



Temi trasversali

La legge sul governo del territorio: un quadro organico per il nuovo piano

Patrizia Colletta

Presidente Comitato Qualità urbana ed edilizia di Roma Capitale

E' da molto tempo, ormai, che si discute della riforma del governo del territorio, ma ancora non siamo approdati ad una nuova legge che sostituisca quella vecchia e obsoleta del '42. Per offrire una spiegazione a tale condizione di fatto è necessario porsi alcune domande, per fare chiarezza circa gli obiettivi e i contenuti di questa importante revisione dell'ordinamento nazionale. Provo a sintetizzare gli argomenti, per poi analizzare alcuni temi che vi sono connessi.

La prima domanda: *è necessario avere un piano "nuovo"?* L'esigenza deriva da una situazione ormai verificabile di fatto non solo nelle legislazioni regionali ma anche nella pratica urbanistica più evoluta. Tra legislazione nazionale e regionale esiste una "asimmetria" che non dipende solo dalla diversità nominale degli strumenti di pianificazione, ma assume un valore contenutistico quando al "nuovo" piano è associato un modo profondamente diverso di attuare le politiche di governo e di trasformazione del territorio.

Il piano, oggi, non può prescindere dalla dinamicità dei fabbisogni che la società contemporanea richiede, per la quale occorre trovare un equilibrio tra la tutela e la trasformazione, tra il modello di sviluppo e il risparmio delle risorse non rinnovabili a partire dal suolo, tra l'innovazione tecnologica e i patrimoni identitari, tra capacità di gestione e qualità degli apparati amministrativi, tra rendita fondiaria e reddito d'impresa.

Un piano strutturale, non conformativo, ricognitivo delle invarianti ambientali e territoriali, capace di indicare le strategie di medio e lungo termine, affiancato da piani operativi, conformativi dei suoli e da regolamenti per la città esistente, rispondono a queste apparenti dicotomie. In questo senso, occorre "riallineare" la normativa nazionale a quello che, da circa dieci, anni sta avvenendo nel territorio.

La seconda domanda: *è necessaria una riforma "organica" del governo del territorio* che rinnovi i fattori comuni del processo di sviluppo e di trasformazione, a fronte di una abbondante e consolidata legislazione regionale? E' stata richiamata la necessità – sempre più urgente - di rendere stabile lo sperimentalismo regionale. La legge di riforma sarebbe utile per razionalizzare e organizzare le molte leggi regionali che intervengono su varie materie, anche di competenza statale come, ad esempio, la tutela ambientale e del paesaggio, il diritto di proprietà, la fiscalità. E' bene ricordare, comunque, che si discute di un complesso di argomenti molto ampio di cui occorre, innanzitutto, definire il "perimetro", a fronte di un modello istituzionale, derivato dalla riforma del Titolo V non ancora compiuto. Quello che emerge, con tutta evidenza, è che la legge statale sul governo del territorio non è un "prodotto" ma un processo dinamico orientato e continuo, la cui attuazione dovrebbe avvenire - nella situazione attuale - in condizioni di disomogeneità istituzionale, economica, sociale e territoriale.

Infine, un'ultima domanda articolata e complessa: *quali strumenti sono necessari per realizzare un nuovo modello decisionale e come le regole del governo del territorio possono assolvere all'esigenza di ricomporre i "conflitti" territoriali e ambientali?* Esiste, infatti, una stretta connessione tra sistema istituzionale, politiche, assunzione delle decisioni e delle responsabilità, corretto modello partecipativo, strumenti e attuazione delle scelte che devono trovare una coerenza attraverso la gestione condivisa del piano e delle sue regole. Sono interrogativi ai quali è possibile

rispondere con molte argomentazioni, ipotesi e proposte. Il dibattito¹ sulla legge sul governo del territorio, nella passata legislatura, ha ormai consolidato una serie di posizioni condivise, contenute, in particolare, nel PdL² “Mariani”: l’attribuzione pubblica della pianificazione, il principio di sostenibilità e di tutela dei beni comuni, prima fra tutte il suolo, la costituzione dei principi di equità, di trasparenza e democrazia delle scelte, di tutela e di valorizzazione dell’ambiente naturale e antropico, il coordinamento tra materie diverse, ma strettamente connesse tra loro.

Sicuramente, il tema dei “conflitti” non è risolvibile solo con nuove regole e non basta un piano “nuovo”; è vero, tuttavia, che occorre, in modo sempre più evidente, costruire un sistema istituzionale realmente sussidiario e “adeguato” che veda tutte le Amministrazioni, di diverso livello, operare in modo “ordinario” anche nel caso di emergenze che vengono alla ribalta della cronaca. Tra i temi di attualità che si propongono anche nella gestione del territorio e dell’ambiente, oltre che in una più ampia visione della società, vi è certamente quello del recupero della credibilità e della autorevolezza delle Istituzioni, con la creazione di una interlocuzione del tutto nuova e trasparente tra Amministratori e cittadini.

La questione sempre più eclatante, nel governo del territorio, è il tema dirompente dei conflitti territoriali e ambientali che pone interrogativi di natura politica, sociale, istituzionale e civile. Non è semplice trovare una cura o una “ricetta” valida per tutte le situazioni, per tutti i territori e per tutte le comunità, ma è comunque necessario, con gli strumenti che ci offre una solida cultura riformista, ripensare in modo profondo il tema delle regole, della responsabilità istituzionale e della condivisione delle scelte. Una nuova democrazia del “fare”, rispettosa ed equilibrata, che utilizzi tutte le leve della partecipazione, della condivisione, del coinvolgimento ma che in fondo, dopo aver esplorato, sondato, analizzato, valutato e considerato alla fine decida che “se è sostenibile si fa” senza più ritardi, veti e inutili temporaggiamenti.

Dal quadro molto complesso e stratificato della legislazione sul governo del territorio e della normativa ambientale nazionale e regionale appare evidente la necessità di avere un approccio che si concretizza nel piano “nuovo” come luogo delle scelte e delle decisioni, che consenta di pervenire con coerenza ad una programmazione territoriale e al governo delle trasformazioni urbane sostenibili. E’ sempre più urgente infatti, superare l’incompletezza delle risposte che gli strumenti di programmazione e di pianificazione offrono rispetto alle dinamiche sociali ed economiche, oltre che ai temi ambientali, trovando una ricomposizione coerente, sinergica e reale. Ad oggi, viceversa, vi è ancora separatezza e settorialità degli strumenti di pianificazione e di programmazione rispetto alle politiche di sviluppo sostenibile - basti pensare ai temi della messa in sicurezza del territorio dal rischio naturale e tecnologico e della prevenzione degli inquinamenti³ - alla carenza di un sistema relazionale e di coordinamento istituzionale tra i molteplici soggetti titolari di competenze ai vari livelli, alla mancanza della valutazione dei costi esterni dovuti al consumo di risorse per le trasformazioni territoriali e urbane e della certezza dei tempi di realizzazione degli interventi programmati. L’idea di far diventare un modello di “comportamento” valido in tutto il Paese un piano distinto in parte strutturale e operativa risponde, senza dubbio, a queste complesse tematiche, di non semplice soluzione.

Una riforma organica del governo del territorio è, a mio parere, l’unica possibile strada per stabilire regole condivise per la programmazione, pianificazione e gestione del territorio, delle città e delle aree rurali e agricole. Sarebbe una soluzione “tampone” inserire misure “puntuali” di vario genere

¹ La qualità e l’innovazione per il governo del territorio: verso la proposta di riforma. Atti del seminario del DS / Direzione nazionale area sostenibilità e politiche del territorio. Roma, 16 gennaio 2007. Collana “Scritture” DS – Area comunicazione e formazione politica.

² AC 2319 Mariani e altri, “Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare”, presentata il 2 marzo 2007.

³ Tema affrontato in modo ampio e articolato nel convegno nazionale dell’INU nel 2001 “Pianificazioni separate e governo integrato del territorio” in particolare per il rischio tecnologico l’articolo di P. Colletta “Controllo dell’urbanizzazione e la valutazione integrata nelle aree a rischio di incidente rilevante” pg. 175-176.

con l'idea che si possano comunque risolvere problemi specifici o "vuoti" normativi derivanti da sentenze della Corte Costituzionale. Viceversa, il "sistema" del governo del territorio (soggetti, politiche, strumenti, metodi, ecc.) non può esimersi dal tenere insieme, in modo coerente, diversi elementi: i principi fondamentali a cui i soggetti istituzionali devono fare riferimento per declinare la normativa concorrente, il metodo e il "luogo" del dialogo istituzionale indispensabili per assumere le decisioni, la dotazione strumentale dei diversi livelli istituzionali, per dare attuazione alle scelte e alle volontà politiche di gestione del territorio.

Il governo del territorio, infatti, appare essere – oggi come non mai - il difficile esercizio di rendere compatibili lo sviluppo economico e sociale con la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, di premiare la riqualificazione e il recupero delle città e dei territori, di promuovere il valore dell'identità delle aree rurali, di realizzare e innovare i sistemi infrastrutturali della mobilità e delle tecnologie, attraverso scelte consapevoli di trasporto pubblico locale. Con il governo del territorio si dovranno operare scelte che consentano la riduzione del degrado urbano e degli inquinamenti e che garantiscano il contenimento del consumo delle risorse non rinnovabili e l'efficienza energetica.

Tutto questo è *possibile*? La mia opinione è che si debba operare con convinzione per raggiungere questa nuova configurazione dell'intero sistema. Ed è ancora più vero se ricordiamo che la natura dell'urbanistica – ancora di più, del governo del territorio - è quella di essere contemporaneamente una "tecnica" (della conoscenza, degli strumenti, della ragione) e un "arte" (di prefigurare il futuro, di migliorare la vita sociale e di operare le scelte possibili per rendere più vivibile l'ambiente antropico e naturale).

Per questi motivi, il quadro delle regole non può sottrarsi dall'intervenire sul coordinamento istituzionale e legislativo, con la definizione di una modalità introdotta, ad esempio nel PdL "Mariani", di coordinamento delle competenze di natura esclusiva con quelle attribuite dalla Costituzione alle Regioni in via concorrente. Ed è anche evidente come la questione non possa essere affrontata solo dal punto di vista degli strumenti di pianificazione, ma comporta l'adesione ad un "percorso" composto da diversi momenti e da scelte che integrano il principio di sostenibilità all'interno delle regole e delle normative generali del sistema economico e sociale. La conseguenza di questa scelta prioritaria è una riconfigurazione complessiva degli strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale ed economica, ma anche dei comportamenti e delle azioni dei soggetti con una nuova stagione di copianificazione istituzionale e di dialogo sociale, basata sulla condivisione degli obiettivi di sostenibilità, che consolidi un sistema incardinato in un quadro di previsioni e di responsabilità condivise, di coordinamento dei soggetti competenti, di partecipazione reale al processo di decisione. Appare ormai davvero urgente, per il "sistema Paese", costruire una modalità di colloquio e di corresponsabilità istituzionale per portare a coerenza le pianificazioni "separate", quelle settoriali e le diverse competenze concorrenti, per evitare i paradossi, le contraddizioni, i conflitti che sono oggi sotto gli occhi di tutti.

E' necessario un quadro organico e flessibile, anche perché nessuna legge è immutabile nel tempo, specie quando si tratta di regolare comportamenti sociali o istituzionali che sono, per loro natura, dinamici. Rispetto a questi cambiamenti, sempre più "veloci", è necessario essere in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze e alle domande della collettività. Sono in causa sia le diverse componenti della società sia, soprattutto, le istituzioni chiamate a definire le regole che rispondano ai nuovi "diritti di cittadinanza".

Queste brevi riflessioni mi provengono dal lavoro svolto per la costruzione del testo di riforma "Mariani", per il quale ringrazio tutti quelli che hanno contribuito per la stesura, per i commenti, i consigli e che ne hanno sostenuto il processo di elaborazione durato circa due anni. La speranza è che questo lavoro possa avere una utilità in futuro, avendo contribuito a chiarire alcuni aspetti, a mio avviso, fondamentali per rimettere in una giusta prospettiva il dibattito per la costruzione della riforma del governo del territorio.