

## **Indifferibilità di nuove politiche di piano a livello nazionale**

In una realtà in continua trasformazione, gli attuali strumenti di governo del territorio si rivelano sempre più inadeguati a gestire le necessità di cambiamento.

I piani urbanistici vigenti, frutto di una legge urbanistica ferma da 70 anni, integrata da leggi regionali spesso utopiche ed inefficaci, oltre ad aver mostrato la non capacità a dare risposte in tempi credibili alle disfunzioni in atto, non sono in grado di programmare il futuro delle città post-industriali, caratterizzate dalla carenza di infrastrutture e servizi indispensabili e in cui le funzioni abitative convivono in una sovrapposizione insostenibile con le attività secondarie e terziarie.

Rispetto al 1942, anno di promulgazione della legge 1150, il Paese non deve più essere ricostruito, ma salvaguardato da inadeguate trasformazioni urbanistiche, frenando l'espansione edilizia e l'uso generalizzato del suolo, incentivando i temi del recupero, della riqualificazione e rigenerazione urbana attraverso la qualità dell'architettura.

Già dalla fase costituente della Repubblica, con l'attribuzione alle Regioni delle competenze in materia, si ravvisava la necessità di una riscrittura delle norme urbanistiche.

Tale situazione è restata immutata nonostante la presenza di una consistente attività legislativa delle Regioni a statuto ordinario che, a partire dal 1972 hanno predisposto proprie normative urbanistiche che, in assenza di adeguati riferimenti nazionali, hanno causato una forte frammentazione dei comportamenti, spesso anche contrastante nelle diverse realtà del Paese.

La riforma degli enti locali, disposta dalla legge 142/90, pur definendo le competenze in materia territoriale per le Province e i Comuni, ma non modificando né il quadro legislativo nazionale, né le competenze regionali fissate dall'articolo 117 della Costituzione, si è limitata a definire i principi, assegnando a specifici e successivi atti regionali l'applicazione delle direttive in essa contenute.

In questo contesto la *delegiferazione*, già introdotta nel decennio precedente, ha assunto sempre più rilevanza in una prassi urbanistica caratterizzata dalla contrapposizione fra piano e progetto. Il primo inteso come elemento burocratico, non in grado di rapportarsi con una società in continua evoluzione, che meglio si ritrova in progetti mirati e concertati fra pubblico e privato, ma troppo spesso avulsi da una visione complessiva della realtà.

Nel nostro Paese, più che nel resto dell'Europa, negli anni novanta si è assistito alla totale modifica della cultura e dei criteri di approccio alle politiche urbane e territoriali, costringendo i governi locali a modificare integralmente le strategie assunte.

Secondo le direttive europee, pianificazione strategica e sviluppo sostenibile non possono più essere disgiunti: le componenti "globale" e "locale", unite, debbono confrontarsi con esigenze sociali sempre più complesse, soprattutto a seguito della crisi del sistema produttivo e della pressante necessità di stabilizzare i bilanci pubblici.

Le modifiche introdotte hanno comportato profonde novità nell'attribuzione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali.

L'art. 117 della Costituzione, modificato dalla Legge n. 3 /2001, ha assegnato allo Stato legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre governo del territorio, porti ed aeroporti civili, sono sottoposti a legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

L'attuale modello di sviluppo del territorio è così entrato in uno stato di crisi irreversibile: a fronte di una situazione idrogeologica sempre più disastrosa e dell'espansione edilizia incontrollata dei centri urbani verso le periferie, spopolando i nuclei storici e cancellando una parte della storia e della cultura delle nostre comunità, non è possibile non pensare ad un riassetto sia del territorio rovinato da crolli e frane che degli edifici inadeguati dal punto di vista energetico e staticamente pericolanti alla prima manifestazione sismica.

In questa congiuntura non è più rimandabile l'esigenza di una nuova e moderna legge urbanistica che consenta di valorizzare il territorio italiano, pianificandone i cambiamenti.

Non è più derogabile il riordino del complesso sistema di leggi che oggi regolano il governo del territorio, eliminando le sovrapposizioni di competenza tra stato, regioni ed amministrazioni locali, riscrivendo le norme statali che attualmente costituiscono l'impalcatura legislativa che soprintende la pianificazione territoriale.

Se si vuole veramente salvaguardare il territorio e la qualità della vita dei cittadini, raggiungendo l'ottimale rapporto pianificazione-sviluppo-ambiente, si deve promuovere una normativa a livello statale in grado di racchiudere in un unico quadro legislativo le problematiche territoriali, ambientali e di difesa del suolo, stabilendo i principi base d'indirizzo per la formazione delle leggi regionali, definendo la distribuzione delle competenze e delimitando in modo chiaro le residuali competenze dello Stato nelle materie che si intersecano con la pianificazione regionale e locale. La pianificazione territoriale va coniugata con la conservazione e il recupero intelligente dei centri storici e dell'edilizia esistente, senza dimenticare le periferie che necessitano una precisa rigenerazione, atta a riqualificarle anche dal punto di vista sociale.

Si deve superare il concetto di pianificazione come mera trasposizione vincolistica di indici e parametri astratti per un uso del territorio finalizzato esclusivamente alla nuova edificazione, introducendo elementi di flessibilità e semplificazione che con chiarezza e razionalità garantiscano i cittadini da arbitrarie interpretazioni.

Il territorio deve essere considerato un bene comune, disincentivando il consumo del suolo al di fuori di processi di rigenerazione attuati con un corretto uso degli strumenti della concertazione, programmazione negoziata e patti territoriali.

Tra i principi di indirizzo statale irrinunciabili per la riforma del governo del territorio hanno grande importanza quelli finalizzati a perseguire la perequazione fondiaria, limitando l'iniqua differenziazione di trattamento della proprietà fondiaria generata dalla zonizzazione: i piani comunali non devono più beneficiare i proprietari dei terreni edificabili a discapito di quelli i cui terreni sono destinati a funzioni pubbliche.

E' necessario raggiungere gli obiettivi della pianificazione con un mercato di titoli urbanistici a cui possano accedere tutti i proprietari dei suoli urbani.

Mediante indici convenzionali di edificabilità e il ricorso ad opportune politiche fiscali, si deve distribuire in modo equo sia la rendita fondiaria generata nelle zone di espansione, sia quella prodotta dall'intervento pubblico nell'infrastrutturazione del tessuto urbano e territoriale.

In questa direzione si è collocato il disegno di legge sul regime dei suoli e la ridefinizione della proprietà fondiaria, predisposto, con la consulenza del professor Paolo Stella Richter, dai Consigli nazionali degli architetti e degli ingegneri in cooperazione con Ance, Tecnoborsa e CeNSU.

Ma non è sufficiente: in questi tempi molto complessi, caratterizzati oltretutto da scarse risorse economiche, per rispondere in modo più agile e flessibile, ma anche più eticamente corretto, alle attuali dinamiche di evoluzione, sono richieste nuove politiche

urbane e territoriali in grado di frenare l'esasperato uso del suolo e le nuove costruzioni al di fuori di programmi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente.

Riuso, riqualificazione e rivitalizzazione sono concetti attorno ai quali si devono muovere le politiche urbane.

Occorre però, soprattutto, occuparsi anche dei cittadini che non possiedono suoli, con programmi che, oltre alla riqualificazione urbanistica ed edilizia con utilizzo di materiali sostenibili, ricorso a energie alternative e tecniche antisismiche, favoriscano l'eliminazione del disagio sociale conseguente ad interventi che hanno risposto quasi esclusivamente alla speculazione edilizia ed alla rivalutazione della rendita fondiaria.

In quest'ottica si deve collocare la politica dello sviluppo sostenibile delle città, riducendo la dispersione urbana e frenando il consumo di nuovo territorio non urbanizzato anche mediante la densificazione di alcuni ambiti in presenza della liberalizzazione di altre aree urbanizzate, da destinare a servizi e luoghi di aggregazione.

I nuovi interventi si devono porre l'obiettivo della riqualificazione delle infrastrutture urbanizzative e della valorizzazione delle tematiche ambientali, sociali ed economiche.

Potenziare le infrastrutture, fare politiche culturali mirate, programmare piani di sviluppo sostenibile e rispettosi dell'ambiente sono le sfide che ci aspettano per fare delle città e del territorio l'investimento più importante per il nostro futuro.

E' giunto il tempo di una nuova legge quadro capace di assicurare, su tutto il territorio nazionale, il rispetto del principio di uguaglianza tra cittadini e operatori economici e sociali in materia di diritti e doveri connessi alla pianificazione del territorio. Concetto che, unito alla certezza dei tempi per l'ottenimento dei titoli autorizzativi, può richiamare i grandi investitori internazionali, sinora frenati da un apparato burocratico che rappresenta il vero ostacolo alla crescita del Paese.

Ferruccio Favaron

Presidente Dipartimento Politiche Urbane e Territoriali

Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori