

L'uso accettabile del territorio

Marco Dugato

In pochi campi del diritto come in quello che disciplina il rapporto tra attività umane e territorio il mutare delle espressioni assume significato sostanziale. Se la legge n. 1150 del 1942 era la legge “urbanistica nazionale”, dalla fine degli anni '70 del secolo scorso e con forza dagli anni '80, con la perdita della centralità dell'urbanizzato e con l'assunta consapevolezza che ciò che ne era ancora al di fuori interagiva potentemente con le aree insediate, le leggi (ormai regionali) erano andate sostituendo all'*urbs* il territorio, inteso come realtà fisica su cui l'uomo, anche non costruendo, esercitava la propria azione di trasformazione, diretta o indiretta. Le aree rurali, il paesaggio e l'ambiente, nuovo protagonista, erano ormai letti non come realtà o valori statici ed autonomi, ma nel *continuum* indistinguibile dell'impatto dell'azione umana.

Ad onor del vero, il legislatore aveva assunto non tanto il ruolo dell'attivatore del mutamento d'ordine, quanto quello del consapevole ed illuminato recettore delle novità della scienza del territorio. Ai vecchi corsi di studio in urbanistica si andarono dapprima affiancando e poi sostituendo i corsi in pianificazione del territorio, in cui lo studio dell'azione umana, dall'antropizzazione diretta al condizionamento riflesso, non poteva risolversi nella tecnica di occupazione dell'ambiente in funzione dell'edificato, ma doveva farsi analisi predittiva, nella cui prospettiva soltanto la comprensione dell'evoluzione dei fenomeni sociologici, culturali ed economici avrebbe potuto consentire di dirigere in modo armonico il futuro, evitando disastri e daltoniche utopie. Il passaggio, sia che lo si voglia descrivere con i colori della “rottura” di Edoardo Salzano, sia che lo s'intenda con l'evoluzione naturale dall'*urbs* alla *civitas* descritta da Pierluigi Cervellati, ha avuto un rilievo centrale, capace di anticipare (e non seguire) l'approssimarsi dei nuovi attori del sistema: la conservazione dell'ambiente, il valore

economico del patrimonio culturale e del paesaggio, la necessaria sostenibilità dello sviluppo.

La testimonianza la si trova appunto nelle leggi regionali della seconda metà degli anni '90 e dell'inizio del nuovo secolo, che, per la prima volta in modo così marcato, danno origine a sistemi differenziati. Inevitabile conseguenza, questa, delle nuove variabili, sconosciute al vecchio sistema, fondamentalmente incentrato sui temi del costruire, del non costruire, del come e dove costruire. La legge dell'Emilia-Romagna n. 20 del 2000 rappresentò una sintesi paradigmatica del nuovo scenario. L'indirizzo si fece da tecnico politico, perché la sintesi degli elementi rilevanti non avrebbe potuto che essere scelta politica, e la sua attuazione, che invece non avrebbe potuto che essere tecnica, divenne operazione complessa perché essa non poteva tradursi in mera esecuzione ma in scelta delle priorità tra quelle che l'indirizzo aveva disegnato come possibilità. Ciò, in un contesto del tutto diverso da quello che aveva caratterizzato l'esproprio generalizzato ed in cui erano i privati a rendere possibili molte delle azioni ideali.

Il risultato, razionale ed impeccabile sotto il profilo teorico perché capace di individuare e scindere i differenti momenti funzionali e decisionali, risultò tuttavia inefficiente nella pratica perché complesso, fatto di molti strumenti e di più livelli di piani difficili e lunghi da elaborare e coordinare soprattutto nel rapporto tra piano strutturale di determinazione delle linee programmatiche e piano operativo di loro attuazione. Soltanto al termine dell'operazione multilivello di pianificazione generale, infatti, era possibile dare corso ai piani attuativi, che spesso intervenivano a distanza di anni dall'ideazione del contesto e che non trovavano le risorse finanziarie necessarie alla loro conduzione a termine.

Il meccanismo concorrenziale del piano operativo, poi, introdusse una competizione nell'effettiva trasformazione del territorio non solo tra privato e privato ma anche e soprattutto tra pubblico e privato, così che il Comune talvolta si è trovato a recitare un contraddittorio doppio ruolo (definitore delle regole e sviluppatore della trasformazione). La complessità del disegno si rivelò poi quasi inaffrontabile per i Comuni di piccole dimensioni, con professionalità tecniche raramente dedicate in via esclusiva all'adeguamento alle nuove prescrizioni e

con un livello politico non sempre preparato ad un compito tanto difficile e concettualmente nuovo. L'ausilio delle Province di supporto alla pianificazione, essenziale e forse addirittura indispensabile, venne poi meno per la loro mortificazione ad opera della riforma introdotta dalla legge n. 56 del 2014. Il brusco e rapido passaggio da un momento di crescita economica ad uno di potente recessione ed il recente ritorno allo sviluppo, di particolare impatto nel contesto territoriale regionale, finirono con l'accentuare difficoltà ed inadeguatezze di un sistema assai più lento del mutare del contesto socio-economico che faceva da scena per il dramma.

Un sistema siffatto, fondato su un modello che, forte dell'esperienza passata caratterizzata dai lenti mutamenti, ha originato un bipolarismo paralizzante tra l'essere e il dover essere, non ha prodotto, a mio avviso, buoni risultati. Del resto, le prove del fallimento nel tradurre in pratica l'architettura giuridica non mancano. Nel tempo che è trascorso dalla promulgazione della legge sino alla sua sostituzione (ben diciassette anni), molti Comuni non sono apparsi in grado nemmeno di completare il percorso della pianificazione generale, dando così vita a periodi anomali di interventi inorganici, a volte troppo lenti ed altre volte accelerati, a regimi transitori di dubbia compatibilità durati anni e ad un quadro sostanziale di incertezza. Al contempo ed in un contesto di assoluta centralità, l'adozione di un piano operativo di sviluppo e di trasformazione delle sole aree pubbliche, lasciando alla futura azione privata uno spazio sostanzialmente inesistente, ha accentuato il conflitto a cui ho poco sopra fatto riferimento.

Con la legge n. 24 del 2017 ha inizio un nuovo cammino, che immagino possa accompagnare il passaggio dalla "pianificazione territoriale" all'"uso accettabile del territorio". Il segno che la caratterizza è opposto a quello della legge del 2000 ed è espressione di un percorso induttivo, che pragmaticamente procede dall'analisi del futuro concreto che si immagina alla definizione degli strumenti giuridici e pianificatori attraverso i quali quel futuro può realizzarsi. Emergono così i valori nuovi signori del campo: il riuso; la rigenerazione urbana; la sostenibilità intesa non solo come muta definizione dei vincoli ambientali ma come espressione di un armonico connubio tra resistenza dell'ambiente e qualità dell'uso del territorio; l'ordinato rapporto tra pubbli-

co e privato, in cui i compiti, seppur distinti e quello del primo dominante, sono complementari.

I livelli di pianificazione sono semplificati con il ritorno ad uno strumento generale unico (il PUG), i procedimenti sono resi più semplici e le interazioni tra le previsioni dei diversi livelli abbandonano i precedenti meccanismi di sostanziale gerarchia per ispirarsi a modelli funzionali, in cui i confini tra i vincoli ed i piani appaiono più nitidi e certi.

La tecnica legislativa ed il lessico sembrano avere la stessa ispirazione, così che le norme sono di più facile lettura ed interpretazione. Ne trovo dimostrazione nell'enunciazione dei principi (articoli 2 e 3), la cui formulazione secca ne rende più immediato il carattere precettivo, esaltato dal collegamento tra l'affermazione del principio e le norme di dettaglio, successive nel testo, che gli danno attuazione. Così, ad esempio, il contenimento del "consumo del suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile" non esprime un'aspirazione o una tendenza, ma un obbligo della pianificazione immediatamente dettagliato agli articoli 5 e 6. Allo stesso modo il legislatore ha affrontato la rigenerazione dei territori urbanizzati, avendo ben assimilato i contributi degli studiosi del territorio e del diritto e riconoscendo che essa necessita di ausili e strumenti pratici (incentivi, *standard* urbanistici differenziati, usi temporanei, albo degli immobili disponibili).

Mi pare che la nuova disciplina raggiunga felici equilibri tra forze in eterna tensione. Il più immediatamente emergente è quello tra la necessità primaria di arrestare il consumo di un territorio chiamato a sopportare, oltre che un numero maggiore di attività e di persone, spostamenti rapidi, talvolta imprevedibili, e quella di evitare che il territorio si trasformi nell'unico elemento statico ed immutabile di un contesto dinamico come mai prima d'ora. Il forte impulso alla rigenerazione ed una nuova prospettiva della perequazione mi pare muovano nella direzione corretta. Contrariamente a quanto ritenuto da alcuni autorevoli colleghi, mi pare che i vincoli quantitativi e qualitativi siano, al contempo, solidi e ragionevoli e che una maggiore dinamicità dei procedimenti non li metta in alcun modo a rischio.

Se alcuni dei dogmatici dell'urbanistica possono a ragione lamentare il mancato rovesciamento del vecchio principio del "territorio per

l'uomo" e la rinuncia al nuovo "uomo per il territorio", non mi pare insoddisfacente l'equilibrio di una formula quale "l'uomo *nel* territorio". Mancano dunque difetti ed ombre? Ovviamente no. Alcuni dubbi interpretativi sono già stati sollevati e non pare possano trovare adeguata risposta senza futuri aggiustamenti. Credo, tuttavia, che i maggiori rischi di un'inadeguata ed inefficiente attuazione della legge discendano più da elementi esterni che non da suoi errori o da sue mancanze. La rigenerazione ed il riuso hanno bisogno di incentivi fiscali e finanziari di cui lo Stato, se ancora un ruolo vuole giocare nel governo del territorio, dovrà farsi carico, soprattutto nella disperata emergenza di eliminare gli innumerevoli scheletri industriali che la crisi degli anni passati ha abbandonato sul cammino e nella necessità di evitare che la tutela dell'integrità dell'ambiente si faccia più tradizione scritta che virtù praticata.

Al contempo, è bene che il legislatore nazionale rimedi all'*impasse* in cui, dopo la legge Delrio, si è imbattuta la funzione di pianificazione di coordinamento provinciale, che, nei territori in cui le Città metropolitane hanno preso il posto delle Province, è oggi affrontata con attenzione agli effetti pratici e senza alcun rispetto di un quadro legislativo di riferimento che, monco ed inconsapevole, non ha provveduto ad adeguare le previsioni contenute nell'immodificato Testo unico degli Enti locali. Sotto quest'ultimo aspetto, la legge mostra un inevitabile imbarazzo, solo che si confronti la disciplina del piano territoriale di area vasta nei territori presidiati dalle Province (PTAV) con la pianificazione di cornice delle aree metropolitane.

In terzo luogo, vale una considerazione di ordine generale in merito all'adeguatezza degli attuatori. Non è nelle disponibilità del legislatore regionale distinguere le funzioni dei Comuni in ragione della loro adeguatezza, ma è bene che si prenda piena coscienza del fatto che pianificare oggi è attività di estrema complessità, a cui si può dar corso soltanto con sufficienti risorse umane e finanziarie. Risorse, queste, che, con riferimento ai Comuni di piccole dimensioni e nel contesto di un Paese sin qui incapace di ridurre il proprio enorme debito, solo un illuso od un mistificatore potrebbero reclamare dall'alto o immaginare nel futuro. La legge 24 del 2017 non distingue tra Comune e Comune, tra funzioni e funzioni. Non avrebbe potuto. Ancora una volta,

il pericolo viene dall'inerzia del legislatore nazionale, ormai totalmente disinteressato al riordino del sistema territoriale nel suo complesso. Ancor più rilevante mi pare poi il tema della formazione della burocrazia tecnica, mai mortificata come nei tempi attuali, in cui apparirebbe invece indispensabile costruire saperi adeguati ai bisogni. "Le leggi, fortunatamente le fanno gli uomini; sfortunatamente, le applicano gli uomini".

Mi paiono, questi ultimi, nodi di tenuta dell'intero sistema che, solo se sciolti, garantiranno una buona attuazione alle disposizioni della legge regionale. È bene, in avvio e non in sintesi, distinguere tra le responsabilità, perché colpe e meriti siano correttamente attribuiti.