che prevedevano, in particolare i prezzi di vendita e i canoni di affitto degli alloggi convenzionati..., stabiliti sulla base dei costi di costruzione e rivalutabili in

rapporto all'andamento del costo della vita. Nella pratica la concessione convenzionata non ottenne i risultati sperati, soprattutto perché risultò poco appetibile per i privati il risparmio economico ottenibile con la convenzione, di fronte ai forti vincoli da essa posti per la commercializzazione degli edifici.

Un'altra innovazione importante introdotta dalla Legge n.10 è il "**Programma pluriennale di attuazione**" (PpA), strumento di cui dovevano dotarsi i Comuni (salvo quelli esonerati dalle Regioni) per disciplinare l'attuazione del piano regolatore, stabilendo le aree che dovevano essere edificate per fasi successive (di 3-5 anni), le opere di urbanizzazione da realizzare e i finanziamenti da utilizzare. Le aree non incluse nei programmi di attuazione non potevano essere edificate; in caso di inerzia dei proprietari delle aree edificabili, il Comune doveva espropriarle, per assegnarle ad altri o procedere direttamente.

E' evidente il contenuto innovatore di questa norma, che imponeva ai Comuni un maggiore realismo nell'elaborazione dei propri strumenti urbanistici, e mirava a togliere ai privati l'interesse per attese speculative, promovendo un atteggiamento imprenditoriale e di collaborazione con l'ente pubblico.

Di fatto molte leggi regionali eliminarono l'obbligo di esproprio previsto dalla Legge, limitando fortemente la potenzialità programmatica del PpA, e la sua stessa utilità operativa.

❖ La **Legge n. 513 del 1977**, riguardante "provvedimenti urgenti per il finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica e norme tecniche in materia", pur essendo di portata ridotta rispetto alla Legge n. 10, introdusse alcune novità importanti.

In particolare...definì **soglie minime di intervento** da rispettare nei programmi regionali di localizzazione dei finanziamenti, per impedire un'antieconomica dispersione a pioggia di piccoli cantieri. Inoltre, fissò **norme generali** da rispettare nell'edilizia sovvenzionata, finalizzate a contenere i costi anche eccessivi registrati in precedenza e riguardanti in particolare le superfici degli alloggi (minimo 45 mq., massimo 95 mq.), le altezze minime (ridotte a 2,70. m. netti per i vani di abitazione e 2,40 m. per gli accessori), il limite di 4,50 m. come "altezza virtuale" (rapporto fra volume totale vuoto per pieno e superficie utile), il costo massimo ammissibile per metro quadrato (aggiornato annualmente) per gli interventi di edilizia pubblica.

Si istituiva anche il cosiddetto "**canone sociale**", canone di locazione per gli alloggi di edilizia sovvenzionata, determinato sulla base della dimensione e qualità dell'alloggio e del **reddito degli assegnatari**.

❖ La **Legge n. 392 del 1978** ("Disciplina delle locazioni di immobili urbani") con cui venne istituito l'**equo canone**, poneva fine al doppio regime degli affitti per gli alloggi di proprietà privata, stabilendo criteri per la determinazione dei canoni dell'edilizia residenziale.

Non si applicava all'edilizia pubblica, all'edilizia convenzionata, a quella non abitativa permanente (uffici, negozi, artigianato, industria, foresterie e seconde case, alloggi turistici, etc.) e, infine, a tutti gli immobili collocati in comuni con meno di 5.000 abitanti, cioè in zone di minore "tensione abitativa".

La legge stabiliva il metodo di calcolo dell'affitto sulla base di un saggio di rendimento (fissato pari al 3,85% annuo) del "valore locativo" dell'alloggio; questo valore era dato dal prodotto della "**superficie convenzionale**" per il **costo di produzione** unitario (per mq., fissato dalla stessa legge).

Nel calcolo della superficie convenzionale dell'alloggio entravano la sua superficie utile (misurata al netto dei muri perimetrali e interni) e, con coefficienti riduttivi, le superfici delle autorimesse private, dei posti macchina, dei balconi, terrazzi e cantine, dei giardini e aree condominiali.

Il costo base di produzione doveva essere moltiplicato per coefficienti correttivi che tenevano conto della tipologia dell'alloggio (signorile, civile, economica, etc., secondo le definizioni catastali), della dimensione demografica del comune, dell'ubicazione (fasce centrali, periferiche, etc. definite con delibera dei Consigli comunali), della collocazione dell'alloggio nell'edificio (piano terreno, intermedio, ultimo), dell'età dell'immobile e dello stato di conservazione.

La legge stabiliva poi, a garanzia degli inquilini, durata minima dei contratti di locazione (**4 anni** rinnovabili tacitamente) e **motivi di sfratto** (morosità dell'inquilino, necessità del proprietario o dei suoi familiari fino al secondo grado, necessità di interventi sull'immobile), l'immediato adeguamento all'equo canone degli affitti maggiori di esso, e il graduale adeguamento per quelli inferiori.

L'ultima norma mirava evidentemente a ridurre l'impatto del provvedimento sulle famiglie a basso reddito e, più in generale, a non produrre una rapida crescita del tasso di inflazione, dato che fra le voci considerate per valutare la variazione del costo della vita (indice ufficiale ISTAT) compare la spesa per l'affitto. Per lo stesso motivo **l'aggiornamento annuale del canone** era previsto con un coefficiente di rivalutazione che copriva solo il 75% della variazione del costo della vita.

Con questo faticoso dosaggio di parametri si tentava di rendere nuovamente appetibile all'iniziativa privata l'investimento in alloggi da affittare, senza gravare eccessivamente sul reddito familiare degli inquilini, nella speranza di riattivare il mercato degli affitti. I risultati furono molto inferiori alle attese.

❖ L'ultima delle quattro leggi varate in quegli anni, è la **Legge n. 457 del 1978** detta anche "**Piano decennale per l'edilizia**". Essa intervenne principalmente sui meccanismi di programmazione e di finanziamento dell'edilizia pubblica e privata, ma introdusse anche prescrizioni per il recupero del patrimonio esistente.

Per quanto riguarda il primo aspetto ricordiamo in particolare che si interveniva sui **problemi del credito**, particolarmente sentiti per l'alto costo del denaro; si introducevano i "**mutui indicizzati**", cioè con basso tasso di interesse iniziale, che si rivaluta nel tempo in rapporto alla perdita del potere di acquisto della moneta, mantenendo costante il valore reale, al contrario dei mutui tradizionali che mantengono costante il valore nominale, e quindi impongono alle famiglie (soprattutto alle giovani coppie) un onere iniziale troppo gravoso, che nel tempo si riduce, proprio mentre, in genere, aumenta la capacità di risparmio della famiglia. *NOTA: i mutui indicizzati sono stati utili a molte famiglie in quel periodo di inflazione molto forte; successivamente hanno posto anche qualche problema.*

Un intero capitolo della legge (il Titolo IV) fu infine dedicato alle **norme per il recupero dell'esistente**.

I Comuni erano invitati a definire le "**zone di recupero**", su cui intervenire con priorità per particolari condizioni di degrado; in tali zone potevano essere indicate le aree da sottoporre a "**piani di recupero**", di iniziativa pubblica o privata (convenzionata). I piani di recupero, che fruivano di appositi finanziamenti, dovevano individuare le "unità minima di intervento" e stabilire per ognuna di esse gli interventi ammessi.

Per garantire uniformità di comportamento a livello nazionale, la legge definiva i diversi tipi di intervento sugli edifici esistenti, distinguendo la **manutenzione ordinaria**, la **manutenzione straordinaria**, il **restauro e risanamento conservativo**, la **ristrutturazione edilizia** e, infine, la **ristrutturazione urbanistica**, riguardante non i singoli edifici, ma intere parti del tessuto urbano. *NOTA Vedere scheda specifica*

❖ **Con le quattro leggi che abbiamo esaminato** si concludeva un lungo periodo di evoluzione della nostra legislazione urbanisticaNonostante la disponibilità di normative molto precise e articolate, i risultati concreti furono abbastanza deludenti.

Il compromesso faticosamente raggiunto in materia di **indennità di esproprio** veniva vanificato nel gennaio del 1980 da una nuova sentenza della Corte Costituzionale, che stabiliva l'illegittimità delle norme delle Leggi n. 865 e n. 10 in quanto non garantivano un "giusto ristoro" del danno subito dai proprietari espropriati e, d'altra parte, non scorporavano il diritto di edificare dal diritto di proprietà.

Anche l'applicazione dei **Programmi pluriennali di attuazione** non dette i frutti sperati, riducendosi spesso ad una consultazione con gli imprenditori e i proprietari interessati ai nuovi insediamenti.

Il **piano decennale per l'edilizia** si avviò lentamente, soprattutto in alcune regioni, per i ritardi nell'erogazione dei finanziamenti, nell'assegnazione delle aree e nella realizzazione delle opere.

Anche **la legge sull'equo canone** non dava i risultati sperati. Da allora si sono applicati provvedimenti di parziale liberalizzazione per giungere infine al superamento dell'equo canone, istituendo, accanto ai contratti liberi, i “contratti concordati” a livello locale con la partecipazione delle organizzazioni di inquilini e proprietari, che stabiliscono valori massimi per le diverse zone di ogni comune. I proprietari e gli inquilini che applicano questi contratti hanno diritto ad agevolazioni fiscali.

2.4 Le contraddizioni, reali o apparenti, degli anni '80

All'inizio degli anni '80 il quadro legislativo in materia urbanistica aveva raggiunto, sulla carta, una notevole completezza ed organicità.

E tuttavia, come abbiamo notato, tutti questi strumenti non davano i risultati sperati...**Da un lato si richiedeva una forte semplificazione normativa, dall'altro un maggior rigore nel governo del territorio.**

Da queste due esigenze, apparentemente contraddittorie, derivarono negli anni '80 una serie di provvedimenti, che complessivamente hanno prodotto un quadro normativo più equilibrato.

Una prima linea legislativa deriva dalla rivolta contro **procedure troppo lunghe e complesse, e normative troppo dettagliate e vincolanti**. Essa era ampiamente giustificata da un'applicazione burocratica ed ossessiva della legislazione vigente, ma suscitava molta preoccupazione.; c'era infatti il rischio di favorire i fautori della liberalizzazione spinta, che chiedevano maggiore libertà per le costruzioni, sostenendo il tradizionale concetto dell'edilizia come "volano" della ripresa economica.

In realtà anche molti operatori dell'edilizia erano ben consapevoli dell'improponibilità di questa impostazione. La popolazione era stabile o in lieve declino; si aveva ormai una maggioranza di famiglie proprietarie della loro abitazione, e gran parte del patrimonio edilizio esistente era recente, costruito negli ultimi 30-40 anni; appariva chiaro già allora che si andava verso una situazione "a regime" in cui sarebbe stato necessario soprattutto fare "manutenzione" e "sostituzione" degli alloggi esistenti.

La seconda linea di sviluppo della nostra legislazione in quegli anni ha riguardato **la salvaguardia dell'ambiente, naturale e costruito**, in tutti i suoi aspetti "fisici" (difesa del suolo, lotta contro gli inquinamenti, valorizzazione delle risorse come l'acqua e i terreni produttivi) e "culturali" (valorizzazione dei beni di valore storico e archeologico e del paesaggio).

Essa era sostenuta dalla crescente attenzione dell'opinione pubblica, e venne anche imposta dalle direttive della Comunità Europea.

❖ Per quanto riguarda **la semplificazione**, nel 1982 entrò in vigore la **Legge n.94**, conversione del cosiddetto "Decreto Nicolazzi". Essa si proponeva di accelerare e semplificare le procedure, ed in particolare:

- riduceva il campo di applicazione dei Programmi pluriennali di Attuazione;
- riduceva il contributo di concessione per l'edilizia residenziale dal 20% al 10%, con ulteriore agevolazione per la "prima casa";
- consentiva di intervenire mediante autorizzazione - e non più concessione - per gli interventi di restauro e risanamento su edifici esistenti (esclusi quelli vincolati ai sensi della legge del 1939),
- introduceva nel nostro ordinamento urbanistico il concetto di "**silenzio-assenso**", stabilendo che per tutti gli interventi su aree già dotate di strumenti urbanistici attuativi approvati, la domanda di concessione per edilizia residenziale "si intende accolta qualora entro 90 giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda non sia stato comunicato il provvedimento motivato con cui viene negato il rilascio". In questo caso era possibile iniziare i lavori, dando comunicazione al Sindaco e versando, salvo conguaglio, gli oneri di concessione dovuti. Con la stessa logica si stabiliva inoltre che tutti i "pareri" necessari per il rilascio della concessione (ad esempio i nulla-osta e le autorizzazioni dei Vigili del Fuoco, delle Autorità Sanitarie, delle Soprintendenze, etc.) si intendono positivi se non vengono comunicati entro 60 giorni dalla presentazione della domanda;
- infine (a sostegno della procedura del silenzio-assenso), per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti veniva stabilito l'obbligo di rilasciare su domanda di chi abbia titolo alla concessione edilizia un "**certificato di destinazione d'uso del suolo**", in cui "siano indicate tutte le prescrizioni urbanistiche ed edilizie riguardanti l'area o gli immobili interessati". Se il progettista attestava, assumendosi la responsabilità anche penale, che la domanda di concessione era conforme a tutte le suddette prescrizioni, era applicabile la procedura del silenzio assenso.

Questa legge si proponeva obiettivi del tutto condivisibili: non solo l'accelerazione delle procedure ma anche e soprattutto una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche e degli stessi progettisti. Non si facevano però i conti con la situazione reale delle nostre amministrazioni comunali, con la loro disorganizzazione, con la carenza di funzionari specializzati (i tre quarti dei comuni italiani, con meno di 5.000 abitanti, non avevano in genere un efficiente Ufficio Tecnico), con la mancanza di mezzi accentuata da una politica di riduzione dei finanziamenti agli enti locali. I Comuni si "difesero" inizialmente trovando modi per allungare i tempi del silenzio-assenso e, salvo poche ecce-

zioni, non riuscirono a riorganizzarsi come era necessario per dare piena attuazione a questa legge.

Ciò naturalmente aumentò nei primi tempi di applicazione i rischi, allora denunciati, di una caduta di controllo sull'attività edilizia.

❖ Un ulteriore passo avanti sulla via della "deregulation" (per usare un termine allora di moda) si ebbe nel 1985, con la **Legge n.47 sull'abusivismo**. La legge precisava i casi in cui si configura un "abuso" edilizio (mancanza di progetto approvato o "variazione essenziale" rispetto a tale progetto. ecc.) e appesantiva le sanzioni per chi commette abuso e per i pubblici ufficiali che “..non vigilino sull'osservanza della legge...”.

Un grande rigore formale, ma l'effetto principale della legge sembrò essere quello di contribuire all'aggiornamento del catasto e di offrire un'occasione di lavoro a molti professionisti impegnati nelle perizie per la "sanatoria" degli abusi; in compenso i Comuni furono sepolti sotto una mole eccezionale di richieste di sanatoria, anche a causa delle continue riaperture dei termini per la presentazione delle domande (fino al 1988), che suscitavano una grande diffusione di nuovi abusi edilizi. Il fenomeno si è riproposto in anni successivi, con nuovi provvedimenti di condono degli abusi edilizi.

Ma la legge 47 incise anche su aspetti più specificamente urbanistici.

In particolare, stabilì che le Regioni dovevano definire criteri generali sul **cambiamento di destinazione d'uso** degli immobili. Questo punto richiede un breve approfondimento. In quegli anni molti piani tendevano ad un controllo anche troppo dettagliato dell'uso degli edifici, non solo nella fase di approvazione del progetto ma anche nelle fasi successive di vita dell'immobile. In linea teorica questo tipo di norme rischiava di "ingessare" le città, impedendo la naturale evoluzione delle attività urbane; in pratica, essendo difficile esercitare un controllo così diffuso, i cambiamenti d'uso avvenivano in modo abusivo, creando continui conflitti fra Comuni e privati.

Un'importante sentenza del Consiglio di Stato aveva nel 1982 praticamente "liberalizzato" qualunque **cambiamento d'uso senza opere edilizie**, ed era quindi urgente mettere ordine nella materia. Con le leggi regionali si tentarono diverse soluzioni del problema, proponendo norme in genere molto rigide, che furono dichiarate illegittime; oggi si tende a rendere più facile il cambio d'uso, ma si pretende che sia accompagnato **dall'adeguamento dei servizi** (ad esempio parcheggi) necessari per la nuova attività.

La Legge 47 introdusse infine un'altra importante novità esentando dall'obbligo di concessione o autorizzazione le "**opere interne**" agli immobili; si chiedeva solo un'**asseverazione**, firmata da un progettista abilitato alla progettazione, che attestasse le opere da realizzare e il rispetto delle norme di sicurezza e igienico sanitarie vigenti

La norma era applicabile solo alle opere che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici e i Regolamenti Edilizi vigenti; non comportino modifiche della sagoma della costruzione, né aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari; non modifichino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari; non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile; rispettino, nei centri storici, le caratteristiche originali (strutturali, tipologiche e funzionali) delle costruzioni e delle unità immobiliari.

❖ Esaminiamo ora **la seconda linea di sviluppo della legislazione degli anni '80**. Interrompendo la serie di leggi che tendevano a ridurre il sistema di vincoli e controlli urbanistici, nel 1985 venne approvato un provvedimento di grande rilevanza per una più incisiva tutela del territorio, il cosiddetto "**Decreto Galasso**" poi convertito nella **Legge n.431**, "Tutela delle zone di particolare valore ambientale".

L'Art.1 della legge stabiliva che:

"Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
- c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
- e) i ghiacciai e i circhi glaciali;
- f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;
- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;
- l) i vulcani;
- m) le zone di interesse archeologico."

Dal vincolo venivano escluse le aree già edificate (zone A e B dei PRG), o edificabili, previste nei PRG e nei loro strumenti attuativi già avviati o almeno approvati.

In tutte le zone vincolate qualunque intervento doveva essere sottoposto all'autorizzazione preventiva della Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici.

Si faceva eccezione solo per "...gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato e l'aspetto esteriore degli edifici, nonché per l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie od altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idro-geologico del territorio" .

Questa sorta di blocco generalizzato di una notevole parte del territorio nazionale era però visto come un provvedimento di emergenza.

Innanzitutto venivano assegnati alle Regioni tre mesi di tempo dall'entrata in vigore della legge per escludere dal vincolo, in tutto o in parte, corsi d'acqua "irrilevanti ai fini paesistici", e quattro mesi per individuare altre aree di particolare rilevanza ambientale.

La legge poi stabiliva che le Regioni entro il 31 Dicembre 1986 dovevano sottoporre le aree vincolate ricadenti nel loro territorio "...a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale, mediante la redazione di **piani paesistici** o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali".

Alcune Regioni presentarono entro il termine fissato un progetto di Piano Paesistico (Liguria, Abruzzo, Emilia-Romagna), altre, come il Veneto, preferirono "incorporare" le componenti paesistiche nel Piano Territoriale Regionale che già stavano elaborando.

Dobbiamo sottolineare il forte significato innovativo della L.431, riguardante sia l'estensione dei vincoli che le caratteristiche degli strumenti di tutela. Si modifica radicalmente, infatti, l'impostazione della L.1497 del 1939 che...era finalizzata alla salvaguardia di particolari "oggetti", le aree di valore paesaggistico eccezionale; con le nuove norme vengono invece vincolati **veri e propri "sistemi" territoriali**, e si promuove **una generale tutela dell'ambiente** e non solo dei valori estetici del paesaggio.

❖ A consolidare il quadro normativo in materia di tutela ambientale venne nel 1986 l'istituzione del nuovo Ministero dell'Ambiente.

Essa costituì il primo atto di una serie di provvedimenti che recepissero la "**Direttiva**" della **Comunità Europea** del 1985 in materia di ambiente.

La Direttiva definiva un quadro generale di norme e procedure per la **Valutazione dell'Impatto Ambientale** di opere e progetti a rischio, utilizzando il patrimonio di studi ormai consolidato derivante dalle esperienze condotte in diversi paesi, in particolare gli Stati Uniti, che per primi avevano introdotto la procedura di V.I.A. per opere, piani e programmi di rilevante incidenza

sull'ambiente con la legge **N.E.P.A.** (National Environmental Policy Act) del 1969, e la Francia, che nel 1976 con una "Legge sulla protezione della natura" aveva reso obbligatorio uno Studio di Impatto Ambientale, redatto dal proponente, per le opere comprese in appositi elenchi.

La Direttiva definiva due categorie di opere, una per cui è obbligatoria la procedura di V.I.A., l'altra su cui i singoli stati possono o meno rendere obbligatoria tale procedura.

Nel primo elenco sono comprese le grandi centrali termiche, raffinerie, acciaierie, gli impianti chimici integrati, le centrali ed i reattori nucleari, gli impianti di stoccaggio dei residui radioattivi, i grandi impianti di estrazione e trasformazione dell'amianto, gli impianti di trattamento e incenerimento dei rifiuti tossici e pericolosi, le autostrade, strade e ferrovie di grande comunicazione, gli aeroporti con piste superiori a 2100 m., i porti marittimi e le vie navigabili per battelli di stazza superiore a 1350 tonnellate. Nel secondo elenco sono incluse opere relative: all'agricoltura; alle industrie estrattive, energetiche, dei metalli, del vetro, chimiche, alimentari, tessili, del cuoio, legno e carta, della gomma; alle infrastrutture; ad una serie di altri progetti che possono avere rilevante impatto ambientale, quali, ad esempio, villaggi turistici o autodromi.

Un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'Agosto 1988 elencò i progetti da sottoporre a procedura di V.I.A., i contenuti generali dello Studio (preliminare) di Impatto Ambientale (**S.I.A.**), le forme di pubblicizzazione, gli elementi essenziali della Valutazione d'Impatto.

Il successivo D.P.C.M. del Dicembre 1988 completò questo quadro normativo, definendo i contenuti del S.I.A., articolato in tre **Quadri di riferimento** ("programmatico", "progettuale", "ambientale"), prescrivendo che venga elaborata anche una "sintesi non tecnica" dello Studio per facilitare il dibattito pubblico, e, infine, stabilendo il grado di definizione richiesto per sottoporre i diversi tipi di opere alla procedura di V.I.A..

... i contenuti del S.I.A. possono essere così sintetizzati:

- il **quadro di riferimento programmatico** deve collocare il progetto nel contesto dei Piani e Programmi territoriali esistenti, dimostrandone la compatibilità, l'utilità e "l'attualità", esaminando le correlazioni con le altre opere programmate, i tempi di attuazione, etc.;
- il **quadro di riferimento progettuale** deve definire i criteri e le motivazioni tecniche posti alla base delle scelte progettuali, le caratteristiche e dimensioni delle opere previste e di tutti gli interventi connessi, e le caratteristiche delle attività previste nelle fasi di realizzazione e di funzionamento;
- il **quadro di riferimento ambientale** deve definire i rapporti fra l'opera progettata e i sistemi ambientali interessati, valutandone l'impatto e gli interventi necessari per la sua mitigazione. In particolare occorre:

- la definizione dell'ambito territoriale e dei sistemi ambientali su cui il progetto può produrre effetti significativi, diretti o indiretti;
- la descrizione dei sistemi ambientali interessati (attraverso l'analisi delle loro "componenti", quali ad esempio acque, suolo e sottosuolo, fauna, flora, paesaggio) e di particolari "aree sensibili";
- l'individuazione di eventuali "situazioni di criticità";
- l'analisi degli "usi plurimi" delle risorse, attuali o previsti;
- l'analisi della qualità (e/o del livello di degrado) di ogni componente ambientale prima degli interventi progettati;
- la stima degli impatti ambientali, diretti e indiretti, stima che può essere quantitativa o qualitativa, e viene in genere sviluppata tramite "matrici" di relazione fra le "azioni elementari" di progetto e le componenti ambientali;
- la valutazione dell'evoluzione del sistema territoriale e del sistema ambientale per effetto dell'opera prevista;
- la definizione degli strumenti di gestione, di monitoraggio e di intervento in caso di emergenza.

La procedura di V.I.A è entrata a regime con una serie di decreti, l'ultimo dei quali nel 2008 ha riordinato tutta la legislazione in materia ambientale. *NOTA: attualmente le norme sulla VIA prevedono le seguenti fasi: a) verifica di assoggettabilità (screening), per verificare preliminarmente la necessità di procedere alla VIA; b) definizione del campo di indagine e dei contenuti dello studio di impatto ambientale (scoping); c) presentazione e pubblicazione del progetto (preliminare); d) svolgimento di consultazioni; e) valutazione dello studio ambientale (SIA) e degli esiti delle consultazioni; f) decisione; g) informazione sulla decisione; h) monitoraggio ambientale.*

❖ L'applicazione sempre più estesa della V.I.A. ha contribuito a promuovere un cambiamento concettuale nel modo di gestire il territorio, cambiamento che è stato consolidato definitivamente dall'introduzione nel nostro ordinamento della **Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**.

Dopo un periodo in cui alcune leggi regionali si erano poste il problema di valutare l'impatto ambientale non solo di singoli progetti, ma anche di piani e programmi, la Direttiva Europea n.42 del 2001 ha stabilito che si debbano “integrare **considerazioni ambientali** all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile”. La Direttiva è stata recepita nel nostro paese con un Decreto del 2006.

E' importante sottolineare che la VAS non è un nuovo strumento che si aggiunge ai precedenti, **ma una componente essenziale di una nuova concezione del piano, con forti risvolti operativi**. Essa infatti, secondo quanto affermano chiaramente i decreti nazionali e le norme regionali che ne regolano l'applicazione, riguarda l'intero processo di piano, alle diverse scale ed in ogni fase, dalla definizione del “quadro conoscitivo” (con specifico riferimento alle

risorse ed al loro uso), alla valutazione degli effetti delle strategie e delle politiche di settore (mobilità, insediamenti, grandi attrezzature...), al monitoraggio dei risultati durante l'attuazione.

❖ Negli anni in cui si avviava l'applicazione delle nuove norme di tutela ambientale, cresceva anche l'esigenza di intervenire sulle aree urbane, per risolvere i fenomeni sempre più evidenti di congestione e disorganizzazione, rendendo più rapidi gli interventi e promuovendo nuove forme di collaborazione fra ente pubblico e privati.

Fra i problemi più urgenti, si affrontò quello della mobilità, con la **Legge n.122 del 1989**, che:

- istituiva il " **Programma urbano dei parcheggi**", attuabile mediante le procedure di esproprio per pubblica utilità;
- raddoppiava la **dotazione di parcheggi privati** per le nuove costruzioni prevista dalla legge n.765, passando da 1 mq. di parcheggio ogni 20 mc. di costruzione a 1 mq./10 mc. (in pratica vengono richiesti 30 mq./100 mq. di superficie lorda costruita), e stabiliva che tali parcheggi costituiscono "**pertinenza**" dell'alloggio per cui sono stati costruiti e quindi non possono essere venduti separatamente da esso;
- promuoveva la costruzione di parcheggi, in particolare stabilendo che i Comuni (o i privati con concessione apposita) potevano realizzare su aree comunali, o nel loro sottosuolo, parcheggi da cedere in diritto di superficie per un massimo di 90 anni.

Pochi anni dopo (nel 1992), in sede di revisione del Codice della Strada, si istituirono i **Piani Urbani del Traffico (PUT)** che consentono, tra l'altro, di inserire i programmi dei parcheggi in un quadro organico di decisioni relative alla mobilità.

2.5 Verso un nuovo quadro normativo

Gli anni '90 ereditarono dal decennio precedente una forte richiesta di efficienza e di snellimento delle procedure e, insieme, un'esigenza altrettanto forte di riordinare e consolidare il quadro normativo.

Il primo importante provvedimento, atteso da molto tempo e frutto di una lunga preparazione è stata la **Legge n.142 del 1990**, un nuovo "Testo unico" che ha largamente modificato l'ordinamento degli Enti locali, ridefinendo le competenze dei Comuni e delle Province.

Per quanto il governo del territorio la legge, in particolare, stabiliva:

- l'affidamento alle **Province** di ampie competenze in materia di territorio, ambiente, mobilità e reti infrastrutturali, e, fra tali competenze, quella di elaborare un proprio **Piano Territoriale di Coordinamento** alle cui direttive debbono

adeguarsi i PRG dei Comuni (**NOTA: oggi col superamento delle Province si avranno altre soluzioni**);

- l'indicazione della **città metropolitana** come organo di governo delle maggiori aree urbane italiane; una volta istituito, questo ente speciale avrebbe dovuto assumere tutte le competenze della Provincia e dei Comuni preesistenti nel suo territorio in materia di pianificazione, urbanistica, ambiente (**NOTA: oggi questa norma si sta applicando**);

- l'introduzione dell'**accordo di programma**, per garantire la più efficace e rapida realizzazione di interventi cui siano interessati diversi enti pubblici (Stato, Regioni, Comuni, Aziende pubbliche, etc.). L'accordo è finalizzato ad assicurare il coordinamento delle azioni, relativamente ai tempi, alle modalità, ai finanziamenti necessari; può anche comportare la variazione degli strumenti urbanistici e, se necessario, produrre gli stessi effetti della concessione edilizia. La legge prevede anche la possibilità di costituire Società a carattere misto pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche e di trasformazioni urbane. E' evidente l'importanza di questi provvedimenti, che recepivano molte indicazioni che venivano dalle più consolidate esperienze di altri paesi. Da allora alcune speranze sono state deluse, alcune decisioni sono state a lungo rinviate, e proprio oggi – come già abbiamo notato - si sta riordinando il sistema degli enti locali.

❖ Nello stesso anno 1990 venne anche approvata la **Legge n.241**, che ha riordinato e semplificato i procedimenti amministrativi.

Fra le norme che riguardano l'urbanistica, segnaliamo l'introduzione della figura del "**responsabile del procedimento**": da un lato si aumenta la responsabilità diretta dei dirigenti degli uffici pubblici, dall'altro si offre ai cittadini interessati un preciso riferimento per seguire l'iter di ogni atto che deve compiere l'amministrazione pubblica.

Inoltre, quando più enti pubblici debbono esprimere il proprio parere su un programma o un progetto, si prevede la convocazione di una "**conferenza di servizi**", evitando i lunghi tempi tradizionalmente persi per acquisire "in serie" i diversi pareri; si stabilisce poi che in molti casi i pareri non espressi entro un certo termine siano considerati positivi, applicando il concetto del "silenzio-assenso". (**NOTA: attualmente la Conferenza di servizi è prevista in molte leggi per sostituire precedenti procedure di approvazione di tipo gerarchico**)

Ancora, si acquisisce definitivamente il principio dell'**autocertificazione**, con effetti positivi in tanti settori della pubblica amministrazione.

Seguendo questo principio, venne introdotto un nuovo strumento di snellimento delle procedure riguardanti le costruzioni, la **D.I.A.**, "**Denuncia di inizio di attività**". L'obiettivo era quello di ampliare e rendere sistematica la semplificazione già avviata, per una serie di opere edilizie per le quali apparivano ec-

cessivi i tempi e le procedure richieste dalla concessione, responsabilizzando gli operatori dell'edilizia e riducendo il carico di lavoro delle amministrazioni. In concreto si stabiliva che per questo tipo di opere non è necessario un controllo preventivo del Comune, ma è sufficiente che l'interessato presenti entro 20 giorni prima dell'inizio effettivo dei lavori la denuncia di inizio dell'attività, accompagnata dalla relazione di un tecnico abilitato che asseveri la conformità delle opere ai piani e regolamenti vigenti.

La D.I.A. sostituì molte delle precedenti procedure di autorizzazione e di asseverazione, essendo applicabile per una notevole quantità di interventi:

- opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo,
- eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti,
- recinzioni, muri di cinta e cancellate,
- aree per attività sportiva (senza creazione di volumetria),
- opere interne di singole unità immobiliari,
- impianti tecnologici di edifici esistenti (e relativi volumi tecnici),
- varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterino la sagoma dell'edificio e non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia,
- parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato.

Da notare che, come valeva anche per le precedenti norme di snellimento delle procedure, la D.I.A. non poteva essere utilizzata per gli edifici vincolati ai sensi della Legge 1089 del 1939 e per quelli sottoposti dagli strumenti urbanistici a particolari norme di tutela; per essi restava necessaria la concessione.

NOTA: *Nel 2001 il nuovo Testo Unico dell'Edilizia* **sostituisce la Concessione con il Permesso di Costruire, con gli stessi oneri. La domanda va presentata allo "Sportello Unico per l'Edilizia" e vale il silenzio-assenso; il progetto deve descrivere dettagliatamente le opere da eseguire e attestare la conformità urbanistico-edilizia e la rispondenza ai requisiti normativi tecnici.**

*Nel 2001 si amplia il campo d'applicazione della DIA, che può sostituire il Permesso di Costruire anche per la realizzazione di nuovi edifici, se si attuano piani urbanistici che contengano precise disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive (è la cosiddetta **SuperDIA**). Infine, nel 2010 si istituisce la **SCIA (Segnalazione certificata di Inizio Attività)**, che semplifica la DIA; essa consente infatti di iniziare i lavori immediatamente, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali è comunque richiesto un nullaosta delle autorità competenti.*

❖ Negli anni successivi il riordino e l'ammodernamento del quadro legislativo proseguì, e furono introdotte altre norme generali che interessano il campo ur-

banistico.

Ricordiamo in particolare la **Legge quadro in materia di lavori pubblici del 1994** (NOTA *modificata dal "Testo Unico Appalti" del 2006, rivisto di recente, in attesa d'applicazione*), che, in particolare, definisce i tre livelli di successivo approfondimento del progetto di opere pubbliche e le loro caratteristiche:

- il **progetto preliminare**, che deve fornire il quadro delle esigenze da soddisfare e illustrare le scelte compiute, confrontandole con altre soluzioni possibili, sotto il profilo ambientale e della fattibilità, valutando in prima approssimazione i costi e i benefici, e consentire di avviare la procedura di esproprio;

- il **progetto definitivo**, che deve individuare in modo compiuto i lavori da realizzare, contenere gli elementi necessari per il rilascio di autorizzazioni e approvazioni e lo studio di impatto ambientale (se prescritto), contenere disegni, calcoli preliminari di strutture, un disciplinare delle prestazioni richieste e un computo metrico estimativo;

- il **progetto esecutivo** (redatto in conformità al progetto definitivo) che deve determinare in ogni dettaglio i lavori da realizzare e il relativo costo, consentendo che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo; deve comprendere i disegni anche dei particolari costruttivi, i calcoli esecutivi, il capitolato speciale di appalto (prestazionale o descrittivo), il computo metrico estimativo e l'elenco dei prezzi unitari. Deve essere, infine, accompagnato da un piano di manutenzione.

Altrettanto rilevanti sono stati i provvedimenti relativi all'**ambiente**, e in particolare alle acque, agli inquinamenti, alla zonizzazione acustica, agli elettrodotti, alle fonti energetiche; in particolare ricordiamo la prima norma di applicazione delle Direttive Europee in materia di smaltimento dei rifiuti, il **Decreto Ronchi** (1997), che promuoveva il riciclaggio e la raccolta differenziata,

❖ Gli anni '90, come abbiamo visto, sono stati caratterizzati dalla definizione di un quadro normativo più moderno in molti campi di intervento pubblico... anche tenendo conto delle esperienze di altri paesi europei. Fra le norme che hanno portato i maggiori cambiamenti nella prassi urbanistica italiana ci sono certamente quelle relative ai grandi **interventi di trasformazione urbana**.

Tali norme, e le esperienze che hanno promosso, hanno infatti inciso sul modo di concepire e attuare gli strumenti urbanistici, sul ruolo attribuito agli operatori pubblici e privati e sui loro rapporti.

Il primo di questi provvedimenti riguardò l'edilizia residenziale pubblica, essendo ormai superati, per diversi motivi, i piani PEEP. Nel 1991 furono istituiti i **Programmi integrati**, che per la prima volta prevedevano la **collaborazione di soggetti pubblici e privati** (Comuni, IACP, imprese, cooperative e altri operatori privati), e la realizzazione di interventi che dovevano essere "integrati" anche per quanto riguarda gli usi: residenza, ma anche uffici, commercio, artigianato. Si superava così la rigidità normativa che aveva caratterizzato i

PEEP. Il finanziamento era erogato dopo una selezione fra le proposte presentate, che dovevano essere sostenute da risorse private almeno pari al finanziamento pubblico, e prevedere, accanto all'edilizia agevolata e sovvenzionata, una quota di edilizia da immettere sul libero mercato.

Nel 1992 furono introdotti i **Programmi di recupero** per l'edilizia pubblica e i **Programmi integrati di intervento** per la riqualificazione "del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale", promossi dai Comuni, anche su proposta di soggetti pubblici e privati. Potevano essere in deroga ai PRG vigenti, ed erano approvati con procedure accelerate. Ciò suscitò molte polemiche; dopo una sentenza della Corte Costituzionale, le Regioni regolarono le procedure in modo più equilibrato.

Nel 1993 furono istituiti anche i **Programmi di Recupero Urbano**, di competenza regionale; nel 1997 i **Contratti di quartiere** per il miglioramento della qualità degli insediamenti; nel 1998 i **PRUSST** (Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile), finalizzati alla riqualificazione delle infrastrutture e di parti di città, finanziati dal Ministero mediante accordi-quadro con le Regioni e tutti i soggetti interessati.

Ricordiamo per ultimo il più noto fra questi strumenti, il **Programma di Riqualificazione Urbana (PRU)** del 1994, lanciato con un bando nazionale, che riservava alle proposte di PRU, formulate dai Comuni, un finanziamento rilevante (588 miliardi di lire), di cui il 70% riservato ai Comuni con più di 300.000 abitanti.

Questa specie di "concorso" ha avuto notevole successo: alla prima scadenza del bando, nel 1996, la Conferenza Stato-Regioni deliberò di finanziare 46 proposte di 7 grandi città e 31 proposte di comuni minori. Si avviò così un nuovo canale di intervento "concertato", che ha avuto grande sviluppo nel decennio successivo, in modo analogo a quanto avveniva da tempo in altri paesi europei.

Negli stessi anni, intanto, proseguiva il lavoro di ammodernamento del quadro legislativo nazionale; in particolare nel 1996 si sono definiti diversi tipi di **rapporto fra enti pubblici e privati**.

Innanzitutto, la **Programmazione negoziata**, che regola i rapporti fra soggetti pubblici e privati per l'attuazione di interventi di sviluppo. Essa può portare ad una "Intesa istituzionale di programma" (fra Stato e Regioni..) per un piano pluriennale di interventi di interesse comune, e può produrre un "Accordo di programma quadro", che indica interventi, tempi, soggetti responsabili, procedure, risorse finanziarie, forme di monitoraggio.

Inoltre, per attuare specifici progetti in territori da rilanciare può essere stipulato un **Contratto di programma** fra Stato e imprese; in particolare per la bonifica o trasformazione di aree produttive in crisi sono previsti i "Contratti d'area", concordati con la partecipazione di sindacati e imprenditori locali; infine,

le amministrazioni pubbliche e le forze economiche e sociali possono anche stipulare “Patti territoriali” per lo sviluppo locale.

❖ L’altro tema su cui in quegli anni si cercò – inutilmente – di trovare nuove soluzioni è quello dell’esproprio.

Fra le proposte ricordiamo il disegno di legge Cutrera, che riprendeva la filosofia di fondo delle norme francesi (*plafond légal de densité*), attribuendo alle aree interne ai centri edificati o da edificare una potenzialità edificatoria di base, distinta per zone. La proposta, approvata da uno dei rami del parlamento nel 1990, fu poi accantonata.

Era però urgente superare la situazione di blocco dei provvedimenti di esproprio. Nello stesso anno (1990) la Legge speciale per "Roma capitale" introduceva un nuovo criterio di indennizzo, o, meglio, riproponeva la norma della Legge per Napoli del 1885, con alcune modifiche. L'indennità di esproprio, infatti, si calcolava come **media** fra il **valore di mercato** e (in luogo della somma degli affitti degli ultimi dieci anni) il **reddito dominicale rivalutato**, cioè il valore attribuito a fini fiscali all'area come terreno agricolo. Tale importo valeva in caso di accordo fra le parti; in mancanza d'accordo era ridotto del 40%.

Nel 1992 una nuova legge estese a tutto il territorio nazionale questo criterio di calcolo dell'indennità per le aree edificabili, mentre per le aree agricole erano confermate le norme della Legge n.865 del 1971. Si tentava così di superare pragmaticamente le questioni di principio; sembrava di avere raggiunto un punto di equilibrio, forse precario ma ragionevole, ma verso la fine del 2007 la Corte Costituzionale è stata costretta ad intervenire a seguito di una sentenza della Corte Europea di Strasburgo che ha prescritto l'obbligo di avere un “ragionevole legame” fra l'indennità di esproprio e il valore di mercato delle aree espropriate. Il legislatore ha immediatamente recepito le sentenze, ed ha stabilito, con la Legge Finanziaria 2007, che **per le aree edificabili** debba essere attribuito come indennità di esproprio **il valore venale del bene**. *NOTA Siamo tornati così alla norma del 1865.*

Da allora molte leggi regionali hanno affrontato il problema con soluzioni innovative... **applicando nuovi strumenti come la “perequazione”**, riducendo l'esproprio ad essere l'ultimo mezzo cui ricorrere, nei casi particolarmente sfortunati in cui non si è raggiunto l'accordo per realizzare gli interventi programmati. Da diversi anni - anche ora - sono in attesa di essere approvati dal Parlamento disegni di legge, spesso condivisi dalla grande maggioranza delle forze politiche e degli operatori del settore, che darebbero alle norme regionali un indispensabile quadro di riferimento e sostegno.

❖ In queste leggi regionali, il tema della perequazione è legato ad **una nuova concezione dello strumento urbanistico**.

La Legge del 1942 assegnava al PRG un compito di carattere generale, rimandando ai Piani Particolareggiati le scelte relative alla morfologia degli spazi urbani; la sua mancata applicazione e il successivo intervento della Legge Ponte ha trasformato per decenni i nostri Piani in **strumenti urbanistici dettagliati**. E' un'anomalia tutta italiana: nel piano più generale si definivano le quantità edificabili che spettavano ad ogni proprietà, e quindi **si trasmetteva agli strumenti attuativi un rigido insieme di diritti acquisiti**, che ogni proprietario cercava di sfruttare integralmente.

Le leggi regionali che abbiamo richiamato separano invece, come avviene negli altri paesi europei, le decisioni di lungo termine, di tipo **strategico e strutturale**, da quelle **operative**, che debbono essere continuamente verificate e modificate, e articolano così il Piano urbanistico in due parti, una generale, che non è "conformativa", come dicono i giuristi, cioè non stabilisce i diritti edificatori delle singole proprietà, ed una specifica.

In questo modo è possibile applicare la **perequazione**: tutti i proprietari delle aree comprese negli ambiti di sviluppo o di trasformazione hanno diritto ad una quota di edificabilità, che possono realizzare sulla loro area, se ciò è previsto dal piano operativo, oppure "trasferire" su altre aree edificabili. Sono evidenti le opportunità offerte da questa normativa per il superamento dei problemi dell'esproprio e per garantire l'equità degli strumenti urbanistici.

NOTA *Dopo alcuni anni di sperimentazione, molte delle leggi regionali che abbiamo citato sono oggi oggetto di revisione, con l'obiettivo, in genere, di semplificare le procedure per ridurre i tempi troppo lunghi di elaborazione ed approvazione degli strumenti urbanistici. Non è in discussione, comunque, il ricorso alla perequazione, anche se il Parlamento non ha ancora approvato le proposte di legge in materia.*

SCHEDA SULLE POLITICHE DI INTERVENTO NEI CENTRI STORICI

Estratto dal Cap 4. La cultura del recupero e i nuovi strumenti urbanistici

4.1. La tutela dei centri storici e l'evoluzione delle politiche di intervento nelle aree urbane

❖ Scriveva Astengo nel 1966: "Gli atteggiamenti conservativi, distruttivi o sostitutivi del patrimonio urbano esistente **sono antichi come gli insediamenti stessi...**"; nelle nostre città possiamo riconoscere, attraverso i secoli, "...la ripetizione, di generazione in generazione, di forme insediative..." o, all'opposto, "gli atteggiamenti disinvoltamente distruttivi..."

Nei secoli precedenti alla rivoluzione industriale i due atteggiamenti potevano coesistere più facilmente, perché i nuovi interventi, anche grandiosi, che ogni generazione lasciava come proprio segno nella città esistente, non alteravano sostanzialmente la **continuità architettonico-urbanistica**.

Essa era infatti garantita da una dimensione controllata della città e dalla modificazione lenta delle funzioni e risorse economiche, che imponeva in genere l'impiego di tipi edilizi costanti o, almeno, non così dissimili da mutare improvvisamente e radicalmente l'immagine e la struttura urbana.

❖ Con l'Ottocento si ha invece una vera e propria **rottura fra la cultura "moderna" e quella precedente**.

Gli sventramenti dei centri antichi - a partire dal celebre piano di Hausmann per Parigi, assunto per generazioni come modello - non rispondevano solo ad esigenze economiche, di sviluppo dell'edilizia e delle nuove attività produttive, agli interessi di chi speculava sulle aree edificabili, o a criteri di "ordine" e di "decoro"; essi poggiavano anche su un atteggiamento di rifiuto della città tradizionale, della sua maglia viaria e del suo arredo urbano, dell'abitazione tradizionale e dei suoi modi d'uso, in nome di una ideologia del progresso - comune a molte forze politico-culturali - che privilegiava necessariamente **la costruzione del nuovo**.

..... Alla distruzione dei centri antichi anche nell'Ottocento si opponeva una parte della cultura storica ma, seguendo la concezione idealistica, limitava la battaglia per la conservazione ai soli fatti eccezionali, i **singoli "monumenti"**. I monumenti, poi, erano visti soprattutto come oggetti rappresentativi dei diversi periodi storici ed artistici, e quindi spesso restaurati in modo arbitrario, "liberandoli" dagli edifici minori con cui si erano integrati da secoli e dalle aggiunte e decorazioni successive al loro impianto, o addirittura "completandoli", anche in modo fantasioso, per renderli rispondenti a un prototipo ideale di chiesa, castello, palazzo, secondo i criteri classificatori tipici dell'epoca. Questa impostazione "dualistica" (da una parte oggetti "unici" da conservare,

dall'altra l'edilizia minore da demolire o trasformare liberamente, in nome della civiltà moderna) è rimasta a lungo radicata nella nostra cultura.

Come abbiamo già visto esaminando lo sviluppo della legislazione urbanistica, **la Legge 1089 del 1939, sulla tutela degli immobili di interesse storico ed artistico**, riprendeva quella logica, con una visione statica e settoriale di conservazione dei singoli oggetti, anche se per la prima volta venivano stabiliti criteri per la salvaguardia dell'ambiente circostante, inteso però solo come una cornice, una quinta scenografica del monumento da conservare.

Il sistema di vincoli così predisposto si dimostrò in genere assai debole di fronte ai **massicci interventi del dopoguerra**, che investirono le grandi zone dei nostri centri storici distrutti dagli eventi bellici, e colsero l'occasione per "modernizzare" altre parti del tessuto antico... Intanto, però, il dibattito culturale su questi temi si arricchiva e approfondiva, coinvolgendo sempre più ampiamente l'opinione pubblica.

❖ Si giunse così all'importante svolta della **Carta di Gubbio** (1960) e della **Carta di Venezia** (1964), con cui gli urbanisti e gli specialisti del restauro affermarono che **la conservazione va estesa all'intero "centro storico"** e deve riguardare non solo gli edifici monumentali, ma anche "...le opere modeste che con il tempo abbiano acquistato un significato culturale".

Si riconosceva, poi, che **ogni insediamento storico** "nel suo complesso, è una testimonianza, ed inscindibile da esso è il paesaggio naturale umanizzato che lo circonda e con esso si integra"; e che **gli spazi esterni storici** sono da tutelare come gli edifici: "strade, piazze, orti, giardini interni, muri e mura, con le loro caratteristiche di spazio e di materia,... poiché è molto spesso proprio la distribuzione di questi spazi cavi a strutturare, come ossatura portante, l'intero complesso". Si condannavano come "mistificazioni" le tipiche operazioni ottocentesche di "liberazione" attorno ai monumenti, a danno di edifici di valore ambientale, l'eliminazione delle testimonianze successive all'epoca di impianto originario del monumento, così come l'allargamento di vie con tracciato storico, le sopraelevazioni e le ricostruzioni "in stile", l'inserimento in spazi storicamente liberi di edifici nuovi, anche se "mimetizzati" per forma e materiali impiegati.

La **Legge Ponte** del 1967 e il successivo Decreto Ministeriale del 2 Aprile 1968 recepivano sostanzialmente questa nuova impostazione, stabilendo una particolare disciplina per i centri storici (definiti come **zone territoriali omogenee "A"**) e dettando criteri estensivi per la loro delimitazione. Sono infatti da considerarsi zone A "...le parti di territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possano considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi".

In queste zone nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici (erano allora la maggior parte) si consentivano solo "opere di consolidamento e di restauro, fino

all'approvazione del Piano Regolatore"; nei comuni già dotati di piano venivano limitate le massime volumetrie realizzabili; nell'elaborazione dei nuovi strumenti urbanistici, infine, non si potevano prevedere nei centri storici volumetrie superiori a quelle preesistenti, "comutate senza tener conto delle soprastrutture di epoca recente prive di valore storico-artistico" e, nel caso fossero consentite nuove costruzioni, la densità fondiaria risultante non poteva superare il 50% della densità media preesistente nella zona, con un limite massimo di 5 mc/mq.

❖ Si trattava di un complesso di norme severe, soprattutto se confrontate con il lassismo degli anni precedenti. Queste norme però divenivano operanti solo dopo un anno: il primo effetto, paradossalmente, fu un incremento delle demolizioni, ricostruzioni, sopraelevazioni, per sfruttare la carenza di norme o le forti libertà di intervento offerte dai piani urbanistici già vigenti... Terminato questo periodo transitorio si cominciò ad applicare il sistema di vincoli posto dalla Legge Ponte, ma si constatò ben presto che.. garantiva la salvaguardia, ma non riusciva a promuovere iniziative di recupero.

Si affermava intanto una vera e propria dottrina di **conservazione integrale** dei centri storici. Secondo essa l'intero centro storico è **monumento**, da conservare negli edifici e negli spazi esterni pubblici e privati, e degli edifici minori va conservato non solo l'aspetto esterno, ma anche e soprattutto la tipologia edilizia originaria, elemento fondamentale della "cultura materiale" che li ha prodotti.

❖ Su tale impostazione si fondava l'esperienza del **Piano PEEP per il centro storico di Bologna** (1972/74), assunto come esempio, non solo in Italia, per i criteri adottati e per il rilevante impegno diretto dell'ente pubblico, reso possibile da un'interpretazione estensiva delle Leggi 167 e 865, che consentiva al Comune di utilizzare lo strumento del PEEP e di prevedere espropri a prezzi minimi.

L'esperienza bolognese divenne emblematica anche perché tentava di rispondere alle esigenze sociali ed economiche più generali, maturate in quegli anni. Si registrava infatti il fallimento degli ambienti urbani delle nuove periferie, contrapponendo ad essi lo spazio "a misura d'uomo" dei centri antichi; si scopriva il valore economico del recupero urbano, che consente di risparmiare territorio e di utilizzare meglio i servizi esistenti; si denunciava il costo sociale della crescente terziarizzazione dei centri storici.

Il Piano PEEP di Bologna proponeva soluzioni radicali: blocco della crescita residenziale delle periferie, per favorire il recupero a fini abitativi del centro storico, dove limitare l'insediamento di attività terziarie, commerciali e direzionali, mantenendo le attività artigianali e potenziando i servizi pubblici, attraverso il recupero dei maggiori edifici non adatti alla residenza. Almeno inizialmente, il Comune esclude l'iniziativa privata, e intervenne direttamente nei comparti di risanamento più degradati, acquistando gli edifici e riassegnandoli in affitto a

prezzo politico (con un "canone sociale") agli inquilini e ai proprietari che li occupavano in precedenza. ... Queste scelte suscitarono un dibattito assai vivace e influenzarono la nuova legislazione regionale e nazionale che si stava elaborando in quegli anni. In particolare la Legge n.457 del 1978, come abbiamo visto, dedicò al problema un intero capitolo, prevedendo anche specifici finanziamenti. Le nuove norme nazionali, che costituivano un importante avanzamento rispetto alla legislazione precedente e alla stessa esperienza bolognese, erano maturate in quegli anni anche attraverso la discussione della legge urbanistica emiliana e l'elaborazione di alcuni piani di centri storici, fra cui ricordiamo quello "pilota" di Cesena (1975/76).

L'innovazione più importante riguardava l'attuazione del piano, e nasceva dalla convinzione che era necessario promuovere decisamente l'iniziativa privata, evitando di coinvolgere i comuni in pesanti e impopolari operazioni di esproprio generalizzato, e garantendo da un lato un rigoroso controllo degli interventi, dall'altro procedure snelle. Si mise a punto così un nuovo strumento, la "**disciplina particolareggiata**" per le zone storiche, che fu poi resa obbligatoria per i comuni emiliani dalla L.R. n.47/78, come parte integrante del P.R.G..

Essa suddivide il tessuto antico in "**unità minima di intervento**", costituite da un edificio o complesso (con le aree scoperte di pertinenza) e per ogni unità definisce la categoria di intervento consentita (restauro, risanamento, ristrutturazione...) e la gamma di destinazioni d'uso ammesse (residenza, commercio, uffici...). Una volta approvata, tale disciplina consente l'immediato intervento dei privati, senza attendere l'ulteriore approvazione di un Piano Particolareggiato pubblico o privato. E' evidente l'utilità operativa, per la promozione degli interventi privati in un quadro di criteri rigorosi ed omogenei di conservazione.

Convalidato dalla L. 457 con l'istituzione dei **Piani di recupero**, l'uso della disciplina particolareggiata si estese rapidamente in molte altre regioni.

❖ .. In questi ultimi anni l'interesse per i centri antichi sembra affievolito. In molte città italiane il recupero fisico degli edifici storici si è sostanzialmente realizzato, ed anzi i primi interventi di recupero richiedono già manutenzione. Non si sono però risolti tutti i problemi, ed anzi ne sono sorti di nuovi; oggi si parla di centri antichi per segnalarne l'abbandono, la perdita di identità e l'uso improprio, il traffico incompatibile, l'inquinamento.

Le situazioni da affrontare sono molto differenti fra loro, ma possono essere ricondotte a **due questioni di fondo**.

E' possibile fermare la storia di una città ad una certa data?

E' possibile conservare un tessuto urbano senza attribuirgli un compito, oggi e nel futuro, nel funzionamento del sistema urbano cui appartiene?

Per quanto riguarda la prima domanda possiamo ricordare che Aldo Rossi descriveva la città come una sorta di stratificazione geologica, in cui ogni epoca ha lasciato i suoi sedimenti. Non è accettabile quindi, salvo casi particolari, "foto-

grafare” l’evoluzione urbana ad una certa data, recuperare integralmente i tessuti precedenti a quella data, e considerare ciò che è più recente come privo di valore. Molti edifici e tessuti di impianto razionalista, ad esempio, sono degni di tutela, come quelli delle epoche precedenti.

Per la seconda domanda, notiamo che per troppo tempo i nostri centri antichi sono stati oggetto di norme “speciali”, che hanno enfatizzato il rigore della conservazione come necessario antidoto alle distruzioni precedenti, ma non hanno approfondito il tema della valorizzazione, per promuovere un uso adeguato alle esigenze della città attuale, anche se rispettoso dei canoni della conservazione.

Oggi è necessario che la tutela dei centri antichi rientri a pieno titolo nel governo quotidiano delle nostre città. Conservare un edificio, un complesso o un tessuto senza attribuirgli una funzione adeguata alla vita attuale significa **condannarlo al degrado**.

Ci sono casi relativamente semplici ed altri molto complessi, quasi ingovernabili. E’ evidente che non occorre uno sforzo d’immaginazione per confermare il ruolo dei centri antichi di grande tradizione turistica (Siena, S. Gimignano, Assisi, ...); semmai occorre vigilare sul mantenimento dell’identità, perché non divengano una specie di outlet dedicato esclusivamente alla vendita di gadget prodotti in altre parti del mondo. Analogamente, molti centri antichi di dimensioni relativamente modeste possono conservare e potenziare la loro funzione di “salotto”, luogo d’incontro privilegiato all’interno di un sistema urbano moderno. E’ ad esempio il caso di Cesena, di cui abbiamo esperienza diretta.

Diverso è un caso come quello di Bologna, uno dei centri storici più estesi d’Europa, caratterizzato dalla prevalenza di tessuti medievali e rinascimentali. Negli antichi borghi artigiani con portici, le botteghe a piano terra sono state sostituite dai garage delle abitazioni, con decorosi portoni in legno spesso simili a quelli medievali. Il recupero fisico è perfetto, ma il portico è divenuto inospitale, sempre deserto, spesso intasato dai gas di scarico delle auto dei residenti o di transito. In sostanza, quel tessuto oggi è usato come una lottizzazione di case a schiera di periferia, senza averne l’accessibilità e gli spazi aperti necessari. Per una serie di motivi, legati alla dimensione del centro, a fenomeni generali e a problemi locali, non si è potuto attuare una politica complessiva di valorizzazione, differenziata per i diversi tipi di tessuto antico.

Possiamo concludere queste considerazioni riportando una significativa affermazione di Bruno Gabrielli: in un convegno osservava che Genova ha iniziato la sua ripresa quando ha stabilito **che il centro antico non era un peso da sopportare, ma la sua principale risorsa per il futuro**, ed ha avviato i grandi interventi per il recupero del porto storico, collegato ai luoghi centrali della città, in una logica di riqualificazione di tutto lo spazio urbano, nel rispetto delle sue matrici storiche ed ambientali.

APPENDICE Definizioni degli interventi di recupero (Legge 457/78)

Sono interventi di **manutenzione ordinaria**, quelli che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti (*la Legge emiliana limita la manutenzione ordinaria per l'involucro esterno ai casi in cui non si modificano tinte, materiali e tecnologie*).

Sono interventi di **manutenzione straordinaria**, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso (*la Legge emiliana vieta la m.s. per gli edifici da sottoporre a restauro scientifico e a risanamento conservativo di tipo A*).

Sono interventi di **restauro e di risanamento conservativo**, quelli rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio (*la legge emiliana articola questa categoria in: **Restauro scientifico; Restauro e risanamento conservativo di tipo A e B, differenziati per minore o maggiore libertà di intervento per le parti di minore valore; Ripristino tipologico***).

Sono interventi di **ristrutturazione edilizia**, quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti (*Nota: a seguito di successive sentenze, l'intervento di ristrutturazione edilizia può comprendere anche la demolizione, purché dia luogo a **una ricostruzione fedele dell'edificio***).

Sono interventi di **ristrutturazione urbanistica**, quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale (*Nota: valgono tuttora le limitazioni dalla Legge Ponte: non si può superare la metà della densità fondiaria preesistente, e comunque un indice di edificabilità fondiaria superiore a 5 mc/mq.*)

SCHEDA Estratto dal Cap 4. La cultura del recupero e i nuovi strumenti urbanistici

4.3. La pianificazione del territorio extraurbano e il paesaggio

...Negli anni della ricostruzione e della crescita indiscriminata delle aree urbane, era prassi corrente nel nostro paese tollerare **la diffusione casuale di abitazioni e industrie nel territorio agricolo** e l'edificazione a nastro lungo le strade. Ciò in assenza di strumenti urbanistici o, meglio ancora, in attuazione di piani in cui le aree agricole comparivano come zone "bianche", non disegnate e prive di qualunque prescrizione specifica.... Del resto la Legge Urbanistica del 1942 non prevedeva per gli interventi in tali aree neppure l'obbligo di licenza edilizia.

Solo il paesaggio/monumento, di eccezionale valore, avrebbe dovuto trovare tutela nelle norme sancite dalla L.1497 del 1939, ma secondo la logica della conservazione passiva di una forma compiuta e immutabile (Cerasi, 1973), quasi fosse un oggetto estraneo al continuo e concreto divenire del territorio.

Il mutamento della prassi urbanistica prodotto dalla **Legge Ponte** del 1967 fu certamente di grande rilievo per la tutela dei territori rurali, anche se non modificava ancora l'atteggiamento culturale di fondo. La decisa riduzione degli indici di edificabilità nelle zone agricole (limite di 0,03 mc/mq fissato dalla legge) e il più rigido controllo dell'espansione edilizia riuscirono infatti a temperare gli effetti quantitativi dell'indiscriminata urbanizzazione delle campagne; ma i nuovi piani non tenevano conto della dinamica delle diverse attività produttive.

Ad esempio, per combattere la diffusione di seconde case e, insieme, stimolare l'accorpamento delle aziende troppo piccole, molti Piani Regolatori prescrivevano che per costruire in zona agricola si dovesse disporre di una certa superficie (**lotto minimo**), in genere di alcuni ettari. Norme di questo tipo costituivano una griglia insieme troppo rigida e troppo generica: le seconde case venivano ugualmente costruite, e il lotto minimo richiesto aumentava la quantità di terreni poco utilizzati, mentre le piccole aziende (nel 1980 l'85% delle aziende italiane aveva una dimensione compresa fra 0,5 e 5 ettari) venivano colpite da norme che spesso impedivano loro di ampliare o ricostruire un'abitazione adeguata.

I limiti di queste normative "vincolistiche" emergevano chiaramente dalla loro sperimentazione e la legislazione nazionale (Legge 865/71) per la prima volta riconobbe i danni causati alle attività agricole dallo sviluppo urbano, sotto forma di un'indennità aggiuntiva da assegnare ai coltivatori in caso di esproprio.

Stavano ormai emergendo **i veri nodi di fondo della questione**: si constatava, finalmente, l'impossibilità di pianificare le aree agricole con le stesse categorie concettuali utilizzate per la città, come se il territorio agricolo fosse un insieme di **lotti** prima o poi edificabili, invece che un sistema di **aziende** produttive.

❖ Questa nuova impostazione fu consolidata col trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di agricoltura, territorio e ambiente. Nella prima legislatura (1970/75) molte Regioni istituirono "Piani Zonali" per le aree agricole. An-

che se l'esito di queste iniziative fu deludente, veniva definitivamente riconosciuta la preminenza della **funzione produttiva** del territorio agricolo, la sua natura di risorsa limitata da salvaguardare e valorizzare.

Inoltre, negli studi avviati da alcune regioni per la formazione dei piani economici e territoriali, per la prima volta, il territorio agricolo fu sistematicamente analizzato come **risorsa di base**. L'esempio più significativo venne dall'Emilia-Romagna, che elaborò nel 1975 la "Metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali", utilizzata poi in numerose altre regioni. La cosiddetta **metodologia degli scarti** capovolgeva i criteri tradizionali di analisi territoriale, privilegiando la salvaguardia dell'ambiente rispetto alla sua trasformazione, la produzione agricola rispetto ad ulteriori espansioni urbane.

❖ Le nuove **leggi regionali in materia urbanistica**, elaborate a partire dalla metà degli anni '70, confermarono la positiva evoluzione degli obiettivi e dei criteri di pianificazione del territorio extraurbano.

Quasi tutte le Regioni stabilirono che nelle zone agricole la nuova edificazione era consentita solo in funzione dell'attività produttiva e delle necessità abitative degli operatori: perciò la concessione edilizia per realizzare nuove abitazioni poteva essere chiesta solo dagli "**imprenditori agricoli a titolo principale**" (coltivatori diretti, affittuari, società o cooperative agricole, ecc)...Particolare attenzione fu dedicata alla disciplina del patrimonio edilizio esistente, e molte leggi regionali incentivarono il recupero degli edifici non più utilizzabili a fini agricoli, per incanalare su di essi la domanda di seconde case, attività produttive e di servizio, compatibili con l'agricoltura. Alcune regioni eliminarono i tradizionali parametri di edificabilità, consentendo agli agricoltori di costruire in base alle necessità dimostrate da un **Piano pluriennale di sviluppo** dell'azienda.

All'inizio degli anni '80 nella pianificazione del territorio rurale si consolidava così una concezione "produttivistica", volta a riconoscere il ruolo delle aziende agricole come strutture produttive e ad agevolare l'attività.

Ma anche questa impostazione si mostrò limitata, di fronte alla profonda trasformazione del tessuto produttivo e abitativo delle campagne che stava emergendo anche nel nostro paese, con la riorganizzazione del mercato agroalimentare, la crescita del part-time e la diffusione di modelli di vita tipicamente urbani.

Era sempre più evidente la necessità di affrontare la pianificazione delle aree agricole con nuovi criteri, meno settoriali e più dinamici, con l'obiettivo di rendere compatibili le diverse esigenze di tutela dell'ambiente, di sviluppo delle attività produttive agricole, di controllo degli insediamenti.

Una nostra ricerca di quegli anni propose di superare normative urbanistiche rigide e generalizzate, riconoscendo nel territorio extraurbano - attraverso una lettura fisica e storica - **le invarianti strutturali** che debbono essere rispettate nel progettarne lo sviluppo, e definendo così una "griglia" a maglie larghe con **vin-**

coli rigorosi per gli elementi fondamentali di organizzazione del territorio e dell'ambiente e, all'interno di questo quadro di riferimento, **politiche flessibili**, anche di tipo **contrattuale**, da realizzare attraverso progetti integrati di tutela e riqualificazione ambientale, di valorizzazione agricola e agrituristica.

❖ Questa impostazione culturale si ritrova, sostanzialmente, in molti dei primi Piani Paesistici Regionali elaborati in quegli anni.... Nella pratica le cose sono andate diversamente; non si sono coniugate realmente la “tutela” e la “valorizzazione”, promovendo progetti organici, e coinvolgendo le popolazioni interessate in modo che ne fossero protagoniste, anche sotto il profilo economico.

Questa esigenza intanto cresceva, anche per effetto dei **cambiamenti che stavano avvenendo nel mercato agricolo**. La Comunità Europea stava abbandonando **i tradizionali interventi di sostegno diffuso** alle aziende agricole come "assistenza " al settore economico più povero; la nuova “PAC” (politica agricola comunitaria) si dava obiettivi di più ampio respiro, e limitava gli aiuti ai programmi aziendali finalizzati alla tutela ambientale. Ad esempio, per promuovere la riduzione dell'uso di sostanze chimiche a favore dell'agricoltura biologica, il rimboschimento delle aree meno produttive, la collaborazione ai programmi pubblici di regimazione delle acque.

*NOTA Nel programma europeo 2014/2020 si selezionano ulteriormente gli aiuti, riservandoli ad agricoltori riconoscibili come **attivi** (con un minimo di suolo coltivato e continuità produttiva), sostenendo i **giovani agricoltori** (avvio di nuove aziende), le organizzazioni e i servizi di **consulenza tecnica**, favorendo la diversificazione delle colture e in genere le altre pratiche di “**greening**” (diversificazione delle colture, mantenimento di pascoli e prati permanenti, tutela di aree di interesse ecologico) benefiche per il clima e per l'ambiente.*

Da tutte le esperienze del passato, anche recente, emerge un dato essenziale: la necessità di analizzare e pianificare il territorio extraurbano come **un sistema ambientale complessivo**, che è, insieme, sistema produttivo, sistema insediativo, paesaggio naturale e costruito. Ognuna delle componenti del sistema ha le sue regole di organizzazione, e deve ritrovare corretti modi di relazione e di equilibrio - dinamico - con le altre.

❖ Un nuovo approccio culturale: sui modi di concepire il paesaggio si sono avute nell'ultimo decennio importanti novità. Nel 2000 la **Convenzione Europea del Paesaggio** stabilì questa definizione: “Il paesaggio designa una determinata parte di territorio, **così come è percepita dalla popolazione**, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”.

Si supera la concezione tradizionale, meramente estetica, che riguardava il “paesaggio monumento”, e tendeva ad essere “oggettiva” e classificatoria.

La nuova definizione è più ampia, dinamica ed integrata, coinvolge tutti i tipi di paesaggio, anche quelli “ordinari”; pone in primo piano l'idea che oggi hanno

gli abitanti di un luogo, e non l'obbligo di conservare i reperti del passato, come fossili da collezione; impone politiche attive di salvaguardia; impone, in altri termini, che la conservazione del patrimonio ambientale e storico che abbiamo ereditato divenga "riprogettazione", per farlo vivere nel presente e nel futuro...

Nel nostro paese il **"Codice di beni culturali e del paesaggio"** del 2004 ha ripreso le indicazioni della Convenzione Europea, ha definito il paesaggio come "territorio espressivo di identità" ed ha introdotto norme innovative, in particolare quelle che regolano la vendita di beni culturali pubblici, quelle che istituiscono nuove forme di collaborazione fra enti pubblici e privati, e quelle che prevedono l'individuazione delle aree compromesse o degradate "...da sottoporre a recupero e riqualificazione, al fine di reintegrare i valori preesistenti, o di concorrere alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati...."

Queste norme, ineccepibili da un punto di vista teorico, arrivano con grande ritardo rispetto ai fenomeni che vogliono controllare, e non è facile applicarle.

Per quanto riguarda il ritardo, è evidente che in tante regioni italiane il paesaggio si è degradato per abbandono o è stato cancellato dalla **diffusione urbana** che, come notava Gabriele Scimemi già nel 1994, produce "...la meno sostenibile forma urbana che sia mai esistita..". *NOTA L'eccessivo consumo di suolo naturale è oggi uno dei problemi più discussi in tutti i paesi europei, che cercano di contrastare il fenomeno con nuove leggi o programmi.*

Le difficoltà di applicazione riguardano soprattutto le risorse disponibili e la regolazione dei rapporti Stato-Regioni. C'è infatti il rischio che si torni al divorzio fra piano di tutela e piano ordinario, cancellando decenni di sforzi per superare le tradizionali impostazioni settoriali. Questo è in contrasto proprio con gli obiettivi di fondo del Codice, che impongono un confronto continuo fra interesse pubblico e interessi privati, fra esigenze locali e generali, sotto il profilo culturale (come viene percepita "l'identità"?) ed economico, per quanto riguarda l'equilibrio da garantire fra la tutela e gli interventi di valorizzazione.. *NOTA Fra le esperienze più recenti, possiamo segnalare la revisione del Piano Paesistico toscano, che ha suscitato forti polemiche per il rigore delle norme che hanno privilegiato la conservazione dei luoghi rispetto alle esigenze economiche di settori (vino, olio, cave di marmo...) di eccellenza a livello internazionale. Altrettanto interessante, e impegnativo, il nuovo Piano Paesistico della Puglia.*

Confronti e accordi sono indispensabili per la natura stessa dell'intervento di tutela che è sempre **"riprogettazione"**, perché (come già notato) deve garantire la vita futura del bene tutelato. E questo vale per il restauro di un edificio, per il recupero di un centro storico, per la conservazione di un paesaggio agricolo.

