

**SEMINARIO DI APPROFONDIMENTO TRA I SOCI INU
SUI TEMI DELLA RIFORMA URBANISTICA NAZIONALE
*Bologna 21 maggio 2004***

Intervento di Giuseppe De Luca
Segretario della Sezione Toscana

Il CD della Sezione non ha votato nessun documento in merito alla proposta di Testo unificato attualmente in discussione alla Commissione VIII della Camera dei Deputati. Si è più volte discusso dell'iter di questa proposta, come di quelle collegate, sia per input dei documenti inviati dalla sede nazionale, sia per la presenza nel CD del prof. Raffaello Lugli – uno dei responsabili del Centro studi urbanistici del Consiglio nazionale degli Ingegneri – che ha sempre partecipato alle audizioni della Commissione VIII della Camera dei Deputati su questo argomento.

Il CD della Sezione ha, comunque, cercato di leggere le proposte nazionali in parallelo al dibattito regionale sviluppato negli ultimi 18 mesi intorno ad un potenziamento della legge regionale n. 5/95 sul governo del territorio. In queste settimane, poi, è occupato a studiare la proposta di legge regionale toscana, n. 346 del 5 aprile 2004 (che di quel dibattito è in parte anche un prodotto), che potenzia significativamente la legge 5/95 vigente, facendole assumere il ruolo di "codice regionale per il governo del territorio". Con queste precisazioni, la preoccupazione che sembra emergere dai frammenti di discussione avuti in seno al CD può essere articolata lungo due problemi dominanti:

1. il primo attiene all'appropriatezza;
2. il secondo attiene alla consequenzialità.

1. Sull'appropriatezza

Come sapete, la Lr 5/95 prende spunto da alcune ipotesi sviluppate nell'ambito di riforma urbanistica presentate al Congresso di Bologna dell'INU, rielaborandole in un quadro procedurale, tecnico e disciplinare in qualche modo nuovo. Introduce strumenti, nozioni, catene di rapporti istituzionali e modalità di validazione del percorso decisionale che hanno portato a delineare una specifica forma di piano e, come sfondo concreto, l'affermazione di valori e di un concetto di territorio come luogo per costruire progetti collettivi.

Gli esiti, come tutte le pratiche complesse, hanno sfaccettature diverse e nelle discussioni del CD più volte si torna su questi punti, ma un obiettivo sembra certo: il ruolo della pianificazione territoriale che da "contenitore" sembra diventato contenuto del processo decisionale e momento di incontro tra regole pubbliche ed aspettative private.

Questo ha portato a trasporre l'*abitus* mentale di pubblici amministratori, tecnici, professionisti ed operatori dai confini della sola urbanistica, a quelli più ampi e dinamici della pianificazione e del governo del territorio. Un passaggio di scala ed un passaggio di cultura etica tanto significativo che lo stesso Statuto della Regione ha recepito fin dal 1997, quando è stato modificato, per ospitare, all'interno dei principi generali, anche la pianificazione (e non solo la programmazione, com'era fino ad allora) come metodo ordinario di governo.

Scusate la sinteticità, ma il disegno di legge unificato, va in una direzione diametralmente opposta, verso il basso, schiacciando paurosamente il governo del territorio verso l'urbanistica *tout court*. Per l'esperienza regionale Toscana esiste, dunque, un problema di doppia appropriatezza: di tipo orizzontale, su come si debba rapportare il governo del territorio con tutte le pratiche separate che ancora convivono nel nostro apparato burocratico amministrativo (ne abbiamo discusso nel dicembre del 2001); di tipo verticale su come le politiche di governo del territorio si "rappresentano" agli occhi dell'opinione pubblica quando assumono fisicità a terra.

Non è un problema di poco conto, né penso sia un problema evidente solo in Toscana. Ma da una legge di principi ci si deve aspettare molto di più: prima di tutto qual è il contenuto pubblico del governo del territorio; e secondariamente capire la distinzione che c'è tra la tradizionale urbanistica - distinguendola dalla pianificazione, che la contiene - e il contemporaneo governo del territorio. Quest'ultimo è di esclusiva competenza dei poteri pubblici, mentre la pratica urbanistica, da sempre, è l'esito di mediazioni tra poteri pubblici e l'universo degli individui, nessuno escluso, in uno sfondo di garanzie di interessi collettivi.

Il dibattito in seno alla Sezione Toscana, sull'appropriatezza, mette in risalto proprio questa divaricazione, che nell'esperienza post 5/95 è stata - quantomeno nell'intenzionalità dell'azione pubblica - considerata un tutt'uno.

Il testo unificato da questo punto di vista - come giustamente ha detto il Presidente Paolo Avarello nell'introdurre questo incontro - è una "leggina" di bassissimo respiro. Se è così, trattiamolo da "leggina" con tutte le conseguenze che questo comporta, anche per l'autorevolezza delle discussioni e del tradizionale impegno dell'INU. Certo l'esperienza e la pratica in Toscana va in direzione opposta a quella del testo unificato.

2. Sulla consequenzialità

Come sapete è in corso la revisione della legge 5. Proprio il mese scorso la Giunta regionale ha licenziato un testo di corposo potenziamento della normativa vigente composto da 211 articoli (disponibile nella pagina web della Sezione Toscana). Molti pensano

che l'immediatezza e la portata linguistica della "vecchia" legge 5/95 abbia molto a soffrirne. Il suo scopo è tuttavia quello di portare nel naturale alveo del governo del territorio tutti quei settori e tutte quelle pratiche che, di fatto, contribuiscono, anche significativamente, a trasformare lo spazio. Da qui l'idea di un procedimento unificato e soprattutto la valutazione integrata di atti e strumenti di governo.

In questa prospettiva l'urbanistica (intesa come pianificazione fisica) è uno dei momenti della catena, non certo l'unico, né quello centrale in assoluto. Centrale diventa il rapporto e la sinergia tra pianificazione e programmazione (dal livello regionale a quello locale) che devono avere un comune sfondo interpretativo e un comune terreno di azione e soprattutto la valutazione integrata degli effetti dei piani tra di loro e sul territorio.

La preoccupazione della Sezione – su questo punto specifico – è proprio sui possibili esiti che l'eventuale approvazione del Testo unificato può avere nella prassi che a partire dalla legge 5 si è consolidata in Toscana. Non bisogna dimenticare che in nove anni di attuazione non si è avuto nessun ricorso alla giustizia amministrativa, né contro un Piano strutturale, né contro un Regolamento urbanistico (eppure – dati riferiti al 30 aprile 2004 – 255 comuni su 287, con il 94% della popolazione, hanno attivato le procedure per il Piano strutturale e quasi tutti li hanno anche conclusi giungendo all'adozione, 136, o all'approvazione, 93. Non solo, ma dei comuni con Piano strutturale approvato, ben 57 hanno anche il Regolamento urbanistico approvato e altri 19 solo adottato).

I timori della Sezione sono proprio legati all'eventuale approvazione del testo unificato, che proprio per effetto della consequenzialità, da una parte tende a spazzar via dalla pratica di governo e da quella di gestione (e dalla convinzione di professionisti e proprietari) l'esigenza di un governo del territorio che non sia identificato con la sola urbanistica fisica (degli usi dei suoli per intenderci) e, dall'altra, può aprire la strada ad un contenzioso amministrativo in direzione opposta all'esperienza regionale. Gli articoli 4, specialmente comma 3, e il 5, specialmente comma 1, possono avere effetti devastanti.

Questo emerge nelle discussioni in seno al CD della Sezione, dove ha preso ormai corpo l'idea disciplinare che esiste, e debba continuare ad esserci, un piano pubblico definito con procedure pubbliche e trasparenti che regoli la vita di tutti, indipendentemente dagli interessi, dalle aspirazioni, dalle credenze e dal colore della pelle. Un piano che generi progetti, soprattutto privati. Ciò perché, dopo la sanità, il principale strumento di governo amministrativo in mano pubblica è proprio il territorio. E questo deve continuare a stare in mano pubblica.