POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Il Governo del territorio nell' autonomia differenziata delle Regioni: un tema da mettere più in luce.

Original
Il Governo del territorio nell' autonomia differenziata delle Regioni: un tema da mettere più in luce / Barbieri, CARLO ALBERTO - In: Nuove Prospettive per la pianificazione del territorio - New urban planning perspectives / Francesco Domenico Moccia, Marichela Sepe. - STAMPA. - [s.l] : INU Edizioni, 2020. - ISBN 978-88-7603-202-8. - pp. 25-30

Availability:
This version is available at: 11583/2804352 since: 2020-03-18T19:01:53Z

Publisher:
INU Edizioni

Published
DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

05 May 2024

Nuove Prospettive per la pianificazione del territorio

New Urban Planning Perspectives

a cura di/edited by
Francesco Domenico Moccia, Marichela Sepe

INU Edizioni

Accademia
Collana diretta da
Francesco Domenico Moccia, Università Federico II, Napoli

Comitato scientifico:
Giuseppe De Luca, Università di Firenze
Paolo La Greca, Università di Catania
Brian Muller, University of Colorado Boulder
Marichela Sepe, CNR
Loris Servillo, Università di Lovanio
Silvia Viviani, INU
Athena Yiannakou, Aristotle University of Thessaloniki
Yodan Rofe, Università Ben Gurion di Negev
Oriol Nel•lo, Universidad Autónoma de Barcelona

I volumi pubblicati in questa collana sono
preventivamente sottoposti ad una doppia procedura di 'peer review'

Progetto grafico
Ilaria Giatti

Prodotto da
INU Edizioni Srl
Via Castro Dei Volsci 14
00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
inued@inuedizioni.it
www.inuedizioni.com
Iscrizione CCIAA 81 4890/95
Iscrizione al Tribunale di Roma 3563/95

Copyright
INU Edizioni Srl
È possibile riprodurre testi o immagini con espressa citazione della fonte

Finito di stampare
Febbraio 2020
Officine Grafiche Francesco Giannini & Figli SpA

In copertina
Londra, prospettiva dalla New Tate Modern. Foto di Marichela Sepe

ISBN: 978-88-7603-202-8 (print)
ISBN: 978-88-7603-203-5 (eBook)

NUOVE PROSPETTIVE PER LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

New Urban Planning Perspectives

a cura di/edited by
Francesco Domenico Moccia, Marichela Sepe

INDICE/CONTENTS

Introduzione
Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe, Nuove Prospettive per la pianificazione del territorio, 5

Michele Talia, La rigenerazione territoriale e urbana nell'età dell'incertezza, 15

Carlo Alberto Barbieri, Il Governo del territorio nell' autonomia differenziata delle Regioni: un tema da mettere più in luce, 25

Massimo Angrilli, Paesaggi, beni culturali, patrimonio Unesco, 31

Giuseppe Fera, Paesaggi e beni culturali: risemantizzazione, restauro, resilienza, 44

Andrea Arcidiacono, Laura Pogliani, Silvia Ronchi, La Rete verde locale struttura il Piano urbanistico. Disegno degli spazi aperti e vivibilità urbana a Rescaldina, 58

Isidoro Fasolino, Turismo. Dinamiche del fenomeno e scenari per città e territori, 69

Donato Di Ludovico, Pierluigi Properzi, Reti fisiche, infrastrutture virtuali, 84

Taner Oc, Healthy ageing and the city, 102

Marichela Sepe, Contemporary sustainable cities: planning healthy, safe, quality and accessible places, 120

Francesco Domenico Moccia, Rethinking the urbanist perspective on public spaces: their role in structuring Naples, Italy, across a millennium of urban change, 132

Il Governo del territorio nell'autonomia differenziata delle Regioni: un tema da mettere più in luce

Carlo Alberto Barbieri

Le riforme istituzionali (costituzionali e di legislazione ordinaria della scorsa XVII legislatura), non hanno avuto seguito[1]: Permane dunque nella attuale XVIII legislatura, immutato, il Titolo V della riforma costituzionale del 2001 con il suo profilo sussidiario, in un complesso impianto di unità nazionale e forte regionalismo, soprattutto focalizzabile nelle relazioni fra gli articoli della Costituzione n. 116 (che, al comma 3, contempla autonomie differenziate per le Regioni)[2] e n.

---

[1] Il Referendum del 4.12.2016, non ha confermato la riforma costituzionale in chiave più centralista della Repubblica predisposta del Governo Renzi (la legge di riforma costituzionale, fra i suoi obbiettivi, prevedeva la modifica radicale del Titolo V, con l'eliminazione di tutte le materie concorrenti e loro "statalizzazione", collocando così anche la matteria *governo del territorio* fra le competenze esclusive dello Stato). La connessa legge elettorale è stata "folgorata" dalla Corte Costituzionale. La stessa "riforma Delrio" (con l'istituzione, per legge, delle Città metropolitane e delle Unioni di comuni, la marginalizzazione delle Province e il profilo elettivo di secondo grado di CM e Province) non è compiutamente attuata, non è in corso un suo aggiornamento al mantenimento originario del Titolo V e risulta quasi abbandonata a se stessa.

[2] Correttamente tale possibilità, nell'art 116, è stata riferita (e circoscritta) soprattutto a materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) con le sole eccezioni di 3 materie di potestà legislativa esclusiva statale ma con parziali limiti: 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.).

117 (che attribuisce competenze legislative esclusive e concorrenti fra Stato e Regioni).

Fra le 20 materie legislative concorrenti vi è il *Governo del territorio* che insieme ai, *beni paesaggistici e culturali*, all'*Ambiente* ed alla *Protezione civile e infrastrutture* sono quelle maggiormente ricorrenti (con più o meno sottolineatura) fra le richieste delle Regioni (nel corso del 2019 praticamente tutte,oltre ai procedimenti da tempo in corso della Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) nell'applicazione dell'art. 116 della Costituzione.

Il *Governo del territorio* è materia che deve essere considerata una competenza "oggettivamente" concorrente (oltre che a mio modesto avviso, anche per autorevoli posizioni in merito fra cui, quelle fermamente e continuamente sostenute dall'Istituto Nazionale di Urbanistica[3], dal 2001 e sopratutto in occasione del formulazione della riforma del titolo V del 2014, non confermata dal Referendum del 2016); ciò sia per il carattere transcalare e multilivello istituzionale[4] di questa complessa materia (più che una *materia* il governo del territorio andrebbe giuridicamente e tecnicamente considerato e condiviso come un *Valore* oltre che un *insieme complesso di funzioni* fra loro interagenti), sia per chiarire le indispensabili relazioni con alcune materie esclusive o concorrenti (tutele e valorizzazioni ambientali e dei beni culturali fra tutte), sia per fondamentali ragioni di merito quali i temi sostantivi che riguardano: la conformazione delle proprietà (vincoli, espropriazione, principi di perequazione..); un'applicazione omogenea nazionale del principio di sussidiarietà-adeguatezza-differenziazione alla pianificazione e formazione d approvazione dei Piani e delle loro integrate valutazioni ambientali; il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana e territoriale; la garanzia di dotazione di standard di spazi e servizi pubblici; la fiscalità urbanistica; le grandi scelte infrastrutturali e ambientali; opportuni programmi straordinari per le città, i principi essenziali della disciplina edilizia, l'abusivismo edilizio e le sanzioni).

È in questo quadro che l'INU ha atteso, proposto ed incalzato (e continuerà a farlo) lo Stato (Parlamenti e Governi) ad emanare la necessaria organica[5] *Legge di principi fondamentali* e di cui ancora oggi sembrano

---

3 Vedi il sito dell'Istituto Nazionale di Urbanistica: www.inu.it.

4 Il governo del territorio è di per sé caratterizzato dal *multi level government*, dovendosi inoltre ispirare ai principi di sussidiarieta' e adeguatezza delle funzioni e in particolare sotto questo profilo, la legislazione non può essere confusa con l'amministrazione.

5 Fra i molteplici atti legislativi in corso non organici, parziali e settoriali si possono citare: la Legge 14 giugno 2019, n. 55 di Conversione in legge, con modificazioni, del

perdute le tracce, con conseguenze negative per il governo del territorio stesso, per la necessaria efficace attività legislativa delle Regioni e soprattutto per l'innovazione della pianificazione delle città e dei territori.

In altri termini, il governo del territorio era e resta ancora difficile da attribuire come materia esclusiva allo Stato[6] e, per motivazioni opposte, altrettanto discutibile e irragionevole sarebbe anche una sua attribuzione esclusiva alle Regioni (per reali rischi di frammentazione legislativa, contenzioso fra Stato e Regioni, assenza di fondamentali riferimenti unitari, ecc.). Tuttavia, non si può non sottolineare, ancora una volta, la vistosa responsabilità dello Stato che, in 18 anni, non ha saputo redigere e approvare nessuna legge di principi fondamentali riguardante le 20 materie concorrenti, condizione posta dal Titolo V del 2001 perché, a valle del telaio nazionale e fondamentale di esse, le Regioni avrebbero dovuto fare buone e caratterizzate territorialmente leggi di contenuto e disciplina di una data "materia concorrente" e soprattutto, per quanto qui di interesse, quella del *governo del territorio*.

Una domanda di fondo che ritengo debba porsi è se, in questa fase, il ricorso all'attuazione dell'art. 116 possa essere in generale interpretato

---

DL 18 aprile 2019, n. 32, "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici" (il cosiddetto *Sblocca cantieri*); l'AS n. 2383 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato"; le proposte di legge AS 1131/2019 "Misure per la rigenerazione urbana" e AC 113/2019 "Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche"; inoltre, fra gli altri, almeno due Tavoli o Gruppi di lavoro quali: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, gruppo di lavoro istituito con D.M. n. 349/2018 "Adeguamento del DI 2 aprile 1968 n. 1444 alle nuove dotazioni urbanistiche necessarie per i processi di miglioramento della qualità urbana e per la disponibilità di nuovi presidi per la coesione sociale e disciplina dei parametri di altezza e distanza da osservare nella pianificazione urbanistica e nelle costruzioni"; Tavolo nazionale presso il Consiglio superiore dei LL.PP, per la revisione del DPR 380/2001 (il riferimento qui è alla parte urbanistica-edilizia).

6 Lo Stato repubblicano, su una importante materia come il *governo del territorio*, molto più dell'*urbanistica* ereditata dal 1942 con la legge 1150 (ancora sostanzialmente in vigore come legge urbanistica italiana!), dal 1948 ha legiferato in modo incompiuto con la "legge ponte" nel 1967 e poi con la "Legge Bucalossi" nel 1977, entrambe oggetto di pesanti interventi della Corte Costituzionale. Dal 1977 lo Stato (con il DPR 616) ha poi lasciato parte della competenza legislativa urbanistica alle Regioni (senza però perdere la competenza su di una legge urbanistica nazionale). Nel totale silenzio legislativo dello Stato, tutte le Regioni da allora hanno prodotto leggi di "prima generazione" *urbanistiche* (fino all'inizio degli anni '90) e molte, dopo la riforma del Titolo V del 2001, si sono dotate di leggi, anche significativamente innovative, di "seconda generazione" e "terza generazione"(vedi in particolare la più recente Lr Emilia Romagna n.24/2017 o la avanzata revisione in corso della ancora vigente Legge urbanistica della Campania del 2004) sulla *pianificazione per il governo del territorio*, in un'attesa, mai finita, della obbligatoria *Legge di principi fondamentali* della materia concorrente *Governo del Territorio* da parte dello Stato stabilita proprio dall'art 117 della Costituzione.

e sviluppato come positiva occasione, a 18 anni dal 2001, per un serio ripensamento e "ristrutturazione" (a Costituzione invariata) di un elenco di materie concorrenti subito apparso troppo ampio e un pò frettolosamente (e poco) definito nel 2001; ma soprattutto, in particolare, possa esserlo per il *governo del territorio*.

Per quanto fin qui considerato, pensare che la competenza legislativa sul *governo del territorio,* ma anche sui suoi nessi con infrastrutture e trasporti, ambiente e valutazione ambientale strategica, beni paesaggistici e culturali, ecc. sia totalmente devoluta alle Regioni non è auspicabile (anzi forse è irragionevole) e ciò anche al netto da qualsiasi considerazione sulla qualità dei Consigli e Governi regionali.

Piuttosto il punto da considerare, e su cui spostare attenzione, impegno e la "trattativa", politica, può essere quello di come "scolpire" la massa della poco articolata e definita "materia" concorrente *governo del territorio*, per fare emergere (come esito della scultura) proprio quei pochi, essenziali, chiari indispensabili e condivisi oggetti dei "Principi fondamentali" (a mio avviso: la conformazione delle proprietà e la non durata a tempo indeterminato dei diritti di edificabilità privati assegnati dal Piano urbanistico, analogamente a quanto statuito per i vincoli pubblici il cui tempo di validità è stabilito in 5 anni; la struttura e le finalità della fiscalità urbanistica; la sussidiarietà nell' approvazione dei piani[7]; alcune finalità strategiche nazionali come il contenimento del consumo di suolo,….) idonei ad evitare percorsi tortuosi, contenziosi continui, insostenibili frammentazioni, caleidoscopi ed eclettismi legislativi regionali su un campo così complesso e costituente *valore* oltre che essere una *materia*. Su tutto il resto e l'altro che attiene alla materia, a quel punto ed ai sensi dell'art. 116, si potrà attribuire piena potestà legislativa, in questo senso differenziata ed aumentata, alle Regioni.

---

[7] Un metodo convincente ispirato al principio di sussidiarierìtà è ad esempio quello previsto e proceduralmente disciplinato e sperimentato dalla legge urbanistica del Piemonte (Lr 56/1977 con la sua modifica del 2013), basato sulle *Conferenze di copianificazione e valutazione* (metodo che però non trova omogeneità su base nazionale per le similitudini ma anche le rilevanti differenze nelle varie leggi regionali). Un metodo e una procedura ispirato alla *governance*, ed alla necessaria natura processuale e collaborativa richiesta del nuovo pianificare. È questa una strada per sostituire in modo sostenibile ed equilibrato, la tradizionale procedura di approvazione gerarchica e verticale basata su atti complessi di e fra Enti sovraordinati e sotto ordinati (e su fasi temporalmente assai lunghe). Le Conferenze rappresentano infatti la sede più idonea sia per concepire e recepire nel processo di formazione e valutazione strategica del piano urbanistico, gli indirizzi, le direttive o le prescrizioni transcalari (nazionali, regionali, metropolitane), attraverso i contenuti dei rispettivi piani e delle politiche, sia soprattutto per entrare nel merito dei problemi e delle soluzioni per essi individuate dalle scelte della pianificazione.

In conclusione ci si può ancora domandare se il diffuso (in alcuni casi,preteso) ricorso all'art 116 da parte delle Regioni sia allora di tipo e profilo "tecnico" o sia più prevalentemente "politico".

L'attuazione delle intese dell'art. 116 è oggettivamente complesso (e continuerà prevedibilmente ad essere politicamente controverso); ciò perché la redistribuzione delle competenze legislative di oltre 20 materie concorrenti (e per quanto consentito dal 116, anche 3 esclusive dello Stato) tra Parlamento e Regioni non è certo agevole ed anche (soprattutto) sul lato finanziario persistono numerosi dubbi e complicati problemi aperti.

Non emerge soltanto un profilo " tecnico" in questo percorso, ma sembra evidente il prevalere di una interpretazione anche a volte fin troppo "politica" dell'art. 116 Cost. che, anziché essere utilizzato per, come prima auspicato, "aggiornare" il quadro storico delle "speciali competenze" di alcune Regioni su poche e determinate funzioni, all'insegna della piena sostenibilità e maggiore efficacia ed efficienza di esse, ispira e sospinge la legislazione esclusiva delle Regioni, sul versante dell'"economia dei territori"[8].

A novembre è stata resa pubblica la Bozza di legge quadro sul federalismo differenziato predisposta dal ministro per gli Affari regionali Boccia del secondo Governo Conte. Una proposta che ha ottenuto una sostanziale condivisione dalla Conferenza delle Regioni del 28 novembre 2019[9].

La prima differenza di fondo con la situazione del passato è che in quel caso vi erano pre-intese che provenivano da un unilaterale confronto tra Governo e regioni e che non prevedevano il passaggio per il parere delle Commissioni parlamentari interessate, ma direttamente un voto finale di conferma del Parlamento.

---

[8] Un simile più esplicito obbiettivo in tal senso era contenuto anche nella riforma costituzionale della cosiddetta *devolution federalista* del 2005, peraltro nettamente respinto dal referendum confermativo del 25/26 giugno 2006 nella totalità delle regioni italiane (ad esclusione di Lombardia e Veneto).

[9] I Governi precedenti non avevano pensato di incardinare in una legge quadro i principi generali secondo cui attuare l'autonomia differenziata regionale ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione, ma tra Regioni e Presidenza del Consiglio dei ministri erano state siglate pre-intese sulle quali il Parlamento si sarebbe dovuto esprimere solo in fase di approvazione. Questo modo di procedere ha suscitato molte legittime perplessità, proprio per lo svuotamento del ruolo del Parlamento in fase propositiva. Per la Bozza del Ministro Boccia, invece, una volta sottoscritta l'intesa definitiva, il Governo avrà trenta giorni per presentare il relativo disegno di legge che poi verrà votato dal Parlamento. I Decreti attuativi dovranno essere votati in Consiglio dei ministri e resi definitivi con voto del Parlamento. All'interno dei decreti attuativi saranno contenuti sia la metodologia per il calcolo dei fabbisogni standard, che le risorse messe a disposizione per le funzioni devolute.

La seconda differenza sostanziale è l'intervento sulle clausole di salvaguardia previste dalle pre-intese. Prevedevano che se entro tre anni dall'emanazione dei decreti attuativi sulle autonomie non fossero stati approvati i fabbisogni standard, alle regioni sarebbe stata concessa la spesa media pro-capite nazionale. Per la Bozza invece, in quel caso, la spesa concessa sarà quella sulla base del riparto a legislazione vigente. È un cambiamento importante poiché elimina il disincentivo all'approvazione dei fabbisogni standard, che per regioni come Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna sarebbero stati sicuramente inferiori alla spesa pro-capite media nazionale (e quindi per le tre regioni sarebbe stato "conveniente" non arrivare a una loro definizione). La legge quadro tace invece su un altro controverso aspetto importante e su cui nelle pre-intese vi era una chiara presa di posizione: l'aumento di gettito da compartecipazione che sarebbe dovuto rimanere all'interno del territorio regionale, generando ulteriori disparità interregionali visti i differenti divari di crescita interregionali.

Il terzo tema rilevante inserito nella Bozza di legge quadro è quello della perequazione infrastrutturale. Visto il forte divario che esiste in questo campo tra Nord e Sud, potrebbe implicare una redistribuzione di risorse a favore di quest' ultimo, le cui modalità sono però tutte da definire.

Pensare di aggirare queste questioni e di ridurre un grande riordino di competenze legislative e finanziarie, tra Stato e Regioni, prevalentemente ad un" fatto tecnico", o prevalentemente economicistico-finanziario, sarebbe dunque un errore.

Il Governo, il Parlamento le Regioni sono perciò chiamati ad un importante compito ma occorre anche che il dibattito nel Paese sia all'altezza di una grande questione nazionale.

È in questo quadro che si colloca la volontà programmatica di partecipazione dell' Istituto Nazionale di Urbanistica alla attuale discussione sull'autonomia regionale differenziata, offrendo approfondimenti conoscitivi, quadri valutativi comparati e specifiche proposte con riferimento alla materia concorrente del *governo del territorio*[10].

---

[10] Vedi, a questo proposito, le linee programmatiche esplicitate dal Presidente dell'INU Michele Talia per il mandato 2019-21 dell'Istituto (www.inu.it).