

Manifesto per l'urbanistica
e
Principi e contenuti essenziali della Proposta di Legge nazionale
di Riforma del Governo del Territorio
2022

Manifesto per l'urbanistica

1. Le ragioni di un Manifesto per l'Urbanistica

Il mondo è attraversato da processi che stanno rapidamente cambiando le società, le prospettive di sviluppo delle nazioni e dei singoli e quindi il rapporto tra l'umanità e la terra. La globalizzazione dell'economia, la crescita demografica e le migrazioni come fenomeni ormai strutturali, il surriscaldamento della terra e le mutazioni del clima, e in generale la rottura dell'equilibrio tra umanità e natura, infine anche gli equilibri geopolitici in rapido mutamento costituiscono gli elementi dello scenario in cui si colloca il rapporto tra territorio e insediamenti umani. La pandemia di Covid ha accelerato e reso più evidenti gli elementi di crisi dello scenario mondiale (squilibrio fra paesi poveri e paesi ricchi) e nazionale.

Tali condizioni inducono a riflettere sulle basi fondanti della disciplina urbanistica: se esse siano pienamente adeguate a rispondere alle esigenze della società nazionale anche come parte sempre più organicamente integrata dell'Europa.

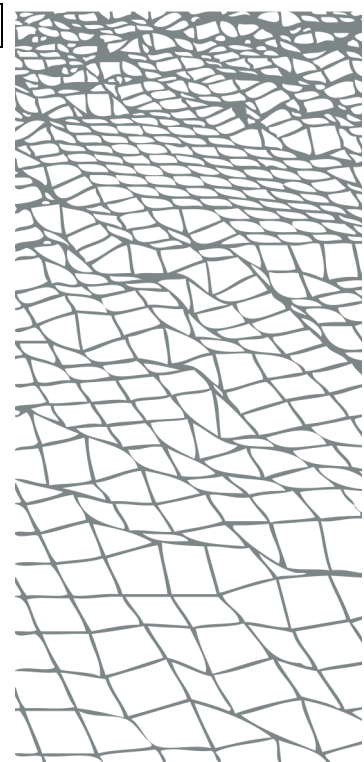
Oggi, in particolare in Italia, si impone la necessità di una nuova legge urbanistica nazionale come legge di principi che definisca ed espliciti il campo d'azione e le finalità dell'Urbanistica ed in base a questi regoli e renda coerenti le leggi regionali, garantendo l'unicità dei diritti dei cittadini.

Il Manifesto come riflessione sulle basi fondanti dell'Urbanistica si pone come un necessario, preliminare riferimento per la formulazione dei principi della nuova legge urbanistica.

2. Il campo d'azione dell'Urbanistica

L'oggetto dell'Urbanistica è il rapporto tra insediamenti umani e territorio, sia il territorio prevalentemente trasformato dall'uomo, sia il territorio prevalentemente naturale. Dunque, campo di studio e azione dell'Urbanistica sono: l'assetto del territorio nazionale, delle aree metropolitane e delle città; i beni culturali a rilevanza territoriale, storico architettonici e archeologici e il paesaggio nelle sue molteplici manifestazioni: agrario, urbano, periurbano, industriale, naturale.

L'urbanistica è strumento fondamentale per l'attuazione dei principi costituzionali laddove la Carta Costituzionale stabilisce, all'articolo 9, che *"la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali."* e all'articolo 41 che *"L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana."*



Nell'accezione esperta degli urbanisti il termine territorio comprende tutto, anche la città, così come il termine paesaggio non riguarda solo gli ampi spazi trasformati dall'uomo o naturali ma anche la percezione dello spazio urbano. Tuttavia, i termini città, territorio e paesaggio hanno una loro peculiare storia semantica e peculiari connotati problematici; pertanto, nel presente Manifesto si mantiene l'uso dei tre termini distinti non in quanto escludentisi ma in quanto evidenziano problematiche specifiche del generale tema del governo delle trasformazioni dello spazio fisico in cui opera la società.

3. Fine ed obiettivi dell'urbanistica

Il fine dell'Urbanistica è capire le trasformazioni del territorio e delle città, governarle e indirizzarle verso un assetto capace di esprimere le aspirazioni ideali e materiali, estetiche e spirituali, della società, della collettività e di ciascun cittadino e di definire e raggiungere una condizione di equilibrio con la natura che sia "sostenibile": ovvero un equilibrio evolutivo che garantisca la riproducibilità delle risorse naturali.

Compito dell'Urbanistica è garantire la conservazione, pur nelle trasformazioni, delle radici culturali che trovano espressione nell'antropizzazione del territorio, ovvero nella formazione del paesaggio e nell'evoluzione delle città. In Italia la bellezza del paesaggio e delle città è prerogativa straordinaria la cui tutela è fine precipuo dell'Urbanistica italiana.

Pur nella permanenza dei fini della disciplina urbanistica, gli obiettivi concreti della pianificazione possono mutare nel tempo. Per questo oggi gli obiettivi di interesse generale per i prossimi decenni vanno ridefiniti in una nuova legge urbanistica nazionale di principi.

4. Gli strumenti dell'Urbanistica

Gli strumenti dell'urbanistica sono la conoscenza, la pianificazione come atto progettuale, i metodi di gestione dell'attuazione dei piani.

La Conoscenza

L'urbanistica per sua intrinseca struttura si fonda sull'apporto di diverse discipline e ne organizza le relazioni in funzione del governo del territorio e della città e della loro pianificazione.

I flussi di informazione che provengono dai diversi campi disciplinari necessari alla pianificazione crescono in modo esponenziale, sostenuti dall'evoluzione tecnologica e digitale. Compito dell'Urbanistica è selezionare e dare regole comuni per la formazione della base conoscitiva, per il controllo della sua evoluzione e per l'interpretazione dei dati.

La conoscenza del territorio e della città sotto il profilo delle scienze naturali, umanistiche e sociali, deve diventare cultura diffusa e patrimonio comune di chi governa le istituzioni.

La Pianificazione

La pianificazione è lo strumento fondamentale che la disciplina urbanistica ha messo a punto in oltre un secolo e mezzo di evoluzione del proprio pensiero, per governare prima la città e poi il paesaggio e il territorio.

Il piano come atto progettuale, ovvero di prefigurazione dell'assetto finale desiderato, resta lo strumento cardine dell'Urbanistica. Ma oggi più che attraverso il Piano comunale inteso come cardine della pianificazione, il governo del territorio si deve esplicare attraverso un sistema complesso di piani, generali e settoriali, a diverse scale, fra loro coerenti, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà.

Gli strumenti della pianificazione devono conformarsi a due esigenze fondamentali: corrispondere alla struttura istituzionale e democratica del Paese, in modo che la pianificazione sia espressione democratica dei cittadini, ed evolversi in coerenza con il variare anche repentino dei flussi informativi e delle conseguenti decisioni.

La Gestione dei Piani

Attuazione

La pianificazione deve commisurare i propri obiettivi alle condizioni e alle risorse economiche in campo, sia pubbliche che private e ai principi che ne regolano lo sviluppo.

D'altra parte, va ribaltata la prassi secondo la quale la pianificazione si deve adeguare alla programmazione della spesa pubblica e va stabilito il principio che la pianificazione urbanistica deve costituire il principale quadro di riferimento della programmazione della spesa pubblica e degli investimenti privati sul territorio.

Monitoraggio

La pianificazione deve dichiarare gli esiti attesi di carattere ambientale, sociale (Welfare) ed economico (crescita, produttività, stabilità, resilienza, occupazione) e, laddove possibile, esprimerli in modo misurabile. La verifica anche in fieri degli esiti dei Piani (di settore e generali) deve diventare prassi organica della pianificazione. I sistemi digitalizzati di raccolta delle informazioni e di governo in tempo reale, devono diventare strumenti organici alla pianificazione.

Competenze e strumenti

La gestione della pianificazione richiede un accresciuto livello di competenza di chi opera nel campo dell'Urbanistica sia da parte pubblica che degli operatori privati. La formazione di competenze in materia urbanistica e nelle discipline ad essa connesse, deve diventare un obiettivo centrale dell'innovazione della pubblica amministrazione.

5. Principi fondativi della Pianificazione

Il Piano

La disciplina urbanistica nasce per dare ordine allo sviluppo delle città. Il Piano come progetto per la città è stato il fondamento storico della disciplina urbanistica.

Si riconferma il Piano e il suo carattere olistico come fondamento della disciplina, ma il Piano deve essere oggi riferito al territorio come insieme: città, paesaggio e natura

Il territorio è da tempo campo di studio e applicazione di diverse discipline ed è oggetto di un'estesissima e diversificata azione normativa di settore.

Compito dell'urbanistica è ricondurre il tutto, ovvero competenze diverse e norme settoriali, ad una coerente composizione unitaria che si esprima in un Piano: in un sistema coerente di Piani generali e settoriali, alle diverse scale, dove il progetto di paesaggio, con le aree agricole e il progetto di natura, abbiano lo stesso rango dell'organizzazione degli insediamenti. Nell'attuale pianificazione evoluta paesaggio e natura sono presenti ma come campi sui quali misurare e valutare la pressione degli insediamenti; in prospettiva paesaggio, territori agricoli e natura, intesa come relazioni ecologiche, dovranno esprimere specifiche ed esplicite componenti del progetto.

I progetti di natura e di paesaggio non devono tuttavia relegare a questione secondaria il tema della qualità estetica dello spazio urbano, qualità che si è indiscutibilmente ridotta nel passaggio dalla città storica/ottocentesca, densamente costruita, alla città razionalista / funzionale (teoricamente composta da verde diffuso ed edifici isolati, posizionati secondo l'asse elioterminico). Lo spazio pubblico urbano e il rapporto tra questo e gli edifici, con particolare attenzione al verde e il paesaggio agrario periurbano, sono i campi nei quali agire per elevare la qualità estetica della città.

Invarianti e adattabilità del piano

La concezione olistica del piano significa coerenza degli obiettivi e consapevolezza delle interrelazioni; non significa immutabilità della forma del Piano. Il Piano deve distinguere le "invarianti" (varianti di lungo periodo) da ciò che può variare nel breve periodo per adattarsi ad esigenze che evolvono in modo imprevedibile. Tutto ciò mette in discussione principi giuridici consolidati che solo la legge può modificare.

Sulla base delle suesposte considerazioni son sviluppati i principi fondativi proposti nella seconda parte del Documento come fondamento della nuova legge nazionale.

6. La pianificazione componente essenziale della democrazia

Istituzioni e beni comuni

Il governo del territorio e delle città è atto fondamentale di una società democratica sia perché ne garantisce le condizioni materiali di sviluppo, sia perché ne tutela il patrimonio storico e culturale che è bene comune.

Gli strumenti della pianificazione sono strettamente correlati all'organizzazione istituzionale del Paese che costituisce la struttura portante della rappresentanza democratica.

Le scelte della pianificazione che riguardano l'assetto fondamentale delle città e del territorio, nonché la forma urbana, sono prerogativa precipua dell'amministrazione pubblica che in tale azione valuta le proposte delle rappresentanze sociali, degli operatori economici e dei cittadini organizzati attraverso gli strumenti della partecipazione.

Dimensione europea

La dimensione europea della nostra democrazia impone una riflessione sullo stato dei diritti e dei doveri dei cittadini e dell'ambiente nei diversi Paesi dell'Unione e di conseguenza sui principi fondativi di una nuova legge urbanistica.

Rapporto con la società; la partecipazione democratica

Il carattere democratico della pianificazione non si esaurisce nel rapporto con le istituzioni ma si concretizza nel rapporto con le rappresentanze sociali e con specifiche forme di partecipazione diretta dei cittadini: partecipazione fondata sull'informazione diffusa e sull'apporto di cittadini esperti.

Diritti e doveri dei cittadini

La pianificazione rende concreti e determina diritti e doveri dei cittadini e della comunità.

La legislazione urbanistica deve tendere a garantire una condizione di uguali diritti e doveri dei cittadini e delle collettività su tutto il territorio nazionale e tendenzialmente su quello europeo.

PRINCIPI FONDAMENTALI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

1. Le ragioni della Riforma Nazionale del Governo del Territorio

I principi fondamentali del Governo del Territorio, che INU propone di porre alla base della riforma nazionale, dovrebbero restituire nel loro insieme un'interpretazione delle questioni generali e fondative alle quali fa riferimento il Manifesto, per sintetizzare il dibattito attuale e per costruire la dimensione progettuale futura.

Secondo il Titolo V della Costituzione, il governo del territorio è materia concorrente Stato/Regioni. In questi ultimi decenni, il consolidamento delle legislazioni regionali ha mostrato un progressivo disallineamento con la legge nazionale 1150/42, ormai superata in molti settori. Gli interventi della giustizia amministrativa hanno spesso messo in luce contraddizioni e ambiguità tra i contenuti delle leggi regionali e la struttura della legge nazionale.

La necessità di un coordinamento reciproco fra i diversi livelli legislativi, l'irrompere della tematica ambientale e il crescente ruolo della pianificazione paesaggistica pongono nel loro insieme l'esigenza di una revisione dei principi, degli obiettivi e degli strumenti per il governo del territorio.

Premessa necessaria a questa revisione è il riconoscimento che:

- la pianificazione persegue interessi pubblici nel governo del territorio costruito e non costruito, secondo un principio di democrazia e trasparenza dell'agire pubblico;
- la pianificazione è un'attività di conoscenza, progettazione, regolazione e gestione continuativa dei fattori che hanno un'incidenza sulle trasformazioni fisiche dei territori e sulla configurazione dei paesaggi antropizzati e non;
- la pianificazione è un'azione intrinsecamente selettiva, attraverso cui le comunità locali e i decisori politici assegnano priorità alle scelte localizzative e alla scansione temporale attuativa;
- nella messa in opera delle scelte di pianificazione la sinergia pubblico - privato è una componente decisiva e pertanto occorre regolare le forme di negoziazione all'interno degli strumenti di piano, con particolare attenzione alle forme di fiscalità urbana e al recupero alla collettività di una quota della plusvalenza indotta dalla pianificazione stessa.

Sulla base di queste premesse, viene presentata una prima ipotesi di formulazione dei principi fondamentali cui dovrebbe ispirarsi la riforma e che vengono brevemente descritti nei loro caratteri peculiari e negli obiettivi che li connotano.

2. Le famiglie di questioni e i principi fondamentali

I principi fondamentali possono essere ricondotti a **quattro** famiglie di questioni principali:

- a. la cornice costituzionale** democratica entro cui si colloca la riforma legislativa;
- b. il rapporto tra urbano e non urbano**, il ruolo del paesaggio e la rilevanza della dimensione ambientale;
- c. la dimensione costitutiva del welfare**;
- d. il principio di condivisione** della conoscenza e di responsabilizzazione delle competenze.

a. la cornice costituzionale

sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 comma 1 della Costituzione, nella ripartizione dei poteri e delle competenze tra i vari soggetti istituzionali, in sede di disciplina dei rapporti tra essi e nella definizione di un sistema di pianificazione che riguardi Regioni, Città Metropolitane, Comuni e nuove Province;

partecipazione e, connesso, **trasparenza** dei procedimenti, per promuovere un migliore esercizio delle funzioni di governo del territorio e per garantire la rappresentazione degli interessi pubblici, di quelli diffusi e degli altri interessi

unitarietà del governo del territorio e comunque il principio della coerenza delle scelte ad esso relative, per promuovere un organico esercizio delle varie funzioni attento alle relazioni tra esse intercorrenti ed un loro adeguato coordinamento e per assicurare efficacia ed economicità delle azioni;

perequazione per promuovere l'indifferenza dei proprietari interessati a fronte delle scelte di pianificazione e un'equa ripartizione tra essi dell'edificabilità prevista edegli oneri che gli interventi comportano;

decadenza delle previsioni edificatorie private parallelamente alla decadenza dei vincoli pubblici;

contribuzione fiscale in relazione al carico insediativo esistente e prodotto e alla valorizzazione dei beni immobiliari derivanti dalle scelte di governo del territorio

b. il rapporto tra urbano e non urbano

tutela del paesaggio come componente fondamentale ed intrinseca del governo del territorio, in attuazione del dettato costituzionale aggiornato;

sostenibilità dello sviluppo e *con esso* i principi di **precauzione, prevenzione, contrasto e adattamento ai cambiamenti climatici**, per tutelare i valori ecologici, naturalistici e paesaggistici, per contrastare le fragilità territoriali, per salvaguardare le risorse energetiche e naturali non rinnovabili, per assicurare un impiego efficiente di quelle rinnovabili, favorire la transizione ecologica, per evitare che nuovi usi del territorio intacchino i diritti delle future generazioni;

contrasto allo spreco di suolo, da intendersi come contenimento del suo uso nei processi di trasformazione e arresto del suo degrado, per tutelare il suolo, in quanto risorsa limitata e non rinnovabile, e per assicurare la valorizzazione dei suoi molteplici profili: agricolo, ecosistemico ambientale, paesaggistico, di sicurezza idrogeologica e di supporto all'economia dei territori;

rigenerazione edilizia, urbana e territoriale, per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e dei tessuti urbani, il riuso e recupero del dismesso, la re-infrastrutturazione del territorio urbanizzato, la creazione di nuove relazioni tra città storica e consolidata e territorio della dispersione.

c. la dimensione costitutiva del welfare

universalità dei servizi minimi territoriali (standard ed ecoservizi), per garantire una eguale condizione di accesso ai servizi fondamentali a tutti i cittadini della Repubblica;

diritto ad una condizione abitativa adeguata, per garantire un accesso universale a condizioni di vita dignitose;

***d. la condivisione della conoscenza
e la responsabilizzazione delle competenze***

conoscenza, adeguata e partecipata, aggiornabile e operabile, come condizione essenziale per l'assunzione delle decisioni nel governo del territorio;

valutazione degli effetti, sociali, economici e territoriali delle decisioni di governo del territorio e della pianificazione sulla base di un monitoraggio del divenire delle trasformazioni territoriali finalizzato a predisporre motivati aggiustamenti delle decisioni assunte;

ricorso al metodo della pianificazione – programmazione per assicurare un quadro certo di riferimento alle iniziative di sviluppo, per garantirne la verifica di sostenibilità ambientale, il coordinamento e la finalizzazione al perseguimento di obiettivi di valorizzazione del territorio e di altri obiettivi di interesse pubblico e generale.

assunzione della dimensione strategico – prospettica e della flessibilità quali connotati dei piani generali, per ipotizzare scenari possibili e auspicabili che tengano conto anche dell'organizzazione dello spazio fisico;

responsabilità dei cittadini proprietari della buona conservazione dei beni che formano il paesaggio e l'ambiente urbano.

Milano, 3 giugno 2022