

Seminario INU
Un nuovo passo per la riforma urbanistica

**RIFLESSIONI SUL DISEGNO DI LEGGE NAZIONALE PER IL GOVERNO
DEL TERRITORIO CON RIFERIMENTO ALL'ESPERIENZA TOSCANA**

a cura di Marco Gamberini su incarico del presidente Inu Sezione Toscana

Nel dibattito politico italiano il territorio, inteso come luogo dove si esplicano e prendono forma le ragioni dell'ecologia e quelle del vivere, le forme del paesaggio e le molteplici espressioni delle strutture urbane, dove trovano posto e consistenza beni culturali e ambientali e la rete delle infrastrutture, quel territorio non c'è, soprattutto al termine di questa legislatura, quando ormai restano poche sedute utili dei lavori parlamentari e quando altre questioni che più attraggono l'attenzione dei media impegnano i tempi e le agende di questo periodo ormai pre – elettorale.

Non c'è, non c'è mai stato e, probabilmente, non ci sarà mai se non cominciamo a porci il problema politico di cos'è il territorio oggi e come dobbiamo attrezzarci per governarlo, cioè per fare, per l'appunto, governo del territorio. Come ci chiede la nuova formulazione dell'art. 117 della Carta Costituzionale.

Ragionare sul territorio, senza ridurlo alla sola componente ambientale, oppure ai soli temi dei beni culturali, del paesaggio, o peggio ancora identificarlo solo con l'urbanistica intesa come disciplina dell'edificare, cioè con i soli regolamenti di uso del suolo, contribuirà a migliorare notevolmente il significato del termine e soprattutto a posizionare possibili politiche di governo a tutti i livelli istituzionali.

Una delle cause non secondarie della dissipazione del patrimonio culturale e della devastazione dell'ambiente e dell'alterazione del paesaggio sta proprio nella cattiva gestione del territorio, della frammentazione del suo governo, cioè della separatezza nella quale è ridotto il suo controllo.

Il territorio è oggi l'elemento chiave per governare i tempi contraddittori dell'economia contemporanea, ma anche quello più sensibile, perché le istituzioni e le amministrazioni del territorio sono oggi, rispetto al passato, più sole in confronto alla forza del capitale finanziario.

Le nuove dimensioni globali del mercato innescano competizioni sempre più estese e sganciate da regolazioni nazionali o regionali forti, per forza di cosa fanno emergere i territori locali e le forme locali di sviluppo e di organizzazione che, per funzionare o meglio per competere nella grigia omologazione del mercato globale, hanno bisogno di valorizzare le proprie specificità socio-economiche, ma soprattutto territoriali.

Qui entra in gioco prepotentemente il governo del territorio e le strategie politiche che su di esso e con esso è possibile attivare. È chiaro che non si può affidare il governo di questa strategia alla sola strumentazione urbanistica, ma appunto al governo del territorio.

Governare non per dirigere quanto per rendere coesa e coerente l'intenzionalità dei programmi politici con le politiche del territorio e con quelle della programmazione e questa con i programmi di sviluppo e i soggetti locali. Un'azione collaborativa e interistituzionale che coinvolge, stabilmente, le Regioni, le Province e i Comuni e che si apra alla democrazia partecipativa e sostantiva dal basso dei cittadini, rimettendo al centro del governo ordinario delle città e dei territori il metodo della pianificazione e della programmazione, come attività connotanti il ruolo stesso delle pubbliche amministrazioni.

Con una sottolineatura, che forse a molti non è ancora del tutto nitida: da un lato non possiamo più confondere il ruolo della programmazione e quello della pianificazione (intesa come strumento del governo del territorio oltre la dimensione dell'urbanistica), dall'altro non possiamo più considerare la pianificazione come il braccio esecutivo della programmazione come purtroppo è accaduto nell'esperienza italiana di questo secondo dopoguerra né viceversa, come avrebbe voluto qualche teorico di un'urbanistica onnipotente.

L'idea politica, in breve, è quella di mantenere vivo un legame fecondo tra politiche del territorio e politiche di sviluppo, in un tessuto che è tradizionalmente alla base del riformismo e di molta parte del regionalismo italiano più recente.

Cos'è il governo del territorio?

In Toscana, fin dal 1995, con legge regionale e a Costituzione non modificata, è stato inteso come l'azione dei pubblici poteri che indirizza le attività pubbliche e private a favore dello sviluppo sostenibile, e che al contempo garantisce la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione dei cittadini alle scelte; considerando il territorio come risorsa e la collaborazione interistituzionale un obbligo per assicurare coerenza a tutti gli atti di governo del territorio.

Nella rivisitazione della legge regionale oggi si è rafforzato il concetto affermando che il governo del territorio è inteso come l'insieme delle attività relative all'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse che lo costituiscono. L'azione del governo del territorio assicura, inoltre, il coordinamento delle politiche e la sinergia delle azioni di tutti i settori capaci di incidere sulle risorse stesse al duplice fine dello sviluppo sostenibile e della massima efficacia delle azioni dei settori.

Come emerge chiaramente, in Toscana, ci si è orientati nel considerare la nozione "governo del territorio", seguendo l'evoluzione delle elaborazioni disciplinari, amministrative e politiche di cinquant'anni intorno alla materia "urbanistica", dal concetto ridotto della legge del 1942, alla pan-urbanistica degli anni settanta, così estesa con il DPR 616 del 1977 da diventare un'altra cosa, così come, fin dalla nascita delle Regioni ordinarie, il regionalismo riformista auspicava e indicava

In Toscana è stato dunque applicato il principio della continuità, per cui nella nozione "governo del territorio" da una parte è considerata come la sintesi politica ed amministrativa più alta sul territorio, cioè quel complesso di istituti ed azioni che

presiedono alla definizione, regolamentazione, controllo e gestione della principale risorsa in mano pubblica: il territorio, le sue regole, i suoi principi; dall'altra come inclusiva di tutti quegli aspetti tecnico-organizzativi che permettono di trasferire la sintesi nell'agire: l'urbanistica e l'edilizia in primis. Cioè il cuore normativo del governo del territorio è rappresentato "anche" dalla regolamentazione urbanistica e da quella edilizia, ma anche dalle regolamentazioni del paesaggio, dell'ambiente, ecc.

In questo senso il testo della proposta di legge "Lupi" ha fatto qualche progresso rispetto alle prime stesure, ma solo di etichetta, non avendo affatto sviluppato le relazioni tra i settori che riconfluiscono nel governo del territorio quando affronta il tema degli strumenti e delle competenze. In sostanza si afferma l'ampiezza del governo del territorio, ma poi ci si affida a strumenti, metodi e competenze orientate a gestire solo le trasformazioni edilizie e la regolazione delle rendite immobiliari. Per il testo di Lupi la pianificazione territoriale è distinta dalla pianificazione urbanistica ed il comune, cui è affidata la competenza su quest'ultima, non esercita il governo del territorio, ma solo una parte di esso.

Di seguito alcune considerazioni sul testo di Lupi e sulle differenze rispetto ai principi che hanno orientato la recentissima legge regionale toscana n. 1 del 2005.

Rapporti interistituzionali

Per Lupi il principio è che lo Stato in modo autoreferenziale decide quali sono le sue competenze e di conseguenza si attribuisce le funzioni amministrative relative. C'è violazione del principio costituzionale della riserva di legge per la definizione dell'adeguatezza in ordine alle competenze amministrative. Il testo è volutamente generico ("politiche generali e di settore inerenti la tutela e valorizzazione dell'ambiente, l'assetto del territorio, la promozione dello sviluppo economico – sociale e il rinnovo urbano", "adotta programmi di intervento", "funzioni amministrative relative ... all'articolazione delle reti infrastrutturali e delle opere") nella definizione delle competenze statali.

Preoccupante il permanere della pervasività degli interventi speciali che lo Stato può porre in essere dialogando direttamente con i comuni con grave pregiudizio del principio di sussidiarietà ("Gli interventi ... sono attuati prioritariamente attraverso gli strumenti della programmazione negoziata": prioritariamente, ma dunque anche in modi diversi – quali?)

Principi fondativi del governo del territorio

Nel complesso delle svariate giustapposizioni dell'articolo 4, Lupi si preoccupa della "tutela dell'affidamento" e cioè dell'interesse dei privati che si rapportano con la Pubblica Amministrazione.

Nessun principio regola il governo del territorio.

Nulla si dice in concreto circa il principio dello sviluppo sostenibile, alla base ormai di quasi tutte le leggi regionali più recenti come strumento capace di ricomporre contraddizioni e schizofrenie delle politiche di governo del territorio. Esiste solo un vago richiamo ad evanescenti dotazioni territoriali, che però altro non sono che i vecchi standard della legge – ponte.

Non si nomina la valutazione ambientale di piani e programmi che nessuna legge nazionale si è preoccupata di recepire e che dunque è entrata nell'ordinamento in forza della direttiva comunitaria n. 42. Per essa la legge toscana prevede l'integrazione con le altre valutazioni, economica, sociale e sulla salute umana, proprio in conseguenza dell'unitarietà ed intersettorialità del governo del territorio.

Non si prevede un raccordo specifico con l'altra direttiva comunitaria sulla partecipazione, salvo un breve accenno alla facoltà di accesso agli atti riservata ai cittadini, che fa pensare piuttosto al buon vecchio "giusto procedimento" posto nel passato a tutela degli interessi della proprietà immobiliare.

Rapporto pubblico - privato

Quanto all'applicazione del principio di sussidiarietà "orizzontale" (pubblico-privata), Lupi si preoccupa dell'interesse privato (vedi rapporto tra soggetti istituzionali e soggetti interessati: "Gli enti competenti alla pianificazione urbanistica possono concludere accordi con i soggetti privati ... per la formazione degli atti di pianificazione ..." il testo è preoccupante laddove non precisa che il rapporto pubblico-privato, oltre a essere trasparente, può avvenire solo a valle della definizione delle regole di tutela delle risorse collettive). Il tutto senza alcuna regola fissa, se non i vaghi indirizzi strategici dei documenti programmatici.

Contrariamente alla legge toscana che prevede il dovere delle istituzioni che governano il territorio di approvare prioritariamente gli "statuti dei territori" contenenti le invarianti, nel testo di Lupi manca qualsiasi individuazione di contenuti del piano non negoziabili perché rappresentativi dell'interesse collettivo. L'apporto dei privati deve limitarsi alle parti gestionali ed attuative, ma nella definizione dei contenuti strutturali, del riconoscimento dei valori che connotano l'identità di un territorio, la pubblica amministrazione deve essere predominante.

Aspetti disciplinari

Lupi propone l'individuazione di aree su cui formare le rendite di attesa e sulle quali indirizzare le speculazioni immobiliari: sarebbe riduttivo se il il governo del territorio dovesse servire a questo.

Relativamente alla struttura del piano urbanistico comunale, Lupi parla ancora in termini di "urbanistica" e di piano con l'unica finalità di definire i contenuti edificatori del diritto di proprietà, esprimendo un concetto di governo del territorio riduttivo a fronte di una retorica di segno opposto.

Per Lupi il piano comunale è solo un documento di ipotesi strategiche ed un'agenda di progetti da riempire nel tempo. Tutto ciò di efficacia indeterminata.

Quanto alla dotazione di servizi, come detto, si tratta di una rivisitazione dei vecchi standard.

Espropri, perequazione e fiscalità

Sembra giusto rivedere con norme di principio il testo unico sugli espropri.

Qui il testo di Lupi risulta indefinito per ciò che attiene alla questione del trasferimento dei diritti edificatori (su terreni a scelta del proprietario senza alcuna prescrittività del

piano?), non distingue tra vincoli di piano per scelte fungibili e vincoli ex-lege (si deve ritenere indennizzabile il vincolo archeologico?).

Soprattutto il testo di Lupi non prevede la possibilità per la pianificazione di porre vincoli non soggetti ad esproprio. E' questo che serve da parte della legge statale, in merito alla conformazione del diritto di proprietà.

Edilizia

La questione della disciplina edilizia è già assestata dopo la elaborazione finale del testo unico ed è improponibile riaprirla: forse sarebbe più opportuno un semplice rimando ai principi desumibili dal testo unico. L'unica cosa utile sarebbe ridefinire le fattispecie penali degli abusi, sganciandole, come ha fatto la legge toscana, dai nomi dei titoli abilitativi.

Non accettabile il principio del silenzio assenso in caso di decorrenza dei termini per il procedimento del titolo abilitativo edilizio. La scelta del rimedio all'inerzia dell'amministrazione, dovrebbe spettare al legislatore regionale.

La legislazione nazionale dovrebbe solo affermare il principio sostantivo della materia governo del territorio e nulla più.

Cosa dovrebbe fare il legislatore nazionale? Tre semplici, ma significativi passaggi.

1) costruire il quadro completo dei principi del governo del territorio in raccordo esplicito con le altre materie trasversali che in base al dettato costituzionale attengono alla competenza statale esclusiva, quali l'ordinamento civile e penale, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, o concorrente, quali la tutela della salute, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la finanza pubblica ed il sistema tributario, la valorizzazione dei beni culturali. Occorre tuttavia tener presente che il concetto di competenza esclusiva dovrebbe avere un confine dinamico: una cosa è la competenza legislativa, che la costituzione affida inequivocabilmente allo Stato, una cosa è la competenza amministrativa che la legge ordinaria affida secondo il principio vincolante della sussidiarietà, dell'adeguatezza e della differenziazione; ad esempio, l'art. 9 della Costituzione recita infatti che "La Repubblica... tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico"; sottolineo la Repubblica, che come recita il successivo art. 114 "è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". E questo, operativamente, vuole pur dire qualcosa). La contrapposizione tra territorio e ambiente dovrebbe, quindi, essere stemperata, anche se attualmente, nella legislazione, esistono diverse contrapposizioni duali. Il termine "territorio", normalmente, ha un significato prevalentemente spaziale e come tale è il punto di riferimento delle logiche e delle pratiche della pianificazione fisica. Il termine "ambiente" nei due significati: biologico (che fa riferimento alle condizioni di vita fisiche) e storico-culturale (che si riferisce alle attività umane) è il punto di riferimento dell'ecologia. Va abbandonato il sistema della pluralità di discipline, regole e piani che caratterizza l'attuale sistema normativo. Il territorio con le sue funzioni e potenzialità è infatti un valore unitario e come tale va pensato, disciplinato e gestito.

2) stabilire i riferimenti etici del governo del territorio, in rapporto con gli orientamenti europei e con l'evoluzione delle consapevolezze culturali che dal concetto di urbanistica affermato dalla legge 1150 attraverso il DPR 616, fino alle leggi regionali non solo recenti hanno portato a quello di Governo del territorio nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Il Governo del territorio attualmente viene esercitato dagli Enti locali sulla base di un insieme ponderoso di leggi, norme e regolamenti, nazionali e regionali, che si è progressivamente sedimentato nel tempo. Tra i vari temi degni di interesse sul piano normativo, ma anche culturale e amministrativo, vanno indicati alla riflessione del legislatore nazionale:

- a) il processo di riforma relativo alla strumentazione urbanistica e territoriale che è andato di pari passo con l'attenzione per i temi ambientali all'interno della pianificazione degli usi del suolo;
- b) il progressivo spostamento di interesse dall'espansione edilizia ai temi del recupero e della riqualificazione urbana;
- c) il territorio: da riferimento fisico indipendente a luogo di autopromozione
- d) la partecipazione dal basso come elemento portante dell'aiuto alle decisioni pubbliche.

3) In conseguenza, stabilire in modo chiaro in ruolo ordinatore della pubblica amministrazione a tutela degli interessi della collettività ed a promozione e sostegno dello sviluppo, appunto, durevole, chiarendo quindi le ambiguità del rapporto pubblico-privato. Il che significa estendere la pianificazione e della programmazione a metodo ordinario nella gestione della pubblica amministrazione e nell'organizzazione dell'iniziativa privata.

Le modalità di funzionamento della pubblica amministrazione e il suo intervento e le forme organizzative e l'iniziativa privata non sono due fini in sé contrapposti; ma due modi a disposizione della società di conseguire, caso per caso, circostanza per circostanza, gli obiettivi e i risultati che si sono espressi e programmati. Questo significa lavorare in cooperazione, ma con distinzione di ruoli racchiudibili nello slogan "piani pubblici, progetti pubblico-privati o privati", ma significa anche reinventare totalmente il governo e le sue modalità introducendo nei comportamenti, nella organizzazione e nelle scelte tecniche la pianificazione e la valutazione strategica, dando attuazione innovativa alla Direttiva 2001/42/CEE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.