

SEMINARIO DELLA RASSEGNA URBANISTICA NAZIONALE

Riva del Garda, Centro Congressi, 4 aprile 2019

2) TEMI

SALA DOLOMITI B

ore 16,30 - 19,00

Italia che si Rigenera

SEMINARIO

LE LEGGI REGIONALI NELL'ORIZZONTE DELLA RIGENERAZIONE

a cura di Silvia Viviani, Andrea Torricelli, Simone Ombuen

L'esigenza di riforma nazionale riguarda la legge urbanistica e del 1942, ma anche, in parte, il modello che, negli anni '90 del Novecento, promosso dall'Istituto, è stato assunto da diverse Regioni nelle proprie leggi, in assenza di politiche nazionali integrate per i settori dell'ambiente e del paesaggio, delle città e delle infrastrutture. Il regionalismo della disciplina urbanistica e un assetto istituzionale da riformare compiutamente rendono poco praticabile l'approvazione da parte dello Stato di una legge di *Principi fondamentali per il governo del territorio* e su ciò è necessario riflettere anche alla luce del processo in corso di ricorso all'art. 116 Cost. per un *autonomia differenziata* delle Regioni sulle materie concorrenti. Le riforme urbanistiche regionali segnano un punto di non ritorno in merito a questioni irrinunciabili per la cultura del territorio, come l'interdisciplinarietà, i metodi di prevenzione e mitigazione, la verifica degli effetti delle scelte di trasformazione riferite all'ambiente, alla salute umana, all'economia, alla società. E' un quadro disciplinare, tecnico e amministrativo consolidato, che ha prodotto piani in quantità e qualità molto diversificate nei territori italiani. Resta indispensabile, tuttavia, uno scenario nazionale che identifichi le prospettive per il Paese, con la consapevolezza che, nelle politiche di sviluppo, il governo del territorio non può essere considerato elemento residuale. Il Seminario affronta in particolare le modalità con le quali le Regioni promuovono la rigenerazione delle città e scelte non confinabili nei limiti amministrativi locali, rendendole praticabili a beneficio dei Comuni.

I TEMI IN DISCUSSIONE

1. Azioni regionali, fiducia nelle istituzioni, risposta alle popolazioni e alle imprese: l'orizzonte della rigenerazione

I governi regionali non sono immuni dagli effetti della crisi di democrazia che investe l'Europa e che è caratterizzata dalla sfiducia dei cittadini verso le istituzioni, dal mancato soddisfacimento dei bisogni di individui e gruppi di popolazioni che esprimono domande frammentate e chiedono risposte immediate, dal crescente rifiuto di ogni forma di regolazione, dalla percezione di una condizione opprimente da parte delle strutture burocratiche.

Non si può non considerare che l'Italia non ha una politica stabile per le sue risorse più preziose (le città, il paesaggio, i beni ambientali e culturali), né per le infrastrutture della convivenza (mobilità, casa, istruzione), né, infine, uno scenario legislativo che renda patrimonio comune su tutto il territorio nazionale i principi necessari per dare respiro all'azione locale (e renderla meno ristretta ed esposta alle aggregazioni di interesse), per conferire unitarietà e coerenza, nelle differenze di contesto, alle politiche regionali.

Queste condizioni si riverberano nel governo del territorio, sul quale pesa l'assenza di politiche nazionali e della riforma urbanistica nazionale, in grado di guidare l'azione pubblica, pur nell'esercizio a ogni livello di una propria definita competenza, coerentemente nei diversi contesti territoriali e nella interazione tra locale e nazionale.

Peraltro, non si può prescindere dalla qualità degli ambienti urbani e territoriali in cui collocare politiche attive. Non v'è dubbio che i territori si siano rivelati progressivamente sempre più importanti nella loro dimensione locale, ma è apparso altrettanto evidente come nella dimensione locale non vi sia la disponibilità di tutte le risorse necessarie per rendere la dimensione locale medesima in grado di garantire lo sviluppo auspicato.

Questi aspetti assumono un rilievo specifico soprattutto nell'orizzonte attuale delle politiche urbanistiche, che devono applicarsi a dinamiche di riorganizzazione della città esistente, di riqualificazione dei patrimoni immobiliari, di contenimento del consumo di suolo, in un quadro di diseguaglianze sociali e rischi ambientali, amplificato dalle forme dell'urbanizzazione italiana degli ultimi cinquanta anni.

La complessità delle forme urbane e dell'uso che di esse fanno individui e gruppi, la possibilità di elaborare strategie per le persone nei luoghi, di superare i tradizionali confini amministrativi, di trovare nuove e diverse corrispondenze fra geografie territoriali e geografie amministrative, sono questioni rilevanti per l'elaborazione politica e culturale in materia di governo del territorio. Si pone, pertanto, la necessità di portare a interdipendenza virtuosa politiche pubbliche nel governo del territorio e iniziative a sostegno di nuove forme economiche, mentre i cambiamenti in corso, e quelli che si renderanno necessari ma che devono essere ancora predisposti, presuppongono la modificazione, in parte radicale, della cornice tecnico-amministrativa necessaria per inquadrare efficacemente le politiche di rigenerazione.

Un progressivo deficit di progettualità nella sfera pubblica, unito a un sovraccarico procedurale, non può portare a un nostalgico centralismo, ma deve essere affrontato in termini di bilancio critico, verso un necessario passaggio dal primato delle procedure tecnico-amministrative a un'effettiva centralità delle politiche urbane, anche per abbandonare una disciplina sostanzialmente ancorata al regime dei suoli e degli immobili.

L'urbanistica è un campo attraversato dal confronto fra istituzione, popolazione, impresa, dove s'incrociano problematiche riferite alla sostenibilità, in una dialettica mai risolta fra sviluppo e tutela, fra gli interessi generali protetti dallo Stato (ambiente, paesaggio) e gli interessi generali della pianificazione urbanistica locale.

La transizione dalla stagione dell'espansione a quella della rigenerazione porta a ripensare il sistema di pianificazione territoriale e urbanistica, nel quale il livello comunale costituisce ancora la dimensione amministrativa dove si depositano le principali responsabilità di pianificazione urbanistica e la conformazione d'uso di suoli nei confronti della proprietà degli immobili, ove si

producono le maggiori ricadute sul consumo di suolo. Una scala evidentemente sempre meno adatta, soprattutto nei contesti metropolizzati della città contemporanea, per affrontare temi quali la programmazione delle reti complesse a valenza paesaggistica ed ecologica, il progetto infrastrutturale, la pianificazione dei sistemi agricoli, che non conoscono le limitazioni geografiche dei confini amministrativi.

2. Riforma urbanistica nazionale, politiche pubbliche integrate, interazione fra i governi, modello di sviluppo

L'esigenza dell'aggiornamento si pone non solo per il sistema riconducibile alla legge urbanistica fondamentale del 1942, ma anche, in parte, per il sistema che negli anni '90 del Novecento è stato elaborato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, recepito da diverse Regioni nelle proprie leggi. Oggi, e nello scenario fin qui tratteggiato, sono le Regioni, ancora una volta, in assenza di politiche nazionali integrate nei settori dell'ambiente e del paesaggio, delle città e delle infrastrutture, a farsi carico di promuovere piani e politiche per rispondere alle domande di casa e spazi pubblici, migliorare lo stato ambientale ed ecologico delle città, garantire l'accessibilità ai servizi urbani, la sostenibilità dei sistemi per la mobilità di persone, merci e dati, la conservazione dei valori paesaggistici e storico culturali.

Alle Regioni spetta, nelle condizioni attuali, il compito di promuovere le sperimentazioni utili per rendere la politica del territorio uno dei fattori dello sviluppo, inserendo le strategie dei piani regionali di sviluppo nelle cornici di sostenibilità della pianificazione territoriale e paesaggistica, portando la struttura pubblica di governo a lavorare in modalità di integrazione orizzontale e intersettoriale, convergente su progetti, sui quali far confluire le risorse, a partire da quelle comunitarie. Pertanto, non è in discussione l'autonomia regionale, forma istituzionale e politica necessaria proprio in ragione della complessità del momento storico, ma *come* tale autonomia si

possa esercitare, potendo convertire sul territorio 'grandi' scelte, non confinabili nei limiti amministrativi locali, rendendole praticabili a beneficio dei Comuni.

Le riforme istituzionali (costituzionali e di legislazione ordinaria della scorsa legislatura), non hanno avuto seguito: il referendum del 4.12.2016, non ha confermato la riforma in chiave meno regionalista e più centralista della forma costituzionale della Repubblica; la legge elettorale è stata "folgorata" dalla Corte; la riforma Delrio delle Autonomie territoriali (con l'istituzione per legge delle Città metropolitane e delle Unioni di comuni, la marginalizzazione delle Province e il profilo elettivo di secondo grado) è rimasta incompiuta e un po' abbandonata a se stessa.

Permane dunque il Titolo V con la riforma costituzionale del regionalismo italiano del 2001.

La mozione di fiducia con cui ha preso vita il Governo in carica, per un'azione fondata sul conforme 'Contratto di governo', ha dichiarato fin da subito che fra gli impegni dell'Esecutivo vi è l'attuazione dell'art.116 Cost., terzo comma, nei confronti delle Regioni che ne facciano motivata richiesta, precisando l'intenzione di assecondare i processi già in atto (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna). Il tema è politico, ha ricadute operative sulla possibilità di individuare un nuovo modello di sviluppo per il Paese e ha bisogno di riflessioni sostenute da approfondita conoscenza dei fenomeni sociali ed economici, dello stato delle città e dei territori, delle condizioni e delle caratteristiche della popolazione; da una seria analisi degli effetti delle decisioni nelle diverse materie; da una reale partecipazione degli italiani in un processo decisionale di portata storica.