

Editoriale

Territorio, risorsa limitata

Roberto Bin

Vi è qualcosa di comune tra le politiche di bilancio e le politiche territoriali. Entrambe hanno a che fare con risorse limitate con cui deve fare i conti ogni tipo di intervento o quasi. Le politiche agricole e le politiche ambientali, lo sviluppo urbano, i piani delle infrastrutture, il ciclo dell'acque, la produzione e il trasporto dell'energia e tante altre solo le dimensioni dell'agire umano che hanno un impatto territoriale, richiedono pianificazione, comportano il necessario bilanciamento tra "valori" concorrenti e scelte di immediato impatto territoriale. Ed è un problema che non ha confini riferibili ad un solo, determinato livello di governo. Lo ha osservato anche la Corte costituzionale in una sentenza non più recentissima (sent. 179/2019), in cui si osserva che secondo «le più recenti concezioni di territorio», esso va considerato «non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)», aggiungendo che «il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali».

La rivista *Le Regioni* dedica questo fascicolo all'esame di alcuni profili delle politiche pubbliche che sono ormai al centro di ogni considerazione dedicata al territorio dai pubblici poteri. Sono temi che si sono imposti all'attenzione in tempi recenti e che hanno mutato significativamente i contenuti imputabili all'etichetta «governo del territorio» impiegata dall'art. 117.2 Cost. per definire le competenze "concorrenti" delle Regioni ordinarie.

Il fatto è che lo stesso concetto giuridico di 'territorio' è nel tempo mutato. Una volta si insegnava che il territorio era uno degli "elementi costitutivi dello Stato", delimitava il perimetro entro cui si svolgeva la sovranità dello Stato, "*superiorem non reconoscens*". Anche questa è una prospettiva ormai definitivamente cambiata. Così come la sovranità, anche il territorio ha perso la rigorosa connotazione nazionale. È l'Unione europea ad aver imposto una considerazione sovranazionale del territorio: come osserva Marzia De Donno, i confini, fisici e politici, sono ormai irrilevanti, essendo ormai evidente «il carattere transfrontaliero del suolo europeo dinanzi agli effetti prodotti sui cicli dei nutrienti, del carbonio e dell'acqua e sui servizi ecosistemici dal suo degrado».

Se l'Unione europea si preannuncia molto attiva sul fronte delle politiche riferite al «territorio europeo» e al *Green Deal*, purtroppo lo Stato non lo è affatto per quanto riguarda il territorio cui si riferisce la sua "sovranità". Emerge, oggi, in maniera lampante l'attuale assenza di una strategia statale coerente e di tipo sistemico per ciò che concerne un settore chiave della sovranità statale come quello in esame: «si è perso il conto dei disegni di legge sui principi fondamentali in materia e poi, più di recente, sul contenimento del consumo di suolo e sulla rigenerazione urbana, mai giunti ad approvazione» (De Donno). È piuttosto la politica dei condoni e delle deroghe quello che impegna l'attività legislativa dello Stato (e di molte

Regioni), che in ciò dimostra un'assoluta cecità, che ben giustifica perciò l'esercizio di un ruolo suppletivo da parte dell'Unione europea.

Anche volgendo lo sguardo alla prospettiva del c.d. «regionalismo differenziato», alla quale sembra rivolgersi invece con favore il legislatore italiano, non sembra esserci nulla di interessante da segnalare. Certo non mancano le zone di conflitto tra leggi regionali e interessi posti in cura dello Stato, come il contenzioso davanti alla Corte costituzionale mostra copiosamente (e puntualmente rileva Antonella Sau). Ciò farebbe pensare come urgente una revisione degli spazi lasciati aperti alla legislazione per consentire di adeguarla alle esigenze che premono sulla politica del territorio e ripensare l'ormai classico tema dei rapporti tra disciplina legislativa e procedimenti di pianificazione. Sarebbe certo un terreno ideale su cui aprire nuove possibilità delle Regioni attraverso il meccanismo dell'art. 116.3 Cost.: potrebbe essere uno strumento utile per le Regioni che volessero aprire «una stagione nuova per il *governo del territorio* che dialogando con l'*ambiente*, la *tutela dei beni culturali* (anzi del *patrimonio culturale*), attraverso il filtro dei *livelli essenziali delle prestazioni*, sfruttando al massimo la propria vocazione teleologica, sia capace di superare tutte le frammentazioni ereditate dalla riforma costituzionale del 2001» (Sau). Ma di questa «visione strategica» si vedono poche tracce nelle «vecchie» proposte regionali di attuazione del 116.3 e nessuna nel c.d. ddl. «Calderoli», che si limita a citare la «materia» così come è scritta in Costituzione, senza sviluppo alcuno.

Invece la «visione strategica» è ciò che serve per «tenere assieme le logiche legate alla gestione del territorio e quelle relative invece allo sviluppo economico», come scrive Daniele Donati, che dedica attenzione all'esperienza dei piani strategici adottati da alcune città di medie e grandi dimensioni, ma anche da aggregati di piccoli comuni, pur in assenza di previsioni normative che definiscano percorsi e modalità. Si tratta pur sempre di regolare il «conflitto endemico» tra risorse territoriali collettive e esigenze dello sviluppo, che si ripropone con specifica urgenza nella questione odierna della localizzazione degli impianti di produzione energetica da energie rinnovabili (Benedetta Celati): questione che è però e solo una delle tante varianti, che oggi ha acquisito grande attualità, del conflitto tra interesse pubblico e interesse privato che domina da sempre il diritto urbanistico e i suoi sviluppi.

Se l'assetto della materia è stato disegnato dalla Costituzione e dalle leggi per assegnare i diversi interessi che si proiettano sul territorio ai diversi livelli di governo secondo un criterio di sussidiarietà e di adeguatezza, oggi questo quadro muta per l'affacciarsi di interessi che, come quello ambientale e del miglioramento climatico, non sono riducibili ai confini dello Stato ma spingono verso la dimensione europea. Essi richiedono un'attenzione prioritaria al profilo «custodiale» del consumo del territorio e della sostenibilità degli interventi di trasformazione territoriale. Siamo dinanzi ad una situazione «a tratti contraddittoria, quasi paradossale», che oppone la protezione del suolo, limitandone eccezionalmente l'utilizzo, all'esigenza di farne un uso prioritario per ospitare impianti destinati a promuovere la transizione ecologica (Piperata). Al solito, è il regolatore nazionale il grande assente: mancano

cioè gli atti che fissino il punto di bilanciamento tra gli interessi in competizione. Ed invece ci sono segnali interessanti che vengono dall'iniziativa delle regioni.

Per questo motivo si è voluto ospitare uno studio molto approfondito dell'esperienza di una Regione che è apparsa tra le più attive nel disciplinare l'uso del territorio secondo coordinate adeguate ai tempi: l'Emilia-Romagna. Questo fascicolo ospita la prima parte di uno studio dedicato alla nuova disciplina urbanistica ed edilizia della Regione, ed in particolare agli interventi riconducibili al riuso e alla rigenerazione urbana. Si tratta dello strumento con cui la Regione cerca di mettere sotto controllo ogni programma di trasformazione dei tessuti urbani esistenti, attraverso disincentivi per le nuove urbanizzazioni che comportino consumo di suolo permeabile, e incentivi per gli interventi di recupero o trasformazione della città esistente. L'autore di questo ampio studio, Giovanni Santangelo, ha vissuto "dall'interno" il processo di riforma maturato in Regione Emilia-Romagna essendo l'attuale responsabile del Settore governo del territorio della Regione stessa.

Per esigenze dovute al limite di spazio, pubblichiamo in questo fascicolo la prima parte del saggio, concentrata sulla nuova disciplina urbanistica per il riuso e la rigenerazione urbana, rinviando al prossimo fascicolo della *Rivista* la seconda parte, dedicata alla disciplina edilizia e agli incentivi al recupero dell'edificato.