

## Nota sulle Linee Guida per la nuova LUR Abruzzo

### PREMESSA

La Regione Abruzzo ha aperto un importante processo partecipativo sulle Linee Guida approvate con Delibera GR n. 276 del 13.05.2021 per avviare “una necessaria quanto ampia riflessione sul governo del territorio finalizzata alla elaborazione di una nuova legge urbanistica”.

In riferimento alla natura istituzionale dell’INU e al particolare interesse che la Sezione abruzzese ha dedicato al tema organizzando uno specifico convegno sulla nuova LUR nel gennaio dell’anno scorso (Pescara, Auditorium Petruzzi, 24.01.2020) con la partecipazione dello stesso Assessore Campitelli, suscita qualche perplessità il disinteresse dimostrato nei confronti della proposta dell’INU formulata nel corso del convegno di garantire un supporto tecnico-scientifico alla formazione della nuova legge urbanistica fin dalle prime fasi di elaborazione delle Linee Guida per evitare inutili processi di censura a posteriori. La scelta di una fase di elaborazione solo interna appare poco credibile in quanto alla stessa hanno partecipato “consulenti” di diversa estrazione, mentre l’INU, quale ente di alta cultura, sarebbe stato un soggetto di natura pubblica sicuramente più qualificato a fornire supporto alle attività propedeutiche alla formazione della nuova legge di governo del territorio.

Probabilmente l’Assessore ha ritenuto più semplice trarre indicazioni di metodo e di merito direttamente dal bagaglio culturale dell’Istituto, che viene ampiamente ricordato e citato in premessa, riprendendo alcuni contenuti e intere parti da documenti elaborati dall’Istituto e/o da suoi iscritti in altre occasioni (per altro non citate), nel tentativo di dotare il processo di impostazione del futuro impianto normativo di una generica copertura scientifico-disciplinare.

La presente lettura delle Linee Guida è stata effettuata in termini comunque collaborativi nella logica di fornire un supporto esterno alla definizione del testo di legge e nella speranza che la fase di partecipazione, anche se aperta con una piattaforma dedicata, priva quindi di interlocuzione dialettica, possa migliorare l’impianto proposto.

## COSA È CONDIVISIBILE

Nel paragrafo “Sviluppo della nuova legge” (Pag. 33), lo *Schema di sintesi* è articolato in *Temi di sviluppo*, tra i quali almeno due appaiono sicuramente rilevanti e condivisibili:

- l’**assunzione di un Quadro Conoscitivo** (Pag. 39) basato su piattaforme informatiche (Sistema Informativo Regionale Territoriale, Pag. 46) come elemento costitutivo degli strumenti di pianificazione per la definizione degli obiettivi e per la valutazione ambientale del piano;
- la **previsione di un unico Piano Territoriale Paesaggistico Regionale** (Pag. 54) che integri i processi di pianificazione territoriale e urbanistica (quindi di livello comunale) con quelli per la tutela del paesaggio.

I due punti sono derivati entrambi dalla impostazione del nuovo Piano Paesaggistico (che viene considerato “sospeso” dalle Linee Guida) e di essi recuperano l’importante lavoro di costruzione di una conoscenza condivisa (la Carta dei Luoghi e dei Paesaggi) utilizzabile per tutte le prassi di pianificazione e già disponibile sul sito della Regione e ampiamente utilizzato. La Carta dei Luoghi e dei Paesaggi, che non è uno strumento di pianificazione, costituisce per altro un riferimento indispensabile per i “rapporti ambientali” e per le verifiche di coerenza e di compatibilità previste nel procedimento unico tratteggiato dalle Linee Guida (Pagg. 44-45).

Si ricorda, a tal proposito, che l’elaborazione della Carta dei Luoghi e dei Paesaggi è stata effettuata in copianificazione nell’ambito del nuovo PRP con il Ministero Beni Ambientali e Culturali e con la Soprintendenza regionale, coinvolgendo tutte le istituzioni competenti in termini territoriali e ambientali, garantendo una convergenza di giudizio sulla metodologia e sui risultati.

La Carta dei Luoghi e dei Paesaggi include naturalmente sia la Carta dei Vincoli (che per quanto riguarda quelli paesaggistico-ambientali sono stati aggiornati con la cosiddetta “vestizione”, in raccordo con le Soprintendenze), sia la Armatura Urbana e Territoriale dei sistemi insediativi.

Questa ultima specificazione richiama il tema della definizione della natura urbanistica dei suoli che viene solo introdotto nel testo delle Linee Guida e che comporta, per la sua centralità, una specifica trattazione.

Sono inoltre da valutare in termini positivi:

- il Procedimento Unico (Pag. 41) e in particolare il recepimento della Direttiva UE 42/2001 relativa alla integrazione della VAS nel procedimento di formazione e di approvazione dei piani;
- la particolare attenzione riservata al tema dei suoli agricoli e il tentativo di collegare il tema del consumo di suolo con quello delle politiche agricole (Pag. 50) e con quello della rigenerazione urbana.

## COSA MANCA

Le ripetute citazioni e i richiami alle “innovazioni sedimentate nel corso degli ultimi decenni in materia urbanistica” e quindi allo sviluppo sostenibile, alla rigenerazione urbana, al contenimento del consumo di suolo, alla riqualificazione ambientale, alla partecipazione, ecc. (Pagg. 5-7) e al modello INU/85 (che si assume come riferimento) non suppliscono all’assenza di una struttura giuridica coerente alle finalità che la legge si propone (Pag. 19).

Non è definito, nella sostanza, un chiaro rapporto tra i principi fondamentali della nuova legge e le sue priorità, in particolare tra le *finalità* (Pag. 14 e seguenti), le *matrici interpretative* (Pagg. 16 e seguenti) e gli *obiettivi* (Pagg. 18 e seguenti), che restano tutte dichiarazioni di buone intenzioni tra di loro sovrapposte.

La questione è proprio nell’assenza di una chiara sequenza che dalle cosiddette *matrici* faccia derivare un processo di *governance* (Pag. 20) costituito da soggetti, oggetti, strumenti e procedure, necessari per attuare il complesso sistema della nuova programmazione regionale (Abruzzo Prossimo, PNRR, Fondi Strutturali, ecc.).

Un approccio realmente innovativo alla nuova programmazione, di cui il governo del territorio è parte integrante, presupporrebbe una sostanziale inversione della tradizionale configurazione “adattativa” dei piani di contenuto spaziale agli interventi dalla programmazione economica. Nelle Linee Guida questa pianificazione adattativa è costantemente richiamata anche nei principi, inficiando la stessa funzione dei Quadri Conoscitivi ricondotti nell’incertezza della autoreferenzialità. Viene infatti confermata per gli interventi della programmazione la sequenza delle tradizionali procedure di *accordi* (pubblico-privati) e di *varianti*, come se la programmazione regionale fosse riducibile a interventi indifferenti ai contesti e tra loro scollegati che, una volta concretizzati in *progetti*, vengono calati sul territorio e a quel punto se non previsti negli strumenti urbanistici vengono realizzati in variante. **La variante continua diventa, così, la futura prassi urbanistica regionale.**

Appare utile ricordare che questo modo di procedere ha caratterizzato l’andamento peggiore degli ultimi anni producendo ritardi nell’attuazione della programmazione e conflittualità permanenti con le comunità locali, secondo una prassi che ha delegittimato sia la programmazione economica (che tende a ignorare le ragioni del territorio/paesaggio e dell’ambiente), sia la pianificazione spaziale nelle sue diverse connotazioni (che, disinteressandosi della componente previsiva, si è concentrata solo su quella regolativa).

Una nuova legge di governo del territorio deve affrontare questo nodo centrale ricomponendo i possibili conflitti tra processi economici e pianificazione dello spazio regionale. Questa prospettiva che nelle Linee Guida viene riassunta nella scarna descrizione delle *matrici*, senza riferimento alcuno alle analisi contenute nei numerosi documenti regionali di programmazione e senza il supporto di specifiche analisi territoriali, intende riproporre una pianificazione strutturale priva di risorse e destinata a restare sulla carta.

**Si suggerisce, pertanto, di subordinare per disposizione legislativa la formazione e l’approvazione degli atti di programmazione economica generale e settoriale alla *verifica di compatibilità* (rispetto ai contenuti della Carta dei Luoghi e dei Paesaggi) e alla *verifica di coerenza* (rispetto ai piani di assetto territoriale di vario genere e scala).**

## COSA NON È CHIARO

L'inedita formula di sottoporre all'attenzione degli *stakeholder* le Linee Guida prima della stesura di un testo di legge, pur aprendo il processo formativo a una più ampia partecipazione, implica necessariamente una minore definizione dei contenuti rispetto a un testo di legge e limita l'interazione dialettica e diretta tra i diversi attori.

Abbiamo già sottolineato la confusa commistione tra principi generali, priorità, finalità e obiettivi. Non si tratta solo di questioni nominalistiche e la loro collocazione nel testo di legge attiene ai rapporti di concorrenza con la legislazione statale (molti principi fondamentali sono definiti in accordi europei) e la definizione del campo di operatività della legge in oggetto. Al di là della natura declaratoria, comune a tutti i primi articoli delle leggi regionali in materia, sembra che per esigenze di operatività, la definizione puntuale di oggetti, soggetti e strumenti necessiti di maggiore attenzione e distinzione semantica.

In particolare vengono ricompresi tra gli obiettivi delle legge sia specifiche finalità (sostenibilità, qualità, rigenerazione, contenimento del consumo di suolo), che prassi operative (perequazione, compensazione, misure premiali), producendo una pericolosa confusione nei soggetti attuatori che possono ritenere risolto il problema limitandosi alla enunciazione nei propri strumenti di alcune finalità senza una verifica della corrispondenza degli stessi a specifiche regole.

Lo stesso principio della *governance* territoriale richiede che il ruolo centrale dell'Ente sovraordinato, quale principale soggetto interlocutore delle politiche di governo del territorio, venga progressivamente sostituito da un sistema di livelli di governo con competenze definite e da una riduzione degli atteggiamenti autoritativi a favore di quelli concertativi negoziali, nonché dalla scomposizione dei ruoli propositivi e gestionali nelle politiche pubbliche in un più ampio numero di attori pubblici e nella corresponsabilità dei soggetti privati.

In ordine al principio di flessibilità deve essere agevolata la possibilità, per i piani di ampiezza territoriale minore, di contenere esplicite e motivate proposte di modifica di quelli di ampiezza territoriale maggiore, scardinando il rigido principio della gerarchia dei piano verso un più efficace principio di sussidiarietà (**passaggio dal principio di conformità a quello di coerenza**). Nello stesso tempo, la pianificazione di area vasta potrà assumere, su richiesta e d'intesa con i Comuni interessati, il valore e l'effetto dei Piani Regolatori Comunali.

Risultano, inoltre, poco chiare le seguenti questioni:

- qual è il "documento preliminare" posto alla base del processo di definizione dei contenuti della nuova legge urbanistica regionale;
- in cosa consiste la "partecipazione degli enti istituzionali a competenza più ampia" al processo di approvazione dei piani urbanistici comunali;
- quali sono le competenze dei Comuni nell'attuare e approfondire i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistico territoriale sovraordinata;
- chi verifica in sede preliminare la coerenza degli atti di pianificazione comunale con la strumentazione sovraordinata e in che modo;
- quali sono i ruoli e le funzioni in materia di governo del territorio che la nuova legge intende riservare alla Regione.

## COSA NON SERVE

L'originaria intenzione dell'Assessore Regionale di produrre un Testo Unico (urbanistico-edilizio), derivante probabilmente dalle richieste di qualche componente di uffici tecnici comunali preoccupato dal sovrapporsi di norme spesso contraddittorie, ha prodotto una sopravvivenza timida e residuale (Pag. 57), ma più in generale una ridondanza di riferimenti a norme esistenti che rende complessa la lettura del testo.

**A nostro avviso, la nuova legge regionale deve delimitare con chiarezza le competenze dei diversi soggetti istituzionali nel campo specifico della pianificazione urbanistica e territoriale (a cominciare da quelle della Regione); appare, quindi, inutile la ripetizione delle disposizioni costitutive dell'ordinamento degli Enti Locali e delle loro possibili interazioni.**

## LE NOSTRE PROPOSTE OPERATIVE

Nella trattazione della nuova pianificazione e del governo del territorio contemporaneo è necessario tener conto di alcuni approcci e temi di ordine generale che non si rintracciano nelle Linee Guida o che sono stati trattati in maniera non adeguata, secondo il nostro punto di vista.

**Legge di principi:** si ritiene che vada predisposta una legge di principi, composta da un articolato essenziale e soprattutto che si occupi solo di governo del territorio e non di edilizia (quest'ultima ha già un apparato nazionale e regionale aggiornato, condensato nel RET, Regolamento Edilizio Tipo).

**Studio preliminare della situazione territoriale:** è necessario accompagnare le Linee Guida con uno studio del territorio abruzzese per comprendere la dinamica territoriale e pianificatoria, ma anche lo stato del sistema insediativo, dell'offerta di servizi, delle dinamiche produttive, dello stato di degrado del territorio, dei suoi valori ambientali e paesaggistici.

**Sistema delle conoscenze condivise:** le Linee Guida si riferiscono a un concetto molto generale di Quadro Conoscitivo. Studi recenti sul tema hanno proposto uno strumento di conoscenza più articolato, che supera il concetto tradizionale di Sistema Informativo Territoriale (SIT), da porre a base di tutti i processi di pianificazione. Questo strumento, che ha la forma di una piattaforma digitale orientata al governo del territorio, dovrebbe essere finalizzata a raccogliere e verificare i livelli di conoscenza scientifica, istituzionale, identitaria e di progetto, ma anche conoscenze in tempo reale, come quelle legate ai rischi.

**Visione al futuro:** la lettura del territorio attraverso i Quadri Conoscitivi è utile per conoscere e condividere disponibilità e suscettività dei contesti locali e quindi esercitare le verifiche di compatibilità, ma per applicare correttamente anche le successive verifiche di coerenza è indispensabile che la nuova legge di governo del territorio preveda l'obbligatorietà di formazione di uno strumento che esprima la visione al futuro del territorio regionale e che possa ispirare 'a cascata' i successivi livelli di configurazione degli assetti territoriali e urbanistici.

**Abbandono dei piccoli comuni:** un'analisi speditiva della dinamica della popolazione dimostra che vi sono settori importanti del territorio abruzzese in abbandono, in particolare le aree montane e submontane, ma anche alcune aree collinari. Si tratta spesso di comuni con una dimensione insediativa piccola o medio-piccola, per i quali è necessario perseguire strategie di riuso e di riassetto territoriale che andrebbero affrontate con specifici strumenti urbanistici.

**Rigenerazione urbana:** a fianco al tema dei piccoli comuni, le Linee Guida dovrebbero trattare anche quello delle città medio-grandi. L'esodo verso le città continuerà a verificarsi nei prossimi decenni e di conseguenza vi sarà ulteriore abbandono dei piccoli comuni e crescita delle aree urbane forti. Verosimilmente, in Abruzzo l'unica area che subirà questo fenomeno è quella metropolitana di Pescara, per la quale dovrebbero essere previsti strumenti di densificazione urbana connessi a progetti di rigenerazione urbana.

**Dotazioni e prestazioni:** la nuova pianificazione va riferita necessariamente al concetto di prestazione. Essa, infatti, deve assicurare i livelli essenziali delle prestazioni urbane e territoriali, così come modelli di vita più efficienti. Questo tema coinvolge alcuni approcci specifici molto attuali, come il passaggio dalla logica dello *standard* urbanistico a quello delle dotazioni urbane, territoriali e ambientali, e delle loro prestazioni, ma anche come il possibile ruolo delle nuove tecnologie, legate alla produzione di *big data*, i cui flussi si muovono attraverso nuove tipi di attrezzature, come gli *hub*, e nuovi tipi di infrastrutture, come fibra ottica e sensoristica.

**Mobilità sostenibile:** i comportamenti della società contemporanea, le nuove tecnologie richiamate nel punto precedente, la tendenza a eliminare l'auto dalle città attraverso nuove modalità di mobilità e di trasporto, il *car sharing*, i veicoli elettrici, i veicoli con la guida automatica o assistita e i nuovi servizi a distanza (*e-society*, dematerializzazione dei servizi, *e-government*), stanno producendo una importante modifica di alcuni concetti che sono alla base dell'urbanistica e del governo del territorio.

**Sicurezza urbana e territoriale:** questo tema coinvolge l'integrazione tra la pianificazione urbana e territoriale e la pianificazione di protezione civile (oggi ancora declinata come pianificazione di emergenza) in accordo con quanto previsto dalla recente Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30.04.2021 in tema di "Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali"; inoltre tale tema richiama il ruolo del rischio (oggi espresso dalla pianificazione di bacino e dalla microzonazione sismica) nella pianificazione ordinaria.

**Consumo di suolo:** utilizzare *slogan* come "consumo di suolo zero" è piuttosto pericoloso in assenza di uno studio approfondito dell'urbanizzazione della Regione Abruzzo e di una specifica strategia connessa all'urbanizzazione futura della regione stessa. In base ai risultati di tale studio si può supporre che ci saranno alcune parti del territorio in cui sarà possibile verosimilmente contenere il consumo di suolo e altre parti del territorio in cui le previsioni di assetto suggeriscono un approccio diverso al tema dei suoli agricoli.

**Zonizzazione multifunzionale:** uno dei temi che l'urbanistica contemporanea sta affrontando riguarda il passaggio dalla zonizzazione mono-funzionale a quella multi-funzionale, che coinvolge anche il tema della *mixité* sociale e funzionale, considerato imprescindibile per l'urbanistica contemporanea.

Si ritiene, in sostanza, che il modello di pianificazione e governo del territorio al quale riferire l'impianto della nuova legge urbanistica regionale dovrebbe essere:

- *fondato su di un sistema delle conoscenze condivise* e sulla possibilità di utilizzare una futura piattaforma digitale regionale quale supporto alla definizione di scenari, di valutazioni ambientali e valutazione di prestazione dei piani;
- *flessibile* e formato da un Piano Territoriale Regionale a valenza strategica (integrato con la pianificazione paesaggistica e con quella dei rischi), da Piani Territoriali di Area Vasta demandati alle Province (anche con possibile articolazione sub-provinciale), da Piani Attuativi Intercomunali per i piccoli comuni (che potrebbe fare riferimento ad aree di attuazione individuate di concerto con la Regione e le Province), da Piani Attuativi Comunali per le città medie e medio-grandi;
- *integrato* con gli elementi di pianificazione della protezione civile e in particolare con la pianificazione dei rischi;
- *partecipato*, attraverso il sistema delle conoscenze condivise, ma anche attraverso il supporto della suddetta piattaforma digitale che contiene strumenti di partecipazione a supporto della pianificazione territoriale e urbana;
- *riferito ai concetti di dotazione e prestazione*, superando così gli *standard* urbanistici, che pure rimangono come riferimenti minimi, ricomprendendo anche gli obiettivi della mobilità sostenibile orientati alla riduzione dell'uso delle automobili;
- *impostato sul concetto di zonazione multi-funzionale*, capace di garantire le nuove forme flessibili di uso della struttura urbana, in linea con le richieste del mercato e con le esigenze di sviluppo socioeconomico.

Il sistema di pianificazione proposto è, per altro, finalizzato al risparmio di risorse umane e materiali, in quanto per i piccoli Comuni **si potrebbero prevedere piani intercomunali**, gestiti da uffici di piano centralizzati (Agenzie di Pianificazione), che potrebbero diventare anche luoghi della gestione e monitoraggio del piano, quindi anche della **valutazione strategica dei livelli di compatibilità rispetto al sistema delle conoscenze condivise e di coerenza rispetto alla visione territoriale di prospettiva**. Non si tratta solo di una proposta di riorganizzazione degli aspetti logistici del processo di pianificazione, bensì del riconoscimento dell'importanza di strumenti e metodi per esercitare realmente l'attività di programmazione e pianificazione. Le strutture tecniche di livello intermedio, attraverso la interlocuzione con la piattaforma regionale, potrebbero svolgere un ruolo di supporto per altri livelli di pianificazione e programmazione. La proposta intende **riconoscere un ruolo particolare alle Province**, con l'idea di instaurare una copianificazione a logica orizzontale e non verticale. **Regione, Province e Comuni lavorano insieme al processo di progettazione e sviluppo del territorio**.

## CONCLUSIONI

Dalle ultime e più recenti riflessioni disciplinari in materia di governo del territorio, dalla constatazione del rinvio sistematico della innovazione legislativa in campo nazionale, nonché dall'esame critico delle sperimentazioni legislative effettuate dalle altre Regioni, emergono importanti criticità dell'azione legislativa in materia, in particolare connesse alla difficile relazione tra la determinazione dei principi fondamentali e la conseguente articolazione degli apparati normativi.

A questa incertezza tipica delle fasi di transizione tra una economia industriale e una economica digitale, da un capitalismo fordista a uno della conoscenza e della sorveglianza, corrisponde una "mutazione" della sfera pubblica in tutte le sue componenti istituzioni, diritti e modello di sviluppo.

Affrontare in queste condizioni di contesto una riforma della legislazione regionale di governo del territorio comporta alcune necessarie considerazioni relativamente a:

- gli elementi di stabilità di lungo periodo (derivati dal quadro conoscitivo) da assumere come struttura portante dell'impianto legislativo, in sostituzione di principi fondamentali ancora non definiti dallo Stato;
- le nuove modalità di relazione tra i soggetti istituzionali e privati sperimentate positivamente negli ultimi anni;
- le nuove prassi di formazione dei piani, effetto dei differenti rapporti tra i soggetti e fondate su valutazioni riferite a impianti conoscitivi "terzi" rispetto ai decisori;
- la nuova considerazione del piano come sedimentazione di forme di razionalità argomentabili discutibili e valutabili in contesti territoriali coerenti alle società locali;
- il nuovo ruolo della pianificazione come possibile strumento di mediazione tra diritti patrimoniali (pubblici e privati) e diritti fondamentali di cittadinanza.

Partire da queste considerazioni consente di operare anche all'interno di una situazione di crisi di sistema e di mutazione della sfera pubblica. Ne deriva un approccio consapevole, basato su una interpretazione dei diversi contesti regionali, che si articola in tre percorsi:

- una stabilizzazione della conoscenza del territorio-ambiente-paesaggio in forme unitarie, condivise e "terze";
- una prevalenza delle modalità di pianificazione (*governance*) rispetto alla definizione della forma tecnica e giuridica degli strumenti;
- una chiara delimitazione dei confini tra urbanistica (che deve porre bene i problemi al progetto) ed edilizia (che risolve in termini prestazionali e paesaggistici i problemi ben posti dal piano).

**In termini generali le Linee Guida rispondono solo in parte a questi intenti e si rappresentano piuttosto come un tentativo di sistematizzazione delle prassi esistenti che come un progetto compiuto di riforma.**

Questa assenza di un preciso obiettivo di riforma è evidente nella commistione di finalità, principi, obiettivi e priorità che impegna gran parte del documento senza pervenire a una chiara definizione degli stessi, nel tentativo di fondere in un testo unico edilizia e urbanistica.

Il tema della conoscenza, pur se trattato come elemento significativo nel processo di pianificazione, non assume i caratteri di autonomia rispetto ai soggetti della pianificazione (terzietà), né per altro preserva quelli istituzionali di competenza nei processi di valutazione (VAS, VIA, ecc.).

Non sono chiari, nonostante l'enfasi su finalità e obiettivi, i rapporti tra nuovi diritti di cittadinanza e modalità di definizione degli spazi pubblici e privati.

Avremmo voluto un'analisi più attenta dell'attuale condizione del territorio, del paesaggio e dell'ambiente della Regione, una presa d'atto delle condizioni di sostanziale instabilità del sistema di governo delle trasformazioni e della necessità di una normativa interpretativa dei contesti e prudenzialmente attenta alla non prevedibile evoluzione degli assetti territoriali.

Avremmo apprezzato un impianto logico delle Linee Guida più innovativo nei rapporti tradizionalmente critici tra programmazione socioeconomica e governo del territorio.

Avremmo gradito una più decisa e sostanziale semplificazione dei processi, che invece nel proposto Procedimento Unico appaiono altrettanto lunghi e complessi in quanto inglobano decisioni di soggetti costituzionalmente protetti da una autonomia sicuramente problematica, ma non risolvibile in sede di legislazione regionale.

Avremmo salutato con favore un impianto che spostasse sulla dimensione condivisa delle conoscenze la semplificazione dei rapporti tra gli attori e adottasse prassi omogenee (copianificazione e valutazione) come modello procedimentale, superando nei fatti (e non nelle dichiarazioni apodittiche) le ben note difficoltà.

In sostanza le Linee Guida, in assenza di un originale e condiviso modello di sviluppo della Regione Abruzzo:

- **mancano di un'analisi originale di contesto (nel senso che la stessa non è stata effettuata per gli assetti territoriali da soggetti competenti negli specifici campi disciplinari interagenti con l'impianto normativo);**
- **assumono, senza sviluppare nessuna analisi critica, tutte le politiche territoriali introdotte dalla legislazione regionale e statale e sperimentate con diversi esiti non sempre positivi e che spesso sono già in una fase di revisione;**
- **riprendono come già definite alcune prassi di rigenerazione urbana e di contenimento del consumo di suolo, citandole spesso non come tecniche da introdurre e modulare nel processo di pianificazione, ma solo come obiettivi/finalità;**
- **definiscono in termini operativi la costruzione dei Quadri Conoscitivi proponendoli come "autoprodotti dai soggetti della pianificazione all'interno dei processi di piano in base a indicazioni regionali", annullando così la necessaria separazione tra soggetti decisori e quadri conoscitivi;**

- reintroducono come “innovative” numerose questioni già compiutamente definite in leggi statali e in direttive europee già recepite, dando luogo a inutili e spesso interferenti interpretazioni regionali che potranno essere oggetto di censure in sede di verifica.

Il piano (atto complesso e in quanto tale garantista) è già definito nei suoi contenuti, nei rapporti tra gli attori e nella sua processualità nella legislazione nazionale e come tale viene praticato, nel bene e nel male dal 1942. Compito delle leggi regionali è quello di adattare, a questa forma giuridicamente stabile, prassi rispondenti ai diversi contesti (prevalenza dei sistemi naturalistico ambientali, prevalenza di sistemi insediativi frammentati e fragili, prevalenza di assetti metropolitani, ecc.), consentendo agli attori locali (i Comuni) di produrre provvedimenti di governo del territorio adeguati ai problemi che devono affrontare. Comportamenti ben temperati piuttosto che strumenti tratti da altri impianti legislativi. Strategie razionalmente argomentate in atti deliberativi, alle quali (in base a verifica di coerenza e di compatibilità) corrispondono scelte territoriali sostenibili in termini economico-finanziari da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Regole certe per gli operatori privati, ma anche impegni certi da parte dei soggetti pubblici.

Restano, pertanto, come questioni ancora aperte, da affrontare con particolare attenzione nel successivo passaggio alla stesura del testo di legge: **stato giuridico dei suoli** (senza piano/con piano vigente); **regimi urbanistici** nel perimetro dei suoli urbanizzati; **regimi vincolistici**; **regimi d’uso**; **regimi di intervento**; **garanzia dei diritti di cittadinanza**; **esercizio dei diritti di proprietà**.

*Come affermato in premessa, il nostro Istituto si è messo a disposizione della Regione Abruzzo, fin dall’inizio del processo, per fornire collaborazione scientifica e metodologica al delicato percorso di definizione della nuova legge. Considerato che il passaggio dalle Linee Guida allo specifico articolato del testo di legge è un processo ancora lungo e difficile, con rinnovato spirito di servizio ci preme ribadire e riconfermare la nostra disponibilità a fornire il supporto tecnico scientifico alla successiva e complessa fase di formazione del testo.*

Pescara, 30 agosto 2021

Il Presidente  
**Prof. Arch. Roberto Mascarucci**