

Il cammino tortuoso della riforma urbanistica in Italia. Per un necessario riordino dei principi per il governo del territorio

El tortuoso camino de la reforma urbanística en Italia. Hacia un necesario reordenamiento de los principios para el gobierno del territorio

The tortuous path of urban planning reform in Italy. Towards a necessary reorganisation of the principles for territorial governance

PAOLO GALUZZI

Dottore di ricerca in Pianificazione Territoriale

Professore ordinario in Urbanistica, Dipartimento Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
Sapienza Università di Roma (Roma, Italia)

paolo.galuzzi@uniroma1.it

ORCID: [0000-0001-8631-6863](https://orcid.org/0000-0001-8631-6863)

MARIKA FIOR

Dottoranda di ricerca in Governo e Progettazione del Territorio

Ricercatrice in Urbanistica, Dipartimento Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
Sapienza Università di Roma (Roma, Italia)

marika.fior@uniroma1.it

ORCID: [0000-0003-4290-9573](https://orcid.org/0000-0003-4290-9573)

Recibido/Received: 30-09-2025; Aceptado/Accepted: 21-01-2026.

Cómo citar/How to cite: Galuzzi, Paolo & Fior, Marika (2026): "Il cammino tortuoso della riforma urbanistica in Italia. Per un necessario riordino dei principi per il governo del territorio", *Ciudades*, 29, pp. 97-111. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.97-111>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Abstract: L'urbanistica italiana è caratterizzata da una complessa e frammentaria stratificazione normativa, generata dal fallimento di una riforma organica in oltre 80 anni e dalla proliferazione di leggi parziali e derogatorie. L'attuale quadro non è idoneo a governare le sfide contemporanee (rigenerazione urbana, consumo di suolo). L'articolo analizza questo cammino legislativo tortuoso, che ha prodotto criticità (come la separazione tra urbanistica ed edilizia), e sostiene l'urgenza di un riordino dei principi. La proposta più recente (INU 2023) offre un riferimento per una rifondazione concettuale, superando l'approccio emergenziale e settoriale verso un Governo del Territorio con obiettivi di sostenibilità e qualità urbana.

Parole chiave: governo del territorio, rigenerazione urbana, legislazione urbanistica.

Resumen: La planificación urbana italiana padece un entramado normativo complejo y fragmentario, resultado del fracaso de una reforma integral de más de 80 años y de la proliferación de legislación parcial. Este marco obsoleto es inadecuado para retos contemporáneos como la regeneración urbana y el control del consumo de suelo. El artículo analiza esta intrincada senda legislativa, que generó serias disfunciones, incluyendo la separación entre el derecho urbanístico y el de la construcción. Argumentamos la urgente necesidad de reordenar los principios fundamentales. La reciente propuesta del INU (2023) ofrece una referencia crucial para una refundación conceptual, buscando superar el enfoque sectorial y avanzar hacia una gestión territorial centrada en la sostenibilidad y la calidad urbana.

Palabras clave: gobierno del territorio, regeneración urbana, legislación urbanística.

Abstract: Italian urban planning suffers from a complex, fragmented regulatory landscape, resulting from the failure to achieve comprehensive reform in over 80 years. This outdated framework is unfit for contemporary challenges like urban regeneration and controlling land consumption. The article analyzes this legislative labyrinth, which caused critical issues, particularly the deep separation between planning and construction law. We argue for the urgent reorganization of fundamental principles. The recent INU 2023 proposal offers a crucial reference for a conceptual overhaul, moving beyond the sectoral approach toward a unified governance system centered on sustainability and urban quality.

Keywords: territory governance, urban regeneration, urban planning legislation.

L'urbanistica italiana è un campo disciplinare caratterizzato da una complessa stratificazione normativa, spesso frammentaria, disorganica, a volte superata e ormai in generale inadatta a governare le sfide della contemporaneità.

La Legge Urbanistica Nazionale (LUN) del 1942, che costituisce ancora oggi l'unico testo generale organico in materia urbanistica dello Stato, ha conosciuto un percorso legislativo travagliato, caratterizzato da una proliferazione e stratificazione di interventi legislativi parziali di modifica, integrazione e di deroga che ne hanno fatto perdere linearità, unitarietà e coerenza. In questo percorso, si sono poi sovrapposte tre generazioni di leggi regionali e in modo più consistente hanno pesato numerosi provvedimenti giurisprudenziali, che hanno inciso sull'operatività di alcune discipline e istituti.

La necessità di una riforma del Governo del Territorio (GdT) (Oliva, 2015; Galuzzi & Barbieri, 2023), è oggi più che mai urgente per ricomporre un quadro legislativo coerente che permetta di affrontare le sfide contemporanee della rigenerazione urbana e del consumo di suolo (cds), della crisi ambientale e climatica, del sostegno all'abitare, della salvaguardia del patrimonio storico, culturale e paesaggistico entro l'attuale dimensione della città metropolizzata (Oliva, 2010). Il riordino legislativo è una necessità non solo amministrativa ma culturale per allineare l'Italia all'Europa (Palermo, 2025) e per scongiurare i pericoli derivanti da una legislazione regionale frammentata e priva di una cornice di principi comuni (Palermo, 2022).

1. DALLA LEGGE URBANISTICA NAZIONALE ALLA ‘RIFORMA GRADUALE’

Il punto di partenza per comprendere le vicende legislative urbanistiche italiane è la legge del 1942, n. 1150 (LUN). Una legge nata durante la dittatura fascista, prendendo spunto dalle migliori esperienze europee nord-occidentali e concepita per disciplinare l’espansione novecentesca delle città; ma fin da subito disapplicata prima per l’approssimarsi del secondo conflitto mondiale e poi per facilitare la ricostruzione post-bellica con strumenti ‘più snelli’ e di rapida attuazione. La LUN introduceva il Piano Regolatore Generale (PRG) per pianificare l’intero territorio comunale e non solo le parti urbane già costruite o di futuro sviluppo, come era avvenuto fino a quel momento attraverso due strumenti differenti, codificati dalla legge 2359/1865: i Piani Regolatori Edilizi (previsti solo per i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti) e i Piani di Ampliamento per le zone di abitato di futura edificazione, da redigere in tutti i comuni dove fosse ‘dimostrata la necessità’ di uno sviluppo insediativo. La sua impostazione, all’avanguardia per quegli anni, basata sulla distinzione tra disciplina urbanistica (il ‘cosa’ si può fare) e disciplina edilizia (il ‘come’ si può fare), rappresentava un tentativo di ordinare lo sviluppo delle città in un’epoca di forte crescita demografica e urbanistica. Tuttavia la LUN si rivelò presto insufficiente a fronte delle dinamiche di sviluppo del dopoguerra e di un’impostazione totalmente pubblicistica, che non trovava supporto nella capacità municipale di progettare e organizzare lo sviluppo futuro, nonché per la mancanza di strumenti e di risorse economiche e operative per sostenerlo. Le risposte legislative per superare tale inadeguatezza furono tardive e parziali, mai organiche, configurando una ‘legislazione di emergenza’, che ha caratterizzato gran parte del secondo dopoguerra (Campos Venuti & Oliva, 1993; Salzano, 1998). Solo alcune possono essere positivamente annoverate entro quella ‘riforma graduale’ del contesto legislativo urbanistico che fece seguito al fallito tentativo di riforma generale del Ministro democristiano Fiorentino Sullo, che già nel 1962 provò a delineare un progetto di legge alternativo, a cui lavorarono numerosi urbanisti italiani (Sullo, 1964). Una proposta che accoglieva l’intenso dibattito culturale e politico sviluppatosi negli anni ‘50 (Barbieri, 2022) con l’apporto dell’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) intorno alla discussione sulla formazione del piano di Roma (adottato solo nel 1962): le questioni cruciali discusse riguardavano la generalizzazione dell’esproprio preventivo delle aree edificabili; l’integrazione dei piani urbanistici con i programmi economici; il decentramento della pianificazione alle Regioni. La proposta Sullo mirava a superare i limiti congeniti della LUN, introducendo concetti innovativi (rivoluzionari per il diritto urbanistico italiano da sempre sensibile al potere municipale e alla proprietà terriera), come appunto l’ampio ricorso all’istituto del ‘diritto di superficie’. Nonostante l’elevato valore tecnico e giuridico, la proposta non riuscì a superare l’iter parlamentare, bloccata dalle resistenze politiche e dagli

‘interessi consolidati’ del blocco immobiliare, a riprova della difficoltà di attuare sistematiche riforme in Italia.

Il processo di ‘riforma graduale’, che è conseguito al tal fallimento fino a tutti gli anni '70, ha toccato i temi cruciali dell'urbanistica italiana, provando con soluzioni alternative ad innestare nel testo della LUN quei contenuti di rinnovamento sostanziale sui quali l'INU con il “Codice dell'urbanistica” si era concentrato, quali: l'operatività dell'esproprio per pubblica utilità e la validità dei vincoli pubblicistici; gli standard urbanistici; la contribuzione privata ai costi di urbanizzazione e le forme di recupero della rendita fondiaria; l'irrobustimento dei meccanismi e degli strumenti di attuazione e della programmazione del piano; il tema della casa pubblica; l'intervento pubblico a sostegno delle attività economiche; l'affacciarsi delle strategie di recupero edilizio.

Il primo riferimento, anche cronologico, di tale processo riguarda la legge 167/1962, la quale introdusse i Piani per l'Edilizia Economica e Popolare volti a incentivare la costruzione di alloggi pubblici a prezzi accessibili, riconoscendo la necessità di un intervento pubblico più incisivo nel settore abitativo, in continuità con la precedente legge Fanfani e con il Piano INA-Casa (Di Biagi, 2010). Successivamente, la legge 765/1967, nota come ‘legge Ponte’, in quanto doveva segnare la transizione verso una nuova organica legge nazionale, costituì la risposta urgente alle crescenti problematiche legate all'indiscriminata crescita delle città, all'ancora debole diffusione della pianificazione comunale, nonché alla necessità di rafforzare la struttura della città pubblica con l'introduzione di quote minime di servizi (verde, scuole, attrezzature collettive e religiose, parcheggi). La legge Ponte limitava drasticamente le possibilità di edificazione nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici (allora erano circa il 90%) ed estendeva l'obbligo della redazione del PRG a tutti i comuni italiani (la LUN lo faceva solo per un centinaio). Ancora, subordinava il rilascio della licenza edilizia all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione della loro attuazione nel successivo triennio. Sarà solo con il decreto interministeriale 1444/1968, emanato in attuazione della legge Ponte, che si definiranno gli ‘standard urbanistici’, contrastando la speculazione edilizia e fissando parametri inderogabili (18 mq/ab tutt'ora vigenti) per la costruzione della città pubblica e per la crescita armoniosa delle città italiane.

Si deve ricordare che la LUN fondava la propria natura pubblicistica su ‘vincoli urbanistici a tempo illimitato’ senza stabilirne alcun indennizzo preventivo, generando una ‘disparità di trattamento’ tra i suoli ‘pienamente commerciabili’ e quelli gravati da una ‘impossibilità di utilizzo’, poiché soggetti a ‘vincolo ablativo’ (acquisizione pubblica) per la realizzazione delle dotazioni pubbliche. A quasi un mese di distanza dal decreto 1444/1968, intervenne la sentenza n. 55/1968 della Corte Costituzionale affermando l'insostenibilità dei vincoli a tempo illimitato e, conseguentemente, l'obbligo di indennizzo delle aree sottoposte a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio (le aree per servizi

pubblici), in quanto incidenti sul contenuto economico della proprietà. A valle della sentenza furono avanzate per legge diverse soluzioni che, intervenendo su disposizioni urbanistiche limitate, non incidevano sul piano del diritto di proprietà e quindi sul regime dei suoli, in quanto avrebbe richiesto uno specifico provvedimento di natura costituzionale. Da qui la debolezza dei tentativi di contenere il problema centrale dell'attuazione delle previsioni dei piani locali con riferimento al progetto della città pubblica e, di contro, i reiterati interventi giurisprudenziali per disinnescare i fragili compromessi individuati (Campos Venuti, 1968; 1980). L'approvazione della legge 1187/1968, denominata 'legge tappo' o 'legge tampone', in quanto finalizzata a contenere provvisoriamente il vuoto normativo lasciato dalla sentenza n. 55, generò, accanto al già citato 'doppio regime dei suoli', una seconda grave asimmetria nell'urbanistica italiana conseguente alla LUN e alle successive modificazioni. Stabili che le previsioni pubblicistiche dei piani, comportanti vincoli espropriativi, avrebbero avuto una durata massima quinquennale; sancendo la dualità tra le previsioni private, valide a tempo indeterminato, e le previsioni pubbliche a rapida decadenza, considerati i tempi lunghi attraverso i quali si trasformano le città.

Negli anni '70 il quadro istituzionale cambia considerevolmente: la politica della casa è al centro del dibattito, mentre l'istituzione delle Regioni introduce un nuovo soggetto amministrativo potenzialmente decisivo per la pianificazione locale e per la riforma legislativa. In questi anni, ancora ascrivibile al processo di 'riforma graduale', sarà la legge 865/1971, detta 'legge per la casa', che, commisurando l'indennizzo delle previsioni pubbliche al valore dei suoli agricoli, prova a disciplinare l'esproprio per pubblica utilità per l'acquisizione di aree necessarie alla realizzazione della città pubblica e della casa sociale. Fino a quel momento in Italia le leggi per la casa avevano affrontato solo episodicamente il problema del finanziamento dell'intervento pubblico nell'edilizia abitativa. La legge 10/1977, promossa dal Ministro dei Lavori pubblici repubblicano Pietro Bucalossi, recepì parte dei contenuti della legge 865/1971 e introdusse importanti innovazioni. Tra queste: la concessione edilizia onerosa in sostituzione della licenza edilizia, con un'onerosità riferita alle spese di urbanizzazione e al costo di costruzione; e il 'programma pluriennale di attuazione' finalizzato alla programmazione finanziaria per la costruzione delle infrastrutture e dei servizi.

L'INU sostenne fortemente la legge Bucalossi poiché intravedeva la possibilità di determinare un nuovo regime dei suoli basato sulla separazione del diritto di edificare – spettante al Comune quale titolare del potere di pianificazione – dal diritto di proprietà. In realtà, tale separazione non era esplicita (avrebbe richiesto anche un provvedimento in materia costituzionale), ma solo sottintesa dalla norma, così da costringere la Corte Costituzionale a esprimersi nuovamente sull'incostituzionalità dei criteri di indennizzo basati sul valore agricolo dei suoli introdotti dalla legge 865/1971, considerando immanente e non esplicitamente disgiunto il diritto di edificare dal diritto di

proprietà. In seguito venne ad affermarsi la maggior appropriatezza dell'indennità di esproprio prossima al valore venale (il 'serio ristoro'), rendendo da quel momento impraticabile per i Comuni il reperimento di aree a servizi attraverso l'esproprio. Inoltre, alle soglie degli anni '80, in Italia stavano cambiando le dinamiche urbane e di mercato, che registravano una flessione delle spinte espansive e il manifestarsi di una nuova attenzione al costruito. Nel quadro legislativo dell'epoca le leggi erano tutte rivolte alla realizzazione di nuovi insediamenti in aree di espansione e mancava del tutto un approccio volto al recupero del patrimonio edilizio esistente. Solo con la legge 457/1978, recante norme per l'edilizia residenziale, si definì un quadro programmatico decennale per l'intervento pubblico nel settore abitativo. Venne, così, introdotto un nuovo strumento attuativo, il Piano di Recupero, finalizzato al risanamento degli aggregati edilizi, alla definizione delle modalità d'intervento edilizio sul patrimonio esistente, a cui si riservava una quota minima inderogabile per i finanziamenti pubblici dedicati al settore della casa sociale. Tale legge costituirà di fatto un primo orientamento verso la riqualificazione urbana e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, in particolare di quello storico, quali misure di contenimento della crescita espansiva delle città. Al contempo segnerà la conclusione di quella stagione di riforme graduali capace di tradurre le migliori istanze etiche e disciplinari in utili dispositivi e strumenti per la pianificazione e le politiche urbane e territoriali.

2. VERSO IL 'FEDERALISMO URBANISTICO' REGIONALE

Le Regioni prenderanno forma con la legge 281/1970 "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario" che dà avvio al processo di decentramento amministrativo attuando il cosiddetto 'regionalismo' (De Luca, 2015). Il nuovo livello di governo svolge anche precisi compiti legislativi in materia urbanistica orientati a un'ulteriore implementazione della LUN sulla base delle specificità regionali. Ne conseguirà una prima generazione di leggi regionali nel solco della legge del 1942, differenziando e articolando a livello territoriale alcune discipline, in primis quella degli standard urbanistici. Un carattere che assumerà nel tempo sempre più peso all'interno di quella dialettica in cui lo Stato riconosce sia il valore dell'unità nazionale sia l'importanza della diversità dei territori regionali.

A partire dalla metà degli anni '90 cominciano ad essere emanate dalle Regioni leggi urbanistiche di seconda generazione nelle quali prendono forma soluzioni per il piano urbanistico comunale che divergono o introducono elementi di novità rispetto al PRG. I testi legislativi andranno verso due strade: la prima, interpretando estensivamente la LUN, dilatando natura, forma e contenuti della strumentazione urbanistica; la seconda ampliando il campo d'azione delle Regioni e delle autonomie locali fino a integrare nella stessa strumentazione, sia

di livello territoriale che locale, disposizioni per il territorio, per il paesaggio e per l'ambiente, segnando il passaggio dall'Urbanistica al GdT.

La discussione sulle autonomie locali porta di nuovo l'INU a riflettere sul ruolo della LUN e del piano. Dopo il Congresso di Palermo (1993), l'INU inizia a impegnarsi nell'elaborazione dei contenuti di una nuova legge urbanistica "che sia capace di mettere ordine nel caos delle città, del territorio e dell'ambiente" (Campos Venuti, 1995). Una legge capace di interpretare e governare i nuovi processi di trasformazione delle città, esauritasi in parte la grande crescita urbana. Una prima proposta fu presentata nel novembre 1995 al XXI congresso di Bologna, dedicato appunto a "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole". I contenuti del 'progetto riformista' riguardavano l'introduzione del piano tripartito (strutturale, operativo, regolativo) a scala locale; l'uso della perequazione urbanistica nelle aree di trasformazione; l'unificazione di tutte le tasse sugli immobili e sul loro prelievo successivamente alla trasformazione urbanistica.

Le istanze avanzate dall'INU troveranno riferimento in numerose proposte di legge che rimarranno entro un livello di discussione parlamentare, senza vedere mai luce in un'organica riforma della pianificazione e del piano. Più concretamente saranno riprese da alcune Regioni – tra le quali l'Emilia-Romagna LR 20/2000, la Toscana LR 1/2005 e, in misura differente, il Veneto LR 11/2004 e la Lombardia LR 12/2005 – che avvieranno un processo legislativo sostanziale: autonomo nel lessico, nei contenuti e nelle forme di pianificazione. Tali spazi di differenziazione saranno amplificati con la riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n. 3/2001), in cui l'Urbanistica e la Pianificazione sono ricondotte nella più ampia materia del GdT, che diviene materia 'concorrente' tra Stato e Regioni. Allo Stato spetterà l'approvazione di una legge di principi fondamentali per il GdT, mentre alle Regioni la piena responsabilità legislativa in materia di Pianificazione urbanistica (comunale) e territoriale (provinciale e regionale).

L'adeguamento della legislazione ai compiti e alle sfide che il nuovo millennio porta con sé sono di gran lunga affidate all'iniziativa regionale, mentre l'assenza dello Stato nel proporre una nuova legge e nel fornire strumenti utili alla fase di trasformazione urbana in atto appare sempre più grave. Questi ultimi, a partire dagli anni '90, si limitano a riconoscere nel diritto urbanistico gli accordi tra la pubblica amministrazione e gli operatori economici privati per effetto dell'art. 11 della legge 241/1990 sui procedimenti amministrativi, che darà vita alla promozione di un'ampia gamma di 'programmi complessi' in variante agli strumenti urbanistici generali, depotenziando tutta la precedente strumentazione attuativa. L'approccio integrato offerto dai programmi complessi, viene ripreso da numerose Regioni che proveranno a disciplinarne più puntualmente i profili all'interno delle nuove leggi (Colombo; Pagano & Rossetti, 2013).

L'ulteriore censura della Corte Costituzionale (348/2007) sui criteri da utilizzare per la determinazione dell'indennità di esproprio, renderà sempre più concreta l'adozione di modelli attuativi ispirati alla perequazione e alla compensazione urbanistica per acquisire aree per le attrezzature pubbliche e per l'edilizia sociale. Tali meccanismi troveranno una prima formalizzazione all'interno di alcune leggi regionali, divenendo essenziali per l'attuazione dei nuovi piani comunali.

Più recentemente, ancora in attesa di un riordino nazionale, alcune Regioni italiane stanno maturando autonomamente una terza generazione di leggi urbanistiche come ad esempio le Marche (LR 19/2023).

3. LE RECENTI PROVE DI RIFORMA PER ARGINARE LA PROLIFERAZIONE DI LEGGI SETTORIALI E DISPOSITIVI DEROGATORI

Il quadro finora delineato restituisce le due dimensioni critiche in cui si muove l'urbanistica italiana in materia di GdT: da una parte, l'obsolescenza di un quadro legislativo ormai inadatto a interpretare e governare la fase di metropolizzazione del fenomeno urbano e ad accogliere le sfide globali; dall'altra la frammentazione e la disomogeneità che il contributo legislativo regionale ha prodotto, provando a colmare il vuoto statale, nonostante le tante proposte di legge presentate in quasi ogni legislatura, con maggiore intensità durante i governi a trazione progressista. Tra i numerosi tentativi falliti, si ricordano la proposta di legge n. 3519, approvata nel giugno 2005 dalla sola Camera dei Deputati relativa ai principi in materia di GdT nota come la 'proposta Lupi'; nonché la proposta n. 1215 depositata nel maggio 2006 dal Deputato della Margherita Pierluigi Mantini. Entrambe, raccogliendo il dibattito scaturito dalla proposta di riforma dell'INU del 1995, rimangono ancora all'interno di una sostanziale concezione di legge generale di ordinamento urbanistico, quando ormai la riforma costituzionale del 2001 avrebbe richiesto una legge di principi. Tanto che, nel giugno del 2006, l'INU tornerà a riaffermare l'esigenza di una legge nazionale 'contenente i principi fondamentali' (sussidiarietà, adeguatezza, autonomia, co-pianificazione, equità, sostenibilità, partecipazione), con caratteristiche differenti dalle precedenti leggi di ordinamento, necessariamente concisa e volta a operare il passaggio concettuale dall'Urbanistica al GdT.

Nell'estate del 2014, il Governo Renzi riapre la possibilità di approvare la nuova legge quadro con un testo presentato ancora da Lupi, nelle vesti di Ministro per le Infrastrutture e dei Trasporti. Pur presentando alcuni passaggi discutibili (il riconoscimento della proprietà privata, dimenticandone la funzione sociale; la superficiale trattazione della pianificazione di scala vasta), la proposta incorporava anche aspetti positivi: la forma del piano tripartito, il rinnovamento della disciplina degli standard urbanistici, il tema dell'edilizia sociale trattato in modo esauriente. Le anticipate dimissioni del Ministro vanificheranno ancora una volta le prospettive di concretizzazione di una riforma, seppure controversa.

Nel 2018, il Disegno di Legge Morassut “Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche” (Atto della Camera n. 113, XVIII Legislatura), avanzerà una proposta sintetica di soli sei articoli con la finalità di dettare alcuni principi generali sugli istituti della perequazione, della compensazione e dell’incentivazione urbanistica, selezionando e anticipando, nella direzione della rigenerazione urbana, alcune linee di una più complessiva riforma organica della LUN, in grado di assecondare le esigenze di contenimento del cds. Nonostante l’esito scontato, la proposta avrà il merito di indirizzare l’attenzione ormai pervasiva di progetti di legge settoriali sul cds e sulla rigenerazione urbana verso l’assunzione di principi generali per il GdT.

A livello istituzionale, l’ennesimo e più recente tentativo di riforma riguarda il lavoro compiuto dalla Commissione Giovannini, istituita dal Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile nel 2021 (Governo Draghi), il cui compito era di predisporre un testo organico che superasse la LUN e affrontasse le sfide del nuovo millennio (sostenibilità, rigenerazione urbana, contenimento del cds). La Commissione, presieduta da Enrico Giovannini e costituita da esperti del settore, elaborò un testo di legge basato sul riordino dei principi del GdT (sviluppo sostenibile, funzione pubblica della pianificazione, perequazione e compensazione urbanistica per riequilibrare oneri e benefici delle trasformazioni urbane). Anche questa iniziativa rimase lettera morta e, pur inviata al Governo, non iniziò nemmeno la discussione parlamentare. Stessa sorte subirà il riordino del Testo Unico dell’Edilizia (TUE, ovvero il DPR 380/2001), ugualmente affrontato dalla Commissione Giovannini in parallelo alla riforma del GdT, sancendo ancora una volta una separazione in termini di principi e regole tra la materia urbanistica e la materia edilizia, sempre più oggetto di provvedimenti legislativi estemporanei e derogatori (i vari decreti ‘Del fare’, ‘Sblocca Italia’, ‘Sblocca cantieri’, ‘Salva casa’). Tale frattura, già originariamente cristallizzata nel TUE, sta diventando insieme alle due prima ricordate, la terza criticità che pesa sensibilmente sulla pianificazione operativa, ormai indirizzata quasi interamente all’intervento sulla città esistente, dove le due dimensioni, urbanistica ed edilizia, necessariamente si dovrebbero integrare e sostanziare.

L’esempio più concreto di ciò che comporta una separazione concettuale e operativa – quando non una vera contrapposizione – tra urbanistica ed edilizia e tra rigenerazione urbana e GdT, è rappresentato dalla maggior parte delle proposte di legge sulla rigenerazione urbana e sul cds presentate negli ultimi anni, che trova amplificazione nelle più o meno coeve leggi regionali nel frattempo approvate e compimento nel recentissimo disegno di legge n. 1028 (XIX Legislatura) del febbraio 2024, “Rigenerazione urbana e uso sostenibile del suolo”, attualmente in corso di esame presso la Commissione del Senato. Il disegno di legge n. 1028 abdica all’assunzione di principi fondamentali preferendo soffermarsi sulle definizioni che concorrono a qualificare la

rigenerazione urbana; introduce ambigue misure per il contenimento del cds (con l'obiettivo di azzerarlo entro il 2050) e apporta semplificazioni al TUE senza riformarlo integralmente. L'aspetto forse più positivo del provvedimento prevede l'istituzione di un Fondo nazionale per la rigenerazione urbana con una dotazione significativa di investimenti, pari a 3,55 miliardi di euro dal 2024 al 2037. Replicando un approccio già presente in diverse leggi regionali sulla rigenerazione urbana, gli interventi in tal senso vengono incentivati e sostenuti attraverso incrementi volumetrici (nel disegno di legge n. 1028 fino al 30%) e sconti generosi sulla contribuzione economica e sulla dotazione pubblica.

Se non inserita in un quadro più ampio e coerente, la rigenerazione urbana rischia sempre più di essere trattata come un tema a sé stante, sconnessa da una visione strategica complessiva del GdT. È fondamentale notare che, in assenza di una legge quadro nazionale esaustiva, molte Regioni hanno legiferato autonomamente in tema di rigenerazione urbana (Puglia LR 21/2008, Lazio LR 7/2017, Abruzzo LR 7/2017, Piemonte LR 16/2018, Lombardia LR 18/2019, Veneto LR 14/2019), spesso anticipando o integrando le disposizioni nazionali. Queste leggi regionali variano ampiamente nei loro approcci, ma condividono l'intenzione di incentivare il riuso e la riqualificazione della città esistente attraverso ulteriori premi volumetrici, riduzione di oneri e contribuzioni, semplificazione delle procedure edilizie, estensioni delle deroghe nelle misure relative al contenimento del cds.

4. LA NUOVA PROPOSTA DI LEGGE DI PRINCIPI DELL'INU: UN RIORDINO NECESSARIO PER TRAGUARDARE LA RIGENERAZIONE DEL TERRITORIO CONTEMPORANEO

In questo panorama di interventi parziali e riforme mancate, l'INU ha presentato nel 2023 una nuova proposta di riforma della LUN, riconoscendo la necessità di superare il quadro normativo esistente e di rimettere al centro del dibattito una visione unitaria del GdT. Tale proposta punta a definire lo sfondo ai processi di trasformazione e rigenerazione territoriale del Paese (Talia, 2023), tentando di scolpire quei principi fondamentali su cui deve reggersi la pianificazione in un contesto in cui lo Stato, dal 2001, non ha prodotto provvedimenti per le materie di legislazione concorrente. Questa prospettiva si inserisce nelle riflessioni sulle 'prove di innovazione' maturate nel dibattito disciplinare fin dai primi anni Duemila (Palermo, 2004), che hanno evidenziato la necessità di superare la rigidità del piano tradizionale attraverso una distinzione tra indirizzi strategici e dispositivi regolativi.

Inoltre, è necessario analizzare criticamente il concetto di rigenerazione urbana, termine onnicomprensivo e ambiguo, ma centrale nel lessico urbanistico contemporaneo al punto da diventare oggetto di legge esso stesso. La locuzione sconta oggi un'eccessiva genericità, trasformandosi spesso in una categoria onnicomprensiva e ambigua. Sotto l'etichetta della rigenerazione vengono infatti

ricompresi interventi eterogenei: dal recupero edilizio alla trasformazione di intere parti di città, dalla densificazione fondiaria finalizzata alla rendita immobiliare alla riqualificazione sociale e ambientale. Questa polisemia, in assenza di una cornice nazionale chiara, ha permesso la proliferazione di normative regionali e applicazioni comunali discordanti, dove la rigenerazione viene talvolta invocata come grimaldello per derogare agli standard urbanistici o per semplificare procedure amministrative, senza però garantire un reale ritorno in termini di valore pubblico e coesione sociale.

I principi innovativi, dunque, sono destinati proprio a superare questa frammentazione e a mutare l'idea consolidata della funzione pianificatoria e del GdT, a cui sono state affiancate finalità altrettanto fondamentali, in primis per la pianificazione e i suoi strumenti. Il GdT, infatti, costituisce materia che trova riflessi in altre discipline e in materie interagenti che competono esclusivamente allo Stato (tutela dei beni culturali, livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, finanza pubblica e sistema tributario), aventi il territorio come recapito e attore protagonista. Ciò rende necessario individuare nessi con le misure di riforma economica e sociale e con le materie che riguardano da vicino l'ordinamento stesso dello Stato. Per questo la proposta di legge dell'INU si è caratterizzata quale multifunzionale 'contesto' per le indispensabili relazioni con materie di esclusiva legislazione dello Stato e con altre concorrenti.

I principi hanno richiesto l'esplicitazione e l'affiancamento di norme generali che rappresentassero un'essenziale base comune, anche per la legislazione regionale. Pur continuando a riconoscere e a valorizzare le diversità regionali e i percorsi affermatasi nell'attività legislativa, la proposta ha privilegiato l'individuazione dei migliori fattori comuni, per contenere eclettismi e fare ordine su effetti contraddittori prodotti dagli interventi giurisprudenziali. L'esigenza di omogeneità e di riferimenti essenziali è necessaria e urgente proprio per contenere gli aspetti meno efficaci e più autoreferenziali di quella varietà di modelli regionali di pianificazione, che l'assenza di una rinnovata legge nazionale ha reso possibile, consentendo l'approvazione di discipline anche troppo diverse da Regione a Regione (Gaiamo, 2023); ma anche per tornare ad affrontare nodi giuridici che la sola legislazione regionale non può dirimere; per superare lo sfocato riferimento alla LUN, a principi, norme, strumenti e dispositivi pensati per una stagione lontana e inadeguati a far fronte alle istanze del presente e alle mutazioni in atto.

La proposta INU non si limita pertanto a un semplice aggiornamento della LUN, ma propone una vera e propria rifondazione concettuale e normativa (Galuzzi & Barbieri, 2023). In particolare, sostenendo il ritorno a un unico strumento urbanistico nel rispetto del principio di 'coerenza' e non di 'conformità' delle previsioni urbanistiche, distinguendo tra la componente struttural-strategica e regolativa, mentre la componente operativa è lasciata facoltativa. In secondo luogo, l'INU tende a difendere la regolazione del

meccanismo perequativo, compensativo e di trasferimento dei diritti edificatori; ma propone anche l'aggiornamento della 'disciplina minima' per le dotazioni della città pubblica.

In una prospettiva futura, per la pianificazione diviene importante provare ad aderire alla sfida culturale posta dal principio di 'coerenza', se assunta in modo sostanziale e non retorico-formale. Una sfida a non ricadere negli errori del passato, nelle consuetudini 'conformative' con le quali sono stati progettati, attuati e amministrati sia i vecchi PRG sia i piani 'riformati' dalle leggi regionali di seconda e terza generazione (Galuzzi, 2023).

Tra i contenuti innovativi della proposta INU 2023, spiccano: il superamento (definitivo) del concetto di zonizzazione funzionale a favore di una pianificazione più flessibile e performativa; l'introduzione di strumenti perequativi e compensativi aggiornati, per una più equa distribuzione dei benefici e degli oneri derivanti dalla trasformazione urbana. Una forte enfasi sulla rigenerazione urbana non intesa genericamente, ma assunta come strategia prioritaria rispetto all'espansione, promuovendo il riuso, il recupero e la rifunzionalizzazione. La disciplina del cds, non solo attraverso limitazioni, ma anche con strumenti per la sua ricomposizione, qualificazione e valorizzazione. A questo si aggiunge il rafforzamento della partecipazione dei cittadini e degli attori locali nei processi di pianificazione, riconoscendo il ruolo fondamentale della democrazia partecipativa nella costruzione delle politiche urbane.

Con il XXXII Congresso (Roma, 2024) "Il piano utile" l'INU ha rimesso al centro del dibattito l'utilità della pianificazione per promuovere virtuosi processi rigenerativi di parti di città e territori, tornando a declinare unitariamente discipline edilizie e urbanistiche. Un'esigenza che nasce dalla constatazione che la separazione, e spesso la contrapposizione, tra le due materie ha generato non solo problemi interpretativi e operativi, ma esiti contraddittori, conflitti giuridici, la riproposizione di norme, comportamenti e dispositivi inattuali e desueti, figli della vecchia legge urbanistica pre-repubblicana e delle sue logiche espansive (Giaino, 2025).

La vicenda di Milano di questi ultimi anni costituisce un esempio emblematico dei paradossi generati da questa fragilità terminologica e normativa. La città, in una fase economica e immobiliare di crisi stagnante per l'intero Paese, ha conosciuto una rapida e singolare trasformazione edilizia e immobiliare che ha fatto ampio ricorso al concetto di rigenerazione, in termini di interventi e di valore, regolata da norme e piani, ma nel senso comune ambiguamente percepita come disconnessa da una pianificazione che tenesse conto degli impatti complessivi sulla qualità della vita, sui servizi e sugli spazi pubblici. Così, il sostenuto ciclo rigenerativo, che la città ha in parte voluto e in parte subito, è stato fatto oggetto di indagini giudiziarie ad ampio spettro, che, mettendo sotto accusa e sotto processo le regole urbanistiche ed edilizie che lo hanno facilitato, delineano una pericolosa deriva tutta giudiziaria e penale, che congela e fa

arretrare un avanzamento culturale e disciplinare che dovrebbe interessare non solo Milano, ma l'intero Paese. Tale crisi giudiziaria – nata con l'accusa di aver utilizzato lo strumento della 'ristrutturazione edilizia' per interventi che la magistratura configura come nuove costruzioni – mette a nudo proprio l'assenza di una coerenza disciplinare a livello nazionale. Il caso-Milano dimostra infatti che, senza tale riordinamento giuridico che chiarisca i confini tra riuso, ristrutturazione e riqualificazione, il rischio è un congelamento dell'innovazione disciplinare nel frattempo intervenuta, generando incertezza sia per gli attori pubblici sia per quelli privati.

Tornare a sottolineare, invece, con forza la necessità di un'aggiornata legge nazionale sui principi del GdT, non limitata a riordinare l'esistente, contribuisce a traghettare una prospettiva nuova. Una legge urbanistica organica di carattere generale, in grado di fornire i principi e gli strumenti essenziali per affrontare in modo sistemico le sfide del territorio, superando la logica delle singole emergenze; una cornice normativa capace di guidare le politiche locali e regionali verso obiettivi comuni di sostenibilità, inclusione e qualità urbana. Indispensabile per superare l'approccio delle 'leggi-provvedimento' – come quelle sulla rigenerazione urbana, sul cds, sui centri storici, sul turismo breve o il recente "Decreto salva-casa" (decreto legge n. 69/2024, convertito nella legge n. 105/2024). Leggi, che pur affrontando temi importanti, rimangono confinate entro provvedimenti parziali, insufficienti a produrre un reale impatto sui modi di intendere e praticare il GdT. La proposta dell'INU del 2023 rappresenta in tal senso un riferimento imprescindibile nel dibattito attuale per la sua visione.

Il percorso legislativo dell'urbanistica italiana è stato un cammino tortuoso, segnato da tentativi di riforma parziale e incompiute, che hanno generato un sistema normativo complesso e, spesso, contraddittorio. La sfida per il futuro non è quella di 'semplificare' nella più banale accezione di 'deregolamentare' – che, come dimostrato dai recenti conflitti giurisprudenziali, finisce per produrre ulteriore paralisi –, ma di ricomporre un quadro normativo coerente e organico che superi l'attuale logica emergenziale e settoriale con cui si affrontano sul piano legislativo le sfide del territorio contemporaneo.

Tale riordino deve necessariamente partire dal riconoscimento della centralità dell'interesse pubblico nei processi di trasformazione, fornendo alle Regioni e agli Enti locali quegli strumenti di certezza giuridica indispensabili per operare. Solo attraverso una legge di principi che armonizzi il rapporto tra Stato e Regioni e che definisca chiaramente i parametri della rigenerazione oltre la retorica edilizia, sarà possibile superare l'attuale condizione d'incertezza e frammentazione legislativa accentuata dalla recente scelta del Governo Meloni di approvare il Disegno di Legge delega di razionalizzazione e riordino dei regimi amministrativi edilizi e urbanistici e dei connessi titoli abilitativi (approvazione del Consiglio dei Ministri del 4 dicembre 2025). Annunciato politicamente come 'una svolta epocale', quest'ultimo provvedimento costituisce l'atto iniziale di un

processo che impegna il Governo a varare un nuovo Codice dell'Edilizia e delle costruzioni entro un anno. I prossimi passi governativi consentiranno di verificare se si tratterà del tentativo di riformare la materia edilizia separatamente dal GdT (Talia, 2025), ovvero di codificare l'edilizia senza aver prima definito i principi dell'urbanistica, creando l'ennesimo non opportuno cortocircuito normativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbieri, Carlo Alberto (2022), "Istituzioni, politica legislazione", *Urbanistica*, n° 165-166, Roma, INU Edizioni, pp. 172-177.
- Campos Venuti, Giuseppe (1968), *Urbanistica incostituzionale*, Padova, Marsilio.
- Campos Venuti, Giuseppe (1980), *Urbanistica incostituzionale*, n° 2, Roma, Edizioni delle Autonomie.
- Campos Venuti, Giuseppe (1995), "I principi e le regole della nuova legge urbanistica", *Urbanistica Informazioni*, n° 143/1995, pp. 3-5.
- Campos Venuti, Giuseppe & Oliva, Federico -eds.- (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Bari-Roma, Laterza.
- Colombo, Guido; Pagano, Fortunato & Rossetti, Mario (2013), *Manuale di urbanistica. Strumenti urbanistici, tecnica, disciplina legislativa, procedure e giurisprudenza* (15^a ed.), Milano, IlSole24Ore.
- De Luca, Giuseppe (2015), "Tre generazioni di leggi regionali, dai piani a cascata, al modello toscano, al dualismo Toscana-Lombardia", *Edilizia e Territorio*, n° 12, pp. 6-9.
- Di Biagi, Paola -ed.- (2010), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli Editore.
- Galuzzi, Paolo (2023), "Piani alla prova di coerenza", *Urbanistica*, n° 167, pp. 4-7.
- Galuzzi, Paolo & Barbieri, Carlo Alberto (2023), "Finalità e punti cardinali per una legge di principi fondamentali per il governo del territorio e la pianificazione", *Urbanistica Informazioni*, n° 311, pp. 10-14.
- Galuzzi, Paolo & Vitillo, Piergiorgio (2011), *Praticare il piano?*, Roma, INU Edizioni.
- Gaiamo, Carolina (2023), "Chi governa il territorio?", *Urbanistica Informazioni*, n° 311, pp. 5-6.
- Gaiamo, Carolina (2025), "Tra parole stanche e disordine normativo", *Urbanistica Informazioni*, n° 319, pp. 5-7. DOI: <https://doi.org/10.62661/ui319-2025-005>

- Oliva, Federico -ed.- (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica a Giuseppe Campos Venuti*, Bari-Roma, Laterza.
- Oliva, Federico (2015), "L'urbanistica italiana tra riforma e controriforma", *Ciudades*, n° 18 (1), pp. 127-142. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.127-142>
- Palermo, PierCarlo (2004), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Palermo, PierCarlo (2022), *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Roma, Carocci.
- Palermo, PierCarlo (2025), *Le radici e le frontiere. Figure e culture dell'urbanistica contemporanea | Roots and Frontiers. Figures and Cultures in Contemporary Urban Planning*, Roma-Milano, Planum Publisher.
- Salzano, Edoardo (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Bari-Roma, Laterza.
- Sullo, Fiorentino (1964), *Lo scandalo urbanistico*, Firenze, Vallecchi.
- Talia, Michele (2023), "Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del governo del territorio", *Urbanistica Informazioni*, n° 311, pp. 7-9.
- Talia, Michele (2025), "L'INU avvia l'analisi del ddl sul codice edilizia, le criticità". Disponibile in: <https://www.inu.it/leggi/18275/l-rsquo-inu-avvia-l-rsquo-analisi-del-ddl-sul-codice-edilizia-le-criticita.html>