



Michele Talia

Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

Verso una Legge di principi del Governo del Territorio

La proposta INU 2024 tra innovazione normativa e nuove forme di governance territoriale



Perché questa proposta oggi?

Una fase di profonda transizione

- crisi del modello tradizionale del PRG;
- frammentazione delle legislazioni regionali;
 - emergenza climatica;
 - rigenerazione urbana;
 - consumo di suolo;
 - transizione energetica;
 - nuove disuguaglianze territoriali.

Il problema non è più soltanto pianificare la crescita, ma governare le trasformazioni territoriali



Dal modello nazionale al pluralismo regionale

Dopo il mancato varo di una riforma organica:

- la regionalizzazione dell'urbanistica;
- verso la proliferazione di modelli regionali differenti;
- indebolimento del PRG tradizionale;
- sovrapposizione tra piani urbanistici, ambientali e settoriali.

Ne consegue una innovazione diffusa, e l'impulso crescente ad una forte eterogeneità/complessità ("Babele urbanistica")



Il panorama regionale oggi

Le tendenze comuni (post 1995)

1. Separazione tra piano strutturale e operativo
2. Rigenerazione urbana
3. Riduzione del consumo di suolo
4. Integrazione ambiente-territorio
5. Rafforzamento della dimensione strategica



Il cambio di paradigma

Dal piano regolatore...

- espansione urbana
- zonizzazione
- conformazione proprietaria
- gerarchia dei piani

...al governo del territorio

- strategie territoriali
- rigenerazione
- resilienza climatica
- governance multilivello
- cooperazione istituzionale



Il significato della proposta dell'INU:

non una nuova legge urbanistica

ma una legge di principi

Obiettivo:

- costruire un linguaggio comune nazionale;
- valorizzare l'autonomia regionale;
- rendere interoperabili i diversi modelli regionali.



Una nuova nozione di Governo del Territorio

Il Governo del Territorio comprende:

- urbanistica;
- edilizia;
- mobilità;
- infrastrutture;
- ambiente;
- difesa del suolo;
- sviluppo sostenibile.

Idea centrale

Il governo del territorio è una politica pubblica integrata.



La pianificazione come funzione centrale

La pianificazione deve fondarsi su:

- conoscenza;
- valutazione;
- partecipazione;
- coordinamento istituzionale.

Da strumento tecnico a funzione pubblica strategica



Verso il superamento della gerarchia dei piani

Modello tradizionale

Stato ↓

Regione



Provincia



Comune

Il modello della governance cooperativa

- co-pianificazione
- leale collaborazione



I principi fondamentali del governo del territorio

Tra i principali:

- sostenibilità ambientale;
- inclusione sociale;
- partecipazione;
- sussidiarietà;
- semplificazione;
- perequazione urbanistica;
- equità territoriale.



Le finalità strategiche e gli obiettivi della riforma

- rigenerazione urbana;
- consumo di suolo contenuto;
- neutralità climatica;
- resilienza;
- tutela del patrimonio culturale e naturale;
- accessibilità universale;
- diritto all'abitazione.



Rigenerazione urbana e consumo di suolo. Verso un nuovo paradigma:

non espandere, ma **rigenerare**

- riuso;
- recupero;
- densificazione selettiva;
- adattamento climatico;
- mobilità sostenibile.

Novità

Fondo nazionale per la rigenerazione urbana.



Equità territoriale e diritto alla città

Dai vecchi standard ai LEP

Livelli Essenziali delle Prestazioni, riferiti a:

- servizi;
- spazi pubblici;
- accessibilità;
- infrastrutture;
- qualità urbana.

Obiettivo

Garantire diritti territoriali uniformi.



Il principio di perequazione

Principio generale del Governo del Territorio

Finalità:

- equa distribuzione dei benefici;
- equa distribuzione degli oneri;
- riduzione delle disparità fondiarie;
- sostegno alle dotazioni pubbliche.

Da tecnica urbanistica a principio ordinatore.



Il nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG)

Tre componenti:

Strutturale-strategica

Visione e obiettivi

Regolativa

Disciplina dell'esistente

Operativa

Interventi e trasformazioni



Una rottura evidente con il paradigma del Novecento

La proposta prevede:

- l'abrogazione di ampie parti della legge 1150/1942;
- Il superamento del DM 1444/1968.

Si determina in questo modo il passaggio:

- dall'urbanistica dell'espansione
- al governo territoriale della rigenerazione.



Una nozione ampia di Governo del Territorio (GdT)

- Il GdT non coincide solo con l'urbanistica, ma comprende tutte le attività che incidono sul territorio: pianificazione, edilizia, infrastrutture, mobilità, difesa del suolo, tutela ambientale, sicurezza e sviluppo sostenibile.
- È una funzione condivisa tra Stato, Regioni, Province/Città metropolitane e Comuni.

Nel GdT la pianificazione occupa una posizione centrale

- La pianificazione territoriale e urbanistica è il principale strumento di governo del territorio.
- Essa è fondata su conoscenza, valutazione, partecipazione e coordinamento tra i diversi livelli istituzionali.



Superamento del modello gerarchico tradizionale

- Oltre il sistema dei piani “a cascata” derivato dalla legge urbanistica del 1942.
- Al suo posto si introduce un modello collaborativo basato su:
 - co-pianificazione;
 - leale collaborazione tra enti;
 - principio di coerenza tra i diversi piani.

Undici i principi fondamentali (tra cui)

sostenibilità ambientale;

eguaglianza territoriale;

inclusione sociale;

partecipazione dei cittadini;

sussidiarietà;



Undici le finalità strategiche

Le principali:

- rigenerazione urbana e territoriale;
- contenimento del consumo di suolo;
- neutralità climatica e resilienza ai cambiamenti climatici;
- tutela del patrimonio naturale e culturale;
- accessibilità universale;
- diritto all'abitazione;
- recupero per l'interesse pubblico delle rendite



L'Equità territoriale e i diritti di cittadinanza

- Il GdT deve ridurre i divari territoriali e garantire pari accesso ai servizi.
- Si propone di sostituire i vecchi standard urbanistici del DM 1444/1968 con livelli essenziali delle prestazioni (LEP), collegati ai diritti fondamentali dei cittadini.

Rigenerazione urbana come priorità

- La crescita urbana non deve basarsi sull'espansione ma sul recupero e riuso del patrimonio esistente.
- La rigenerazione comprende recupero edilizio, spazi pubblici, edilizia sociale, mobilità sostenibile, adattamento climatico e miglioramento ambientale.



Contrasto al consumo di suolo

- Il suolo viene considerato una risorsa ambientale da tutelare.
- L'obiettivo non è solo limitare nuove edificazioni, ma preservare qualità ecologica, biodiversità e servizi ecosistemici.

Il nuovo ruolo dei diversi livelli istituzionali

- Stato: definisce strategie nazionali e monitora le trasformazioni territoriali.
- Regioni: adattano principi e norme alle specificità territoriali.
- Comuni e Unioni di Comuni: governano direttamente le trasformazioni attraverso la pianificazione urbanistica.



Il nuovo modello di Piano Urbanistico Generale (PUG)

Il piano comunale viene articolato in tre componenti:

- **strutturale-strategica** (visione e obiettivi di lungo periodo);
- **regolativa** (disciplina dell'esistente);
- **operativa** (progetti di trasformazione e rigenerazione).



Obiettivo complessivo della riforma

- Modernizzare il sistema urbanistico italiano.
- Allinearli agli indirizzi europei su sostenibilità, transizione ecologica e resilienza.
- Rendere la pianificazione più efficace, partecipata, flessibile e orientata alla qualità della vita e alla giustizia territoriale.



Abrogazioni

La proposta prevede una profonda revisione della disciplina urbanistica italiana attraverso:

l'abrogazione di gran parte della **Legge urbanistica n. 1150 del 1942**;

l'abrogazione del **D.M. 1444/1968**, che disciplina gli standard urbanistici.

Si tratta di una scelta simbolicamente e sostanzialmente rilevante, perché segna il passaggio da un modello urbanistico fondato sull'espansione urbana e sugli standard quantitativi a un modello orientato alla rigenerazione, alla sostenibilità, alla qualità urbana e ai diritti di cittadinanza.



Diritto alla città pubblica e qualità urbana

- La proposta rilancia il concetto di **città pubblica** e di **welfare urbano**.
- I diritti dei cittadini vengono garantiti attraverso la definizione di **Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)** relativi a servizi, spazi pubblici e dotazioni territoriali.
- L'obiettivo è assicurare standard qualitativi minimi uniformi sul territorio nazionale e contrastare le disuguaglianze territoriali.



Perequazione urbanistica e territoriale

- La perequazione viene elevata a **principio generale del governo del territorio**.
- Mira a distribuire equamente vantaggi e oneri derivanti dalle scelte urbanistiche.
- Consente di ridurre le disparità tra proprietari fondiari, perseguendo l'“indifferenza” dei proprietari rispetto alle destinazioni attribuite dal piano.
- Rappresenta uno strumento essenziale per finanziare dotazioni pubbliche e infrastrutture senza generare trattamenti privilegiati.



Flessibilità del piano attraverso il principio di coerenza

Il principio di **coerenza** diventa il criterio fondamentale di funzionamento del piano urbanistico.

In accordo con tale principio, le modifiche progettuali che risultano coerenti con gli obiettivi strategici del piano non richiedono varianti urbanistiche.

Si supera in questo modo l'alternativa tra rigidità normativa e deroghe eccezionali, introducendo una flessibilità controllata che semplifica e accelera l'attuazione degli interventi.



Diritto alla città pubblica e qualità urbana

La proposta dell'INU rilancia il concetto di **città pubblica** e di **welfare urbano**, con i diritti dei cittadini che vengono garantiti attraverso la definizione di **Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)** relativamente a servizi, spazi pubblici e dotazioni territoriali.

Superando l'approccio quantitativo del DM 1444/1968, l'obiettivo è quello di assicurare standard qualitativi minimi uniformi su tutto il territorio nazionale, contrastando in questo modo le disuguaglianze territoriali.



Nel complesso la proposta INU mira pertanto a sostituire il paradigma dell'urbanistica novecentesca fondato su **zonizzazione, conformazione proprietaria e gerarchia dei piani**, con un nuovo paradigma basato su:

- rigenerazione urbana e territoriale;
- consumo di suolo zero, o fortemente limitato;
- sostenibilità climatica e ambientale;
- equità territoriale e diritti di cittadinanza;
- co-pianificazione e partecipazione;
- perequazione e recupero delle rendite urbane;
- flessibilità operativa fondata sul principio di coerenza;
- livelli essenziali delle prestazioni territoriali e urbane;
- superamento dell'impianto normativo del 1942 e del 1968 e abrogazione dei relativi provvedimenti.