

RAPPRO

RTORIAL



TERRIT

ORIO

2019

Copia editoriale

RAPPORTO *dal* TERRITORIO

2019

a cura di
Pierluigi Properzi
e
Simone Ombuen

Copia editoriale

RAPPORTO dal TERRITORIO 2019

Il Rapporto è prodotto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica

Responsabile scientifico **Pierluigi Properzi**

Curatori del coordinamento generale **P. Properzi, S. Ombuen**

Curatori delle parti Simone Ombuen, Luigi Pingitore Pierluigi Properzi

Autori dei capitoli

Aldo Cilli, Donato Di Ludovico, Carolina Giaimo, Carmela Giannino, Roberto Mascarucci, Domenico Moccia, Simone Ombuen, Luigi Pingitore, Pierluigi Properzi, Silvia Viviani, Angioletta Voghera

Coordinamento dati ed analisi della pianificazione comunale Simone Ombuen

Per il reperimento dati relativi alla pianificazione comunale si ringraziano:

Piemonte e Val d'Aosta: *Carolina Giaimo*; Lombardia: *Servizio urbanistico regionale*; Liguria: *Giampiero Lombardini*; Veneto: *Fabio Mattiuzzo, Franco Alberti, Massimo Matteo Gheno*; Provincia di Trento: *Servizio urbanistico provinciale*; Provincia di Bolzano: *Servizio urbanistico provinciale*; Friuli VG: *Eddi Dalla Betta*; Emilia Romagna: *Giulia Angelelli*; Toscana: *Marco Carletti, Alessandro Marioni, Alessandro Tognetti*; Marche: *Vincenzo Zenobi, Serenella Sciarra, Bruno Bonifazi, Sergio Bugatti, Massimo Orciani, Maurizio Bartoli, Mario Primavera, Ivano Pignoloni*; Umbria: *Franco Marini, Leonardo Arcaleni*; Lazio: *Daniele Iacovone*; Abruzzo: *Andrea Santarelli, Federico D'Ascanio*; Molise: *Donato Di Ludovico*; Campania: *Isidoro Fasolino, Michele Grimaldi, Francesca Coppola*; Puglia: *Carmelo Torre, Francesco Rotondo, Fulvio Rizzo*; Basilicata: *Anna Abate*; Calabria: *Nico Tucci, Domenico Passarelli*; Sicilia: *Ignazio Vinci, Giuseppe Trombino*; Sardegna: *Alessandra Casu, Antonio Sanna*.

Per il reperimento dei dati sull'associazionismo municipale si ringrazia l'Area Studi, Ricerche e Banca dati delle autonomie locali ANCI e Cittalia Fondazione ANCI Ricerche.

Cartografia e tabelle: L. Di Lodovico, A. Santarelli, G. Panepucci, F. Eugeni

Per il reperimento dati relativi alle città metropolitane si ringraziano:

Torino: *Gianfranco Fiora*; Roma: *Carmen Mariano, Laura Ricci*; Cagliari: *Corrado Zoppi*; Napoli: *Giuseppe Mazzeo*; Genova: *Giampiero Lombardini*; Milano: *Laura Pogliani*; Catania: *Paolo La Greca*

Coordinamento ed analisi alle politiche regionali Donato Di Ludovico

Per il reperimento dati alle politiche regionali si ringraziano:

Abruzzo: *Roberto Mascarucci, Pierluigi Properzi, Donato Di Ludovico, Aldo Cilli*; Molise: *Luciano De Bonis, Emilio Natarelli, Giovanni Ottaviano*; Provincia Bolzano: *Peter Morello*; Basilicata: *Francesco Scorza*; Calabria: *Domenico Passarelli, Ferruccio Leone*; Campania: *Antonio Nigro, Antonia Arena, Roberto Musumeci*; Emilia Romagna: *Sandra Vecchietti*; Friuli Venezia Giulia: *Eddi Dalla Betta*; Lazio: *Irene Poli, Chiara Ravagnan, Paola Carobbi, Daniele Iacovone, Chiara Amato, Giulia Bevilacqua, Silvia Uras*; Liguria: *Giampiero Lombardini*; Lombardia: *Pierluigi Nobile, Marco Engel, Luca Imberti*; Marche: *Claudio Centanni, Giovanna Rosellini, Roberta Angelini*; Piemonte: *Carolina Giaimo, Carlo Alberto Barbieri, Mauro Giudice*; Valle d'Aosta: *Ombretta Caldarice, Carolina Giaimo*; Puglia: *Carmelo Torre, Fulvio Rizzo, Francesco Rotondo*; Sardegna: *Alessandra Casu, Vincenzo Cossu, Italo Meloni, Fausto A. Pani, Corrado Zoppi*; Sicilia: *Paolo La Greca, Ignazio Vinci, Giuseppe Trombino*; Toscana: *Chiara Agnoletti, Francesco Alberti, Sandro Ciabatti, Camilla Cerrina Feroni, Alessandro Marioni, Daniele Mazzotta, Luca Nespolo*; Provincia di Trento: *Daria Pizzini, Giovanna Ulrici*; Umbria: *Marco Storelli*; Veneto: *Franco Alberti, Claudio Perin, Fabio Mattiuzzo, Andrea Bonato*

La raccolta dei dati sulla pianificazione paesistico ambientale è stata curata da

Ced Ppn (Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali).

La raccolta dei dati sulla pianificazione provinciale e regionale e sulla legislazione è stata curata da
Lab AnTeA/UnivAq – Donato Di Ludovico.

Si ringraziano: Regioni, Province ed Enti che hanno collaborato al reperimento dei dati ed inoltre Ismart per i dati del turismo.

L'Agenzia per la Coesione Territoriale ha curato: Sviluppo Urbano Sostenibile/ esperienze ed attuazione

Redazione del RdT

P. Properzi, S. Ombuen, C. Giannino, L. Pingitore, D. Di Ludovico, A. Santarelli, L. Di Lodovico, C. Musacchio (Coordinamento editoriale)

Idea e Progetto grafico della copertina: Alberto Hohenegger

Impaginazione e grafica: PMopenlab srls

INU
Edizioni

INUEd - via Castro dei Volsci, 14 - 00179 - Roma

ISBN 978-88-7603-210-3 (Opera) ISBN 978-88-7603-211-0

Finito di stampare 30 novembre 2019

Il Rapporto è realizzato con il contributo economico di Urban Promo

urbanpromo

Indice

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2019

Prefazione	<i>S. Viviani</i>	7
Introduzione	<i>a cura della Redazione</i>	
CAMBIAMENTO/MUTAZIONE	<i>P. Properzi</i>	17
Le interpretazioni del cambiamento		
<i>P. Properzi</i> La mutazione della Sfera pubblica	<i>a colloquio con:</i>	<i>C. Bianchetti</i>
<i>S. Ombuen</i> Il cambio di paradigma		<i>M. Magatti</i>
<i>C.A. Barbieri</i> Le istituzioni a fronte delle autonomie differenziate		<i>P. Mantini</i>
<i>M. Talia</i> Ordine-Disordine		<i>F. Indovina</i>
<i>L. Pingitore</i> L'Abusivismo come premessa		<i>F. Zanfi</i>
<i>P. Properzi</i> La centralità del Paesaggio		<i>A. Clementi</i>
Parte I - Il TERRITORIO nelle POLITICHE PUBBLICHE	<i>P. Properzi</i>	43
Capitolo 1		
Le Politiche per il Territorio	<i>a cura di C. Giannino</i>	49
HABITAT III e "New Urban Agenda" per lo Sviluppo Sostenibile		
Le città italiane e il programma URBACT		
Capitolo 2		
Le Politiche nazionali	<i>a cura di C. Giannino</i>	61
Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile		
Box – Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e per il Clima (PNTEC)		69
Adattamento ai cambiamenti climatici / Orientamenti		
La rete ecologica nazionale		
Le Politiche abitative		
Il progetto Casa Italia		
Nuove prospettive per il Mezzogiorno		
La strategia nazionale per le aree interne		
Periferie e aree degradate		
Lo Sviluppo Urbano Sostenibile 2014-2020	<i>a cura della Agenzia per la Coesione Territoriale</i>	
Le politiche urbane negli Obiettivi di Cooperazione Territoriale Europea		
L'Agenda Urbana per l'Unione Europea (AUUE)		
L'Agenda Urbana nel contesto Nazionale		
Strumenti a regia nazionale		
<i>Il PON Città Metropolitane, la struttura e il modello di attuazione</i>		
<i>Elementi emergenti dall'attuazione negli assi del Programma</i>		
<i>Il Programma di Azione e Coesione "Città Metropolitane" - POC METRO</i>		
La strategia di sviluppo urbano sostenibile nella programmazione regionale		
I Patti per lo sviluppo delle Città Metropolitane		
Conclusioni		
Capitolo 3		
Le Politiche per i territori Regionali	<i>a cura di D. Di Ludovico</i>	167
Un Quadro comparativo		
Competitività e performance regionali		
Elementi di scenario		
Le schede	<i>a cura degli INU Regionali</i>	
Capitolo 4		
Contesti/Politiche Azioni strategiche	<i>a cura di S. Ombuen</i>	261
Le città in un ciclo di stagnazione di lungo periodo		
Culture Turismi e città		
La Montagna tra abbandono e sviluppo		
La programmazione 2014-2017. Contributo INU ai tavoli di partenariato		

Parte II - I SISTEMI di PIANIFICAZIONE	<i>S. Ombuen</i>	291
TERRITORI CHE CAMBIANO	<i>a cura di S. Ombuen</i>	299
Metropoli e periferia	<i>M. Cremaschi, F. Albanese</i>	
Rigenerazione urbana	<i>S. Stanghellini</i>	
Box – La stagione della rigenerazione. La Proposte NAZCA	<i>D. Vianello</i>	311
La Casa Italia	<i>M. Breglia</i>	
Consumo del suolo	<i>A. Santarelli</i>	
Abusivismo	<i>A. Coppola, F. Chiodelli</i>	
Capitolo 5	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
Lo Stato della Pianificazione		337
La Legislazione Regionale		
La Pianificazione Regionale		
Capitolo 6	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
La Pianificazione dei Comuni		347
I dati Nazionali		
Il rinnovo della Pianificazione Comunale		
La Pianificazione Comunale nelle realtà Regionali		
Box – Il Documento Unico di Programmazione	<i>L. Pingitore</i>	369
Capitolo 7	<i>a cura di C. Giaimo</i>	
Dagli Standard alle Prestazioni urbane		373
Gli Standard urbanistici nelle leggi regionali		
Standard Urbanistici e Piani Comunali		
Conclusioni		
Capitolo 8	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
La Pianificazione nei Sistemi Insediativi		393
Città Metropolitane	<i>a cura di F. D. Moccia</i>	403
La Pianificazione		
Box – Provincia, ritorno al futuro	<i>I. Fasolino</i>	421
Box – Piani urbani della mobilità sostenibile: lo stato dell'arte	<i>F. Alberti, M. Scamporrino</i>	425
Conclusioni		
Città Medie	<i>a cura di R. Mascarucci</i>	431
La Pianificazione		
Trenta Piccole Metropoli		
Box – I Sistemi locali del Lavoro	<i>G. e L. Barbieri</i>	449
Conclusioni		
Box – L’Affitto nelle Città metropolitane e nelle Città Medie	<i>L. Pogliani, F. Manfredini e V. Giavarini</i>	453
Comuni Minori	<i>a cura di Aldo Cilli</i>	463
La Pianificazione		
Box – Pianificazione associazionismo, nuovi turismi	<i>a cura di A. Cilli</i>	478
Conclusioni		
Due recenti sguardi originali sull’universo dei comuni minori e dei comuni minimi		
Capitolo 9	<i>a cura di A. Voghera</i>	
Il Paesaggio nei Piani e nei Progetti		493
La pianificazione paesaggistica regionale		
I nuovi Piani		
Parchi e Paesaggio. Dalla pianificazione all’efficacia di gestione		
I Contratti Fiume		

Attribuzione testi

VOLUME 1

“Le Politiche per il territorio”	Carmela Giannino
HABITAT III e “New Urban Agenda” per lo Sviluppo Sostenibile	Pietro Garau
Le città italiane e il programma URBACT	Simone D’Antonio
“Le Politiche nazionali	Carmela Giannino
Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile	Carmela Giannino
Adattamento ai cambiamenti climatici / Orientamenti	Clara Pusceddu, Mara Balestrieri
La rete ecologica nazionale	Massimo Sargolini
Le Politiche abitative	Federica Di Piazza
Il progetto CASA ITALIA	Aldo Perotti
Nuove prospettive per il Mezzogiorno	Donato Caiulo
La Strategia per le Aree Interne	Francesco Monaco
Periferie e aree degradate	Carmela Giannino
“Le Politiche per i territori Regionali”	
Un Quadro comparativo	Donato Di Ludovico
Le schede Regionali	Donato Di Ludovico

VOLUME 2

Lo Stato della Pianificazione	Simone Ombuen
La Legislazione Regionale	Andrea Torricelli
La Pianificazione Regionale	Donato Di Ludovico
La Pianificazione dei Comuni	Simone Ombuen
I dati Nazionali	Simone Ombuen
Il rinnovo della Pianificazione Comunale	Simone Ombuen
La pianificazione Comunale nelle realtà Regionali	Simone Ombuen
“Dagli Standard alle Prestazioni urbane”	
Standard, diritti e qualità urbana	Carolina Giaimo
Gli Standard urbanistici nelle leggi regionali	Ombretta Caldarice
Standard Urbanistici e Piani Comunali	Carolina Giaimo
Conclusioni	Carolina Giaimo
La Pianificazione nei Sistemi Insediativi	Simone Ombuen
Città Metropolitane	Francesco Domenico Moccia
La Pianificazione	Francesco Domenico Moccia
Conclusioni	Francesco Domenico Moccia
Città Medie	Roberto Mascarucci
La Pianificazione	Roberto Mascarucci
Trenta Piccole Metropoli	Roberto Mascarucci
Conclusioni	Roberto Mascarucci
Città Minori	Aldo Cilli
La Pianificazione	Aldo Cilli
Conclusioni	Aldo Cilli
La pianificazione paesaggistica regionale	Angioletta Voghera, Luigi La Riccia
I nuovi piani	Angioletta Voghera, Luigi La Riccia
Il processo di adeguamento dei PUC al Piano Paesaggistico della Sardegna: attualità e prospettive	Luigi La Riccia
Progetti di paesaggio alla prova dell’attuazione del PIT della Toscana	Luigi La Riccia, Silvia Viviani
Innovazioni in pratica: processi e progetti nell’attuazione del piano paesaggistico della Puglia	Angela Barbanente, Francesca Calace
Il Piano come riferimento per le politiche paesaggistiche piemontesi	Giovanni Paludi, Paola Gastaldi
Friuli Venezia Giulia: la Regione tra governo del territorio e pianificazione paesaggistica	Sandro Fabbro
Prospettive progettuali nel Piano paesaggistico regionale lombardo	Andrea Arcidiacono
Dal QTRP ai progetti di territorio/paesaggio	Paola Cannavò, Massimo Zupi

VOLUME 3

Il Manifesto del Po	Luca Imberti
Le città accessibili. Linee guida	Iginio Rossi
L’Italia Mediana	Donato Di Ludovico
I Paesaggi del Sud	Angioletta Voghera, Luigi La Riccia
Osservatorio per il Consumo di Suolo della Campania	OPS Emanuela Coppola
Il Piano del Parco Nazionale dell’Appennino Lucano	Daniele Ronsivalle
Calabria	Paola Cannavò, Massimo Zupi
Il Progetto “Agri Gentium: landscape regeneration”	Filippo Schilleci, Vincenzo Todaro
Forme di attuazione dello scenario strategico del PPTR	Luigia Capurso, Luigi Guastamacchia
Il Mosaico di San Severo. Percorso di Sperimentazione dei Progetti Territoriali per il Paesaggio Regionale del PPTR	Fabio Mucilli
Rural Revolution. Il Parco Agricolo dei Paduli	LUA Laboratorio Urbano Aperto
Lecce è il suo mare	Francesco Baratti

Le istituzioni a fronte delle autonomie differenziate

Intervista di Carlo Alberto Barbieri a Pierluigi Mantini

Le riforme istituzionali (costituzionali e di legislazione ordinaria della scorsa XVII 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) non è compiutamente attuata ed è un po’ abbandonata a se stessa...

Permane dunque il Titolo V della riforma costituzionale del regionalismo italiano del 2001. La mozione di fiducia con cui ha preso vita la XVIII legislatura ed il Governo, 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 della Costituzione, terzo comma, nei confronti delle Regioni che ne facciano motivata richiesta e precisando l’intenzione di assecondare i processi già in atto (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna).

C.A.B. La prima domanda riguarda quale direzione di marcia istituzionale è visibile in questa XVIII legislatura e da parte del Governo in carica, oggi e nel prossimo futuro in Italia?

Premessa. La riforma costituzionale del regionalismo italiano del 2001 (e prima ancora il cosiddetto “federalismo amministrativo” Bassanini degli anni 1997-1999) era basata sul ritenere che la nuova allocazione delle funzioni legislative e amministrative, ispirata ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, fosse diretta a garantire maggiore efficienza di governo e migliore gestione delle risorse, contribuendo così allo sviluppo della società italiana nel suo complesso. Non a caso, a questo proposito, nel 2001, sono stati introdotti oltre alle “materie a legislazione concorrente” (art. 117, terzo comma, Cost.) anche alcuni presidi “statali” e meccanismi di “tenuta nazionale” (in particolare nello stesso art. 117, il comma 2, lett. m) in tema di livelli essenziali, oltre al nuovo art. 119, con la previsione di obblighi perequativi che compensassero i naturali e non eliminabili squilibri, erano pensati.

La modifica dell’ art. 116 u.c. era dunque immaginata in questa chiave e cioè nella consapevolezza del fatto che le “peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione” dovessero prevedere la possibilità di ulteriori strumenti organizzativi, che consentissero la differenziazione ai medesimi fini per le regioni a statuto ordinario. Va precisato che gli ambiti materiali su cui sono attivabili le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” sono esclusivamente: tutte le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) e le sole seguenti materie di potestà legislativa esclusiva statale:

- organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.);
- norme generali sull’istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.);
- tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.)

Fra le materie concorrenti vi è il Governo del territorio che insieme ai, beni paesaggistici e culturali ed alla Protezione civile e infrastrutture sono fra le richieste delle Regioni nell’applicazione dell’art. 116 (con più o meno sottolineatura) quelle maggiormente ricorrenti.

Il Governo del territorio è materia che l’INU ha considerato una competenza “oggettivamente” concorrente, attendendo, proponendo ed incalzando lo Stato (Parlamento e Governi) a emanare la necessaria legge di principi fondamentali e di cui oggi sembrano perdute le tracce (con conseguenze negative per il governo del territorio, per la stessa necessaria attività legislativa delle Regioni e soprattutto per la pianificazione delle città e dei territori).

P.M. La materia è molto complessa e non è facile fare delle previsioni. Nel “contratto di governo”, alla base dell’attuale Esecutivo, è scritto l’impegno ad attuare il “ regionalismo differenziato”, ai sensi dell’art.116 Cost. e delle “ intese” sottoscritte con alcune regioni da parte del precedente Governo, secondo “la logica delle geometrie variabili che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale”.

Nelle comunicazioni rese alle Camere il 5 giugno 2018, per il voto di fiducia al nuovo Governo, il presidente del Consiglio ha ribadito l’impegno all’attuazione dell’art.116, terzo comma.

Nel Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2019 è stato condiviso “ lo spirito delle intese” raggiunto con Lombardia , Veneto, Emilia Romagna. Dunque, l’obiettivo è nel programma di governo e di legislatura ed il cammino è ora avviato anche sul piano parlamentare. Occorre però tener conto che, già in fase di audizioni, sono emerse notevoli complessità e che ora tutte le regioni italiane , con la sola eccezione dell’Abruzzo, hanno



Avv. PIERLUIGI MANTINI
Avvocato cassazionista
e professore di diritto
amministrativo.



in vario modo avviato iniziative volte a rivendicare il federalismo differenziato, che a questo punto possiamo definire un “federalismo esplosivo”, che mette a rischio l’unità nazionale. Infatti, il dibattito si è sin ora concentrato sul profilo della sostenibilità finanziaria e delle risorse, sul principio (relativo) dell’“invarianza della spesa storica”, ed il graduale passaggio al “ fabbisogno standard”, su chi guadagna e chi perde, ma il problema è molto più ampio poiché riguarda non solo le prassi del “ buon governo” , dell’amministrazione dei territori, ma il cuore stesso della legislazione, del potere di fare le leggi e stabilire le regole. Si pensi che solo la Regione Lombardia richiede la piena competenza legislativa in ben 26 materie e così, in misura di poco inferiore, anche le altre regioni. Si tratta di materie tutte importantissime tra cui, per quanto qui di maggior interesse, il governo del territorio, la rigenerazione urbana, le infrastrutture e le grandi reti di trasporto, l’ambiente e l’ecosistema, i beni culturali.

Non occorre essere un giurista o uno scienziato politico per comprendere che in questo modo si ottengono tre risultati sicuri :

1. si moltiplicano i centri normativi, il numero delle leggi, la complessità delle regole (e alla lunga, inevitabilmente, i costi);
2. saranno incrementati i conflitti , tra Stato e Regioni e tra Regioni, dinanzi alla Corte Costituzionale;
3. si indeboliscono le politiche unitarie nazionali, quasi impossibili senza il concorso dei legislatori “ speciali” regionali, in una fase storica in cui gli Stati sono chiamati sempre più a partecipare, con politiche nazionali responsabili ed efficaci, agli impegni assunti in Europa e nelle organizzazioni internazionali e sovranazionali.

Il punto è, in sostanza, il seguente : gli Stati nazionali si trasformano (dal Congresso di Westfalia a quello di Vienna, al Risorgimento, le grandi guerre e gli orrori del Novecento, la stagione delle costituzioni sociali e liberaldemocratiche, la nascita delle Nazioni Unite, dell’Europa, del WTO e del FMI, la caduta del muro di Berlino e delle Twin Towers....) ma non sono morti, come pure dimostra l’attuale stagione del cosiddetto “ ritorno al sovranismo”, per illusoria che sia. Il governo delle grandi crisi finanziarie e bancarie, dei bilanci pubblici, dei cambiamenti climatici, delle migrazioni, la lotta al terrorismo, la stessa regolazione dei commerci, delle grandi reti infrastrutturali e di internet, ha ancora bisogno degli Stati unitari, come espressione storica delle comunità nazionali, aperti alla collaborazione sovranazionale.

Non si può fare lo stesso con “l’Europa dei comuni e delle province” e con uno Stato indebolito da 21 legislatori “speciali” regionali e avviluppato in un inestricabile groviglio normativo e di poteri.

Possiamo sintetizzare nel modo seguente: si sta come territori, città e governi locali nella competizione globale ma si governano le grandi questioni del nostro tempo attraverso gli Stati, le leggi e le politiche nazionali. C’è una vasta letteratura che magnifica il modello italiano come “capitalismo di territorio” (diverso dal “ capitalismo finanziario” anglosassone, dal “capitalismo renano della cogestione”, dal “ capitalismo-Paese” francese o cinese..) e si illude di poter fare da solo, con la riappropriazione dei poteri legislativi di decisione. Un’idea, quella della legislazione esclusiva delle regioni sull’ “economia dei territori “, contenuta anche nella riforma costituzionale leghista della grande devolution del 2005, respinto dal referendum popolare del 25/26 giugno 2006 nella totalità delle regioni italiane, ad esclusione di Lombardia e Veneto. Quel voto dovrebbe essere ricordato di più oggi anche per segnalare una “ specialità “ del lombardo- veneto, che a certe condizioni è possibile riconoscere. C’è un evidente problema di limiti di sostenibilità, se si va a spasso per il mondo da soli non si va lontano o si rischiano brutti incontri. “ Sovranismo” non fa rima con “federalismo”, soprattutto in Italia, per la sua giovane storia di stato unitario già connotata da una cultura delle autonomie, e per l’assenza di istituzioni di bilanciamento (presidenzialismo, Senato delle regioni ecc.).

L’attuazione delle intese dell’art.116 sarà prevedibilmente complesso perché la redistribuzione delle competenze legislative di decine di materie tra parlamento e Regioni non è agevole ed anche sul lato finanziario persistono numerosi dubbi e problemi aperti. Come noto, le risorse finanziarie saranno determinate in termini di compartecipazione o aliquota di gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale; le risorse dovranno comunque essere quantificate in modo da consentire alla Regione di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite; in una prima fase occorrerà prendere a parametro la spesa storica , sostenuta dallo Stato nella regione e riferita alle funzioni trasferite o assegnate ma progressivamente questo criterio sarà sostituito dal parametro dei fabbisogni standard, misurati in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale, in rapporto ai rispettivi valori nazionali, rimanendo però inalterati gli attuali livelli di erogazione dei servizi. Ognuno vede la complessità e l’ambiguità di una tale operazione ove solo si pensi che i migliori studi prevedono 70 variabili per il calcolo dei fabbisogni standard. Le parole hanno molti significati, come disse Humpty Dumpty ad Alice (in Attraverso lo specchio), per capirne il contenuto “

Le istituzioni a fronte delle autonomie

bisogna vedere chi è che comanda”.

C.A.B. La seconda domanda: può però essere il ricorso all'attuazione dell'art. 116 l'occasione per un serio ripensamento, a 18 anni dal 2001, su un elenco di materie concorrenti subito apparso un po' frettoloso e troppo ampio? ma soprattutto, le richieste di maggiore autonomia in alcune materie, quale nuova ripartizione fa emergere fra Stato e Regioni? e lo Stato cosa eventualmente mantiene in quelle materie di maggior autonomia chiesta dalle Regioni (in particolare nel Governo del territorio)?

Premessa. Il dibattito (e il contrasto) sul regionalismo ad autonomia differenziata si gioca anche su un'ambiguità che dovrà prima o poi essere con certezza sciolta: è la questione di fondo del rapporto tra differenziazione e uguaglianza e tra competizione e cooperazione, in definitiva tra particolarismo e coesione sociale. In altri termini, la dicotomia tra modello di differenziazione “solidaristico” (o cooperativo), di impronta più tradizionalmente novecentesca (teso a equiparare e rendere il più possibile equivalenti le condizioni di vita tra le diverse componenti dello Stato regionale scelto dalla Costituzione) e modello “competitivo”, che emerge soprattutto a seguito dei profondi sconvolgimenti dell'assetto socio-politico conseguenti ai processi di globalizzazione, di prevalenza del libero mercato e di drastica riduzione delle risorse disponibili.

Se infatti la rivendicazione della differenziazione viene fatta a partire dal così detto “residuo fiscale” (e la polemica politica, anche all'interno del Governo, è soprattutto su questo punto), da lasciare ai territori regionali che lo producono, è chiaro che ciò che viene rivendicato non è una migliore allocazione ed efficienza delle funzioni (che di per sé dovrebbe limitarsi a comportare un aumento del trasferimento dallo Stato delle risorse destinate a finanziare le funzioni che esso non svolge più e che sono attribuite agli enti che rivendicano di poterle gestire meglio). Ciò che viene in realtà rivendicato è un trattamento differenziato (presumendolo migliore quanto all'effettivo godimento dei diritti mediante le maggiori risorse) delle popolazioni residenti nelle regioni che si differenziano, legato al maggior gettito fiscale che quelle regioni sono in grado di produrre rispetto alle altre.

P.M. Certamente sì, dovrebbe essere proprio questa la direzione di marcia. Se la torta da spartire è costituita da ampi poteri legislativi e risorse finanziarie è prevedibile una lunga (e forse definitiva) fase di federalismo competitivo e conflittuale più che “solidale”. Il Consiglio regionale della Calabria, il 30 gennaio 2019, ha diffidato il Governo “a predisporre atti che prevedano il trasferimento di poteri e risorse ad altre regioni sino alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p., n.d.r.) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Si è rivendicato un “regionalismo solidale” ed è stata auspicata la “convergenza tra le regioni del Meridione”. Analoghi segnali sono provenuti dalla Regione Campania: non sono sintomi di un rafforzamento della coesione nazionale. Naturalmente si può auspicare che il processo di attuazione, se vi sarà, possa essere ben ordinato, attorno alle due principali categorie di spesa: le “spese l.e.p.” (circa il 70 per cento) e le rimanenti, per il finanziamento delle altre funzioni (si veda la condivisibile analisi di A. Petretto, Regole da rispettare per un buon federalismo differenziato in www.lavoce.info).

Il problema riguarda però, come sottolineato, anche il cuore della funzione legislativa, in una ripartizione “appropriativa” che riguarda moltissime materie e svuota notevolmente i poteri del parlamento (parte seconda, titolo primo della Costituzione e art.117).

Nel delicato ed inedito processo di attuazione dovrebbero essere chiari due principi, dando per acquisita l'impossibilità di votare insieme, con un solo voto, le intese con le tre regioni:

1. non è pensabile che il Parlamento approvi, con una sola votazione, il testo di ciascuna intesa, con materie assolutamente eterogenee e rinunciando al proprio potere-dovere emendativo;
2. sarebbe auspicabile che sulle singole materie oggetto di intesa il Parlamento nazionale definisse con legge i principi e i contenuti che restano nella competenza legislativa nazionale, per definire un assetto ordinato e non conflittuale. In sostanza, occorre procedere con il criterio “materia per materia”, in Parlamento, considerando l'intesa come uno atto propositivo di impulso.

In effetti, le formule della “competenza legislativa concorrente”, così come in passato quelle analoghe delle “leggi quadro o cornice”, appaiono esauste. Un riordino delle competenze legislative, tra Stato e Regioni, come quello suggerito, avrebbe davvero la sostanza di una “grande riforma costituzionale”, ed impegnerebbe il Parlamento per un tempo lungo.

Sarà possibile? Sarà il Parlamento nazionale, in questa fase, all'altezza di un tale compito?

Ciascuno può dare la propria risposta ma non sembra esserci una diversa strada da percorrere. Una legge unica che approvasse materie tanto eterogenee sarebbe assai discutibile sotto il profilo costituzionale così come una devolution in blocco alle regioni di oltre 23 materie. Pensare che la competenza legislativa su “governo

del territorio, infrastrutture, ambiente ed ecosistemi” sia in toto devoluta alle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, oggi, ed alle altre in movimento, domani, è ampiamente irragionevole e ciò anche al netto da qualsiasi considerazione sulla qualità dei consigli regionali. Se la materia urbanistica ben può essere di competenza legislativa regionale è difficile ipotizzare che i temi che riguardano la conformazione delle proprietà (vincoli, espropriazione, principi di perequazione..), i principi essenziali della disciplina edilizia, la fiscalità urbana, l’abusivismo edilizio e le sanzioni, i programmi straordinari per le città ed il contenimento del consumo di suolo, le grandi scelte infrastrutturali e ambientali, non possono essere lasciati ad libitum ai legislatori regionali. Se il Parlamento mostrerà pazienza e lungimiranza l’occasione non sarà perduta.

C.A.B. La terza domanda: Il diffuso ricorso all’art 116 da parte delle Regioni è allora di tipo “tecnico” o è sostanzialmente e prevalentemente “politico”? ed in che modo le nuove competenze chieste sono funzionali o necessarie alla “funzione costituzionale” delle Regioni?

P.M. Viviamo in un sistema di multi level government , ispirato ai principi di sussidiarietà e adeguatezza delle funzioni. In questo contesto, in particolare, la legislazione non può essere confusa con l’amministrazione. Alla vigilia di importanti elezioni dobbiamo pensare agli “Stati uniti di Europa”, tra i paesi fondatori più quelli iberici e del Nord, dove si decide a maggioranza su molte materie, e ad un secondo perimetro “l’Europa degli Stati” , sempre in area euro, ove si possa decidere in prevalenza all’unanimità, rispettando la maggiore autonomia degli Stati che la rivendicano. Occorrono idee e trattati nuovi, per stare insieme, non per dividersi. Le città capaci di concentrare risorse, economiche ed umane, resteranno centrali nella competizione tra territori e nella coesione sociale: smart cities accanto a land cities. La rigenerazione urbana e le politiche di sviluppo sostenibile, già delineate nell’Agenda Onu 2030, sono le grandi sfide del nostro tempo, la “l’urbanistica del terzo millennio”.

È assai provinciale e pericoloso pensare che le regioni e i territori possano affrontare da soli queste sfide, nel nome di un “sovrano minor”, e che l’indebolimento del ruolo del parlamento nazionale , nella definizione dei principi e delle regole, costituisca un passo in avanti. Non vi è nulla di “ tecnico” in questo percorso , ma un’ ipertrofica interpretazione politica dell’art.116 Cost., già in sé discutibile, che anziché essere utilizzato per “aggiornare” il quadro storico delle “speciali competenze” di alcune regioni, su poche e determinate funzioni, all’insegna della piena sostenibilità di esse, viene allegramente brandito per “spogliare” il parlamento nazionale delle sue prerogative. Siamo in una fase storica diversa dalla fine del secolo scorso al tempo in cui l’art.116 fu pensato e votato. Si è messa in moto una sorta di ordalia egoistica delle “ caste regionali”, a partire dalle tre regioni dell’intesa che, come “ i tre tenori” , hanno innescato un coro che rischia però di travolgere il sistema istituzionale nazionale e di produrre un profondo mutamento della forma-Stato.

È un rischio ed anche un effetto paradossale, nel momento in cui si proclama a gran voce il ritorno al sovrano degli Stati. Ma può anche tradursi in un’ opportunità se lo Spiritus creator, invocato a suo tempo e con successo da Benedetto Croce per l’Assemblea costituente, vorrà riprendere il suo viaggio.

Abbiamo indicato alcuni rimedi per un percorso ordinato e utile basato su un ponderato riordino delle competenze legislative, nella logica della “grande riforma” costituzionale .

Nella storia repubblicana tutti i tentativi di questo tipo sono falliti (dal decalogo Spadolini 1982, al Comitato Riz-Bonifacio, dalla Commissione Bozzi a quella De Mita-Iotti, dal Comitato Speroni 1994 alla Commissione D’Alema 1997-98, alla grande “devolution” 2005, al referendum del 4 dicembre 2016) con la singolare eccezione del Titolo quinto nel 2001.

Si sono preferite riforme costituzionali puntuali (art.56 sugli italiani all’estero, art.51 sulla parità di genere, art.111 sul giusto processo, art.81 sul pareggio di bilancio).

Lo “spirito costituente”, in sostanza, è merce rara e prevale la “ prudenza costituzionale”.

Pensare di aggirare questa storia e di ridurre un grande riordino di competenze legislative e finanze, tra Stato e Regioni, ad un “ fatto tecnico”, sarebbe un gravissimo errore.

Il Parlamento è chiamato ad un arduo compito ma occorre anche che il dibattito nel Paese sia all’altezza di una grande questione nazionale.