

Verso una nuova legge di principi per il governo del territorio in Italia

Catania 22 e 23 ottobre 2021

Sessione: "La ricerca dei principi per una rinnovata legge regionale"

Il quadro dei principi costitutivi e convergenti

Patrizia Gabellini

1. *Sul tempo lungo*

L'impegno sul fronte legislativo degli urbanisti e di chi si occupa di territorio è sempre stato importante, talvolta assorbente e non è difficile spiegarcelo viste le ricadute delle leggi sugli strumenti di governo del territorio. In questa attività, ininterrotta a partire dal secondo dopoguerra, talvolta hanno avuto la capacità e la forza di essere attori, talaltra hanno subito le scelte dei legislatori e hanno adattato i loro strumenti alle prescrizioni.

Se si considerano le condizioni generali, quindi **i grandi movimenti della storia nazionale (e non solo)** improntati dall'irruzione di temi legati alle trasformazioni economiche, sociali, tecnologiche, sanitarie ..., dopo la costruzione della matrice dei piani negli ultimi decenni dell'Ottocento e il suo radicale rinnovamento negli anni Trenta del Novecento 'congelato' 80 anni fa nella legge 1150 del 1942, si può riconoscere **in questo secondo decennio del Duemila una svolta di analoga portata**. A mio avviso, l'operazione che ci accingiamo a fare deve avvenire nella **consapevolezza di un passaggio straordinario che si confronta con il tempo lungo** (passato e futuro), in tal senso potremmo definirla **'costituente'**.

Il significato che può assumere questa operazione motiva l'impegno a costruire **una larga collaborazione** aprendo un vero e proprio **"cantiere"** che consenta di raggiungere la **"saturazione tematica"**, ovvero quella condizione di ripetizione resa possibile dallo scandaglio organizzato e che fa ritenere di non avere (al momento) altro da aggiungere.

Arriviamo a questo appuntamento **dopo una lunga stagione cominciata grossomodo nella seconda metà degli anni '70 del secolo scorso** quando si sono manifestati i grandi cambiamenti nell'economia industriale e finanziaria, nelle condizioni di vita e nella cultura, quando si sono espresse le prime voci sui limiti dello sviluppo. Questi decenni sono stati contraddistinti da un **processo ininterrotto durante il quale abbiamo accumulato esperienza e competenza a fronte di un quadro legislativo in grande movimento sui tanti fronti che coinvolgono direttamente e indirettamente il territorio, interessando perfino la Costituzione** con la modifica nel 2001 del titolo quinto sull'ordinamento dei poteri dello Stato.

Proprio questo lungo lavoro ci consente di tentare oggi la costruzione di **una mappa dei principi**.

2. *Alcuni principi, un primo esercizio*

Avvalendomi dell'attività sistematica e congiunta di CenSu, INU e SIU e dei documenti circolati nei gruppi di lavoro, farò un **esercizio di estrema sintesi dei principi che progressivamente sembrano decantarsi**. Lo farò tentando anche una prima enunciazione nella fattispecie di principi che possa far discutere attorno alla **forma inedita di una legge di principi dello Stato su una materia "concorrente"**. L'intenzione, infatti, è quella di mettersi dalla parte del legislatore nazionale che, prendendo atto del potere attribuito alle Regioni e della situazione di confusione che si è determinata (documentata dal Dossier), non rinuncia a fornire un quadro di riferimento generale, affidandone lo sviluppo a singoli Decreti attuativi, a Intese stato/regioni, a provvedimenti legislativi regionali ...

In altri termini, si tratta di **andare verso un articolato che, riflettendo la straordinarietà del momento, trovi una forma diversa da quella solitamente utilizzata per altre proposte legislative nelle quali gli urbanisti si sono cimentati.**

I principi, quali presupposti generali, richiedono:

- enunciati riassuntivi, capaci di comprendere un vasto insieme di istanze che, in quanto tali, possono avere più declinazioni
- enunciati capaci di resistere per un tempo sufficientemente lungo in quanto riferiti a temi di validità non contingente
- enunciati essenziali e assertivi, nei quali ogni parola è necessaria e 'distillata'.

1. La rigenerazione come opzione pervasiva e di ampio spettro: dall'intervento sull'edificio per risparmiare energia e renderlo più sicuro e adeguato ai nuovi stili di vita, al riuso-recupero del dismesso, alla re-infrastrutturazione del territorio investendo suolo, sottosuolo e soprassuolo, alla creazione di nuove relazioni tra le differenti parti di un territorio urbanizzato che la grande espansione e poi la dispersione ci consegnano ampiamente disarticolate e squilibrate ...

2. Il risparmio del suolo ancora naturale e agricolo come condizione per affrontare i rischi ambientali vecchi e nuovi, per soddisfare i bisogni di servizi eco-sistemici e di cibo sano, accessibile a tutti e di filiera corta.

Rigenerazione e risparmio di suolo sono da intendersi come 'due facce della stessa medaglia', mentre le interconnessioni sono state trascurate dalle proposte legislative che si sono susseguite negli anni. Entrambi indicano la necessità di intendersi su che cosa considerare 'esistente' e 'urbanizzato'.

3. Costruzione di una conoscenza del territorio 'certificata', aggiornabile e operabile, uniformata per tutto il paese, restituita in un Sistema informativo territoriale complesso che possa interfacciarsi con le numerose banche dati nazionali, a supporto dell'elaborazione degli strumenti di pianificazione, consentendo l'interpretazione e la conoscenza contestuale.

L'aggiornamento del catasto dovrebbe farne parte, come anche un censimento geo-referenziato del patrimonio pubblico, del patrimonio dismesso, dei beni ambientali, paesaggistici, storico-documentali ...

4. Riconoscimento delle differenze territoriali come risorsa del paese per il diverso ruolo che possono svolgere e per il tipo di vita che sono in grado di offrire, e conseguente articolazione delle politiche, dei modi e strumenti di intervento.

Le aree metropolitane e le aree interne, città grandi e medie, piccoli centri, le tante forme dell'urbano rappresentate nel paese che non sopportano una forma di piano univoca.

5. Definizione di un sistema di pianificazione che riguardi Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni sostituendo criteri di sussidiarietà (per competenza) e di coerenza a quelli di gerarchia e di conformità

mettendo ordine rispetto alle principali differenze emerse per ciò che concerne le Regioni; decidendo i compiti da attribuire alle 'nuove' Province; riesaminando e consolidando il ruolo delle

Città metropolitane; favorendo le forme di collaborazione e coordinamento intercomunale; ponendo un freno alla proliferazione della pianificazione settoriale...

6.Assunzione della co-pianificazione con carattere deliberativo: collaborazione e concertazione di tipo orizzontale tra le istituzioni e confronto diretto con i cittadini in tutte le fasi di costruzione delle scelte inerenti il governo del territorio.

Effettiva, preliminare condizione di efficacia e di snellimento delle procedure, per esempio concludendo Conferenze e Dibattiti pubblici con atti deliberativi ...

7.Assunzione della dimensione strategica e della flessibilità quale connotato della forma dei piani generali (a tutte le scale) in considerazione dell'accelerazione dei cambiamenti e dell'incertezza che investono le sfere economiche e sociali.

Alle previsioni e prefigurazioni statiche dovranno sostituirsi: l'esplicitazione delle prospettive assunte, l'individuazione di scenari possibili e auspicabili supportati da valutazioni che consentano di monitorare il divenire delle trasformazioni territoriali e di predisporre motivati aggiustamenti ...

8.Individuazione aggiornata delle dotazioni urbane e territoriali con riguardo alle quantità pubbliche minime inderogabili e ai livelli essenziali di prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale.

Aggiornamento del decreto interministeriale 1444/1968 secondo le indicazioni emerse dai lavori condotti a partire dalle celebrazioni per il Cinquantenario ...

9.Affermazione che il diritto di proprietà non equivale al diritto a edificare.

Attribuzione del diritto a edificare con gli strumenti attuativi (da ridurre se non unificare), soggetto a diversi tipi di condizioni, mai a tempo indeterminato (eliminando il residuo di piano) ...

10.Affermazione che l'incremento di valore dei suoli e degli immobili privati dovuto agli interventi pubblici va recuperato per impiegarlo in destinazioni di pubblico interesse e, viceversa, che vanno compensate le penalizzazioni, secondo un principio di perequazione urbana e territoriale.

Affermazione che potrà trovare riscontro in un equo e riordinato sistema di fiscalità e in dispositivi chiaramente individuati.