

INU: Un nuovo passo per la riforma urbanistica

Osservazioni sul testo di riforma in materia di principi fondamentali del governo del territorio

di Paolo URBANI

1. Una delle più forti critiche che sono state fatte al testo di riforma è quella di aver disciplinato solo la materia urbanistica - la disciplina dei suoli - obliterando i temi più ampi che attengono al governo del territorio.

In sostanza se il costituente ha voluto indicare come materia il governo del territorio significa che ha voluto introdurre nella costituzione un concetto di materia più ampio e diverso della mera disciplina degli assetti.

Con l'espressione *governo del territorio* il costituente non ha inteso riferirsi solo alla disciplina dei suoli (l'urbanistica) ma ha voluto ricomprendervi tutte discipline che in qualche modo incidono sugli usi del territorio, lo preservano, ne prevedono un uso misurato, un equilibrio.

La dottrina giuridica non si è subito domandata cosa fosse il governo del territorio ma ha approfondito il tema in rapporto al 4 comma dell'art.117 Cost. che ci dice che "spetta alle regioni la potestà legislativa per ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato", poiché l'art.117 2 co. individua il numero chiuso delle materie oggetto di competenza esclusiva dello stato o quelle concorrenti (3 co).

Cosicché il dibattito dottrinario si è concentrato per lo più sul ritenere se l'urbanistica, l'edilizia, la difesa del suolo, il paesaggio fossero materie residuali o concorrenti, se cioè rientrassero o meno nel governo del territorio, (ed anch'io l'ho fatto e scritto) senza entrare tuttavia nel merito di **cosa** fosse il governo del territorio come materia a sé.

A rafforzare la portata dell'innovazione costituzionale basta riferirci al metodo usato dal costituente nella definizione delle materie di rilevanza costituzionale. Per l'individuazione della materia ha fatto ricorso non al metodo storico-normativo che cristallizza le definizioni basate sul solo linguaggio legislativo ma al metodo storico-evolutivo per il quale le definizioni vanno individuate dalla legislazione ordinaria ma tenendo conto che la sua evoluzione è capace di aver determinato anche l'evoluzione delle stesse definizioni giuridiche costituzionali. In sostanza con il termine governo del

territorio non si è fatto altro che prendere atto di tutto l'ordinamento pregresso, ma come risultava anche dagli apporti dottrinali e giurisprudenziali e dalla loro capacità di colmare ermeneuticamente la distanza tra la realtà e le norme.

Nel dare attuazione al dettato costituzionale che individua il governo del territorio come materia concorrente spetta quindi al legislatore ordinario definire il concetto ed i contenuti della materia governo del territorio individuandone poi i principi fondamentali. Ovviamente su questi aspetti resta sempre aperto il giudizio di costituzionalità della Corte Cost.

A mio parere però l'intuizione del costituente di riferirsi al governo del territorio senza citare in cost. l'urbanistica, la difesa del suolo, il paesaggio, (l'art. 9 è un pregevole retaggio della Cost. del '48) la protezione della natura, l'edilizia ha come obiettivo proprio la riunificazione di queste discipline in una materia unitaria sotto il profilo della sua governabilità (non a caso questa è l'unica materia che il legislatore costituzionale definisce con la locuzione "governo" del territorio, lì dove invece in altri casi aggiunge l'espressione "tutela" dell'ambiente, della salute, dei beni culturali ad indicare la finalità cui deve attenersi la disciplina) prescindendo dalla separatezza delle normative nelle varie materie, ma anzi dando una indicazione precisa al legislatore ordinario quella di riunificare e riordinare quelle discipline in funzione del concetto unitario di governo del territorio. Arrivo a dire che proprio in tale prospettiva compito del parlamento in attuazione del titolo V sarebbe quello di procedere alla riunificazione degli oggetti e non come si sta facendo ad una pedissequa ripetizione di discipline separate: il codice del paesaggio, i decreti delegati in materia di vas, di difesa del suolo, di rifiuti, di VIA : in breve occorrerebbe un codice del governo del territorio.

Ora credo che se si vuole identificare un concetto giuridico di governo del territorio non si può prescindere dai temi della sostenibilità sui quali dalle elaborazioni concettuali si è passati a delinearne in più modi una attenta disciplina giuridica.

Attraverso un ricco strumentario la disciplina comunitaria sullo sviluppo sostenibile mira a condizionare le trasformazioni territoriali compatibilmente con la sensibilità del territorio: alludo qui alla disciplina della Vas, alle varie certificazioni EMAS, ai problemi della disciplina della risorse idriche (direttiva 2000/60), alla nuova disciplina del paesaggio esteso all'intero territorio regionale, alle strategie da applicare all'ambiente urbano, (Comunicazione della comm. al Consiglio, al parlamento europeo del 11 02 2004).

Disciplina non più eludibile il cui recepimento è in grande ritardo e che ancor oggi, tranne alcuni rari casi regionali – alludo alla bella legge della Toscana n. 1/2005) – viene considerata o come fastidio o come ulteriore aggravio delle possibilità di trasformazione del territorio.

2. Possiamo prescindere da queste tematiche delineando il contenuto del governo del territorio?

Se si entra in questa ottica comunitaria largamente praticata nei paesi europei, la definizione del 2 co. dell'art. 1 del testo approvata dalla Camera dei Deputati appare a mio parere molto ma molto riduttiva e non da conto del fatto che sia l'ordinamento comunitario ma anche la stessa costituzione rovesciano il principio che pone al centro la destinazione d'uso dei suoli ponendo invece al centro le "invarianti territoriali" derivanti da una lettura sistematica degli equilibri sostenibili del territorio – la VAS risponde a tale principio – che delimita a monte le condizioni complesse ed interrelate di trasformazione degli usi del territorio in rapporto alla sostenibilità degli usi dei beni pubblici quali l'acqua, l'aria, il suolo, la natura. In questa prospettiva vi è pure l'urbanistica che però si riduce ad una tecnica giuridica relativa alla destinazione d'uso dei suoli ed alla loro gestione nelle aree nelle quali la trasformabilità non incontra incompatibilità con le invarianti territoriali.

La scelta adottata del legislatore ordinario è stata invece quella di non definire il concetto di governo del territorio (o meglio di dare quello dell'urbanistica) cui poi aggiunge "rientrano nel governo del territorio il paesaggio la difesa del suolo, l'edilizia, i programmi infrastrutturali (che non sono una materia)": in tal modo è come se ci dicesse che comunque queste materie sono altro dal governo del territorio. Ora non sono d'accordo con questa impostazione proprio perché la legge è legge (di principi) sul governo del territorio.

Ma anche a voler seguire il metodo adottato di operare un "collage" delle varie materie afferenti al territorio non si può lasciar fuori la normativa antisismica, la salvaguardia idrogeologica, e come tener fuori l'ambiente almeno nell'accezione di protezione della natura o di equilibrio tra habitat naturale e presenza antropica dal momento che la Corte cost ha affermato che la tutela dell'ambiente dell'art. 117 2 co, lett. s) oltre ad essere un valore è comunque materia *trasversale* in ordine alla quale si manifestano competenze diverse che ben possono essere **regionali** spettando allo stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale? E dove esprimere queste competenze regionali se non nel governo

del territorio alla luce di principi fondamentali che determinino l'ambito di azione regionale? Le leggi regionali in materia di governo del territorio devono ricomprendere anche questi profili o li mantengono separati? E come non considerare che sono strettamente legate al governo del territorio materie di legislazione concorrente come la tutela della salute o la protezione civile espressamente richiamate dal titolo V?

Manca in sostanza nel testo l'identificazione di un concetto unitario (di governo del territorio) cui il legislatore statale deve dare adeguato contenuto pregnante riassorbendo in esso i profili del paesaggio, della difesa del suolo, della protezione della natura, della sostenibilità, della difesa idrologica, dell'urbanistica, dell'edilizia.

Ovviamente quanto sto dicendo non è questione di mera tecnica legislativa ma è un fatto culturale, un processo di maturazione delle scelte giuridiche che né tra gli estensori della proposta né in parlamento c'è stato. Il testo esprime quindi un ritardo culturale a mio avviso assai grave. E' permettetemi di dire che questo ritardo c'è anche nelle facoltà di architettura che in molti casi continuano a tenere separate le discipline dell'urbanistica, dell'ambiente, del paesaggio come se questi dovessero essere considerati percorsi formativi diversi, specialistici, lì dove invece vanno considerati in modo integrato ed unitario altrimenti produciamo tanti tecnici con competenze separate che non comunicano sull'oggetto unitario delle loro prestazioni che è il territorio.

L'assenza di questa impostazione giuridica coinvolge così tutto il testo di riforma che enuclea i principi fondamentali dell'urbanistica non quelli del governo del territorio.

Per farmi capire o meglio perché sia chiara la mia opinione quando parlo di principi sul governo del territorio non posso esimermi dal fare qualche esempio: come quello che affermi che le trasformazioni territoriali sono subordinate all'effettivo approvvigionamento idrico ed alla depurazione delle acque, alla difesa del suolo, alla gestione dei rifiuti, alla disponibilità dell'energia, all'inquinamento zero, o quello che afferma – riprendendo la bella legge toscana n1/2005 – che nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti solo qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. O ancora che negli atti di pianificazione dev'essere perseguita la tutela della salute, salvaguardati gli equilibri tra presenza antropica e habitat naturale, perseguiti gli obiettivi di tutela del paesaggio.

Perché vedete il piano paesaggistico non è qualcosa che sta sopra la pianificazione comunale ma la permea non si tratta solo di recepire i vincoli del piano ma di pianificare paesaggisticamente il territorio secondo le prescrizioni del piano che spesso non possono

essere conformative della proprietà ma determinano indirizzi pregnanti al pianificatore comunale.

Mi vengono in mente a questo proposito i principi della l. 36/94 sulle risorse idriche lì dove si afferma che l'uso dell'acqua per il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi del medesimo corpo idrico superficiale o sotterraneo divenuto ormai parametro di valutazione da parte dell'amministrazione nel rinnovo o nella concessione di derivazione di acque pubbliche ma anche da parte dei giudici di legittimità. O ancora quello che afferma che qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future.

Mancano cioè nel testo i principi fondamentali cui deve attenersi il legislatore regionale per garantire il governo del territorio inteso quindi nelle sue accezioni più diverse di trasformazione, di conservazione di riproducibilità dei beni etc.

Si tratta cioè di principi fondamentali che devono essere espressione di valori, scelte di fondo sui fini e sui mezzi, sui diritti dei cittadini, sulle relative garanzie sostanziali e procedurali, in breve devono essere scelte politiche di civiltà giuridica.

Fate queste osservazioni generali è quindi inutile esaminare nel dettaglio il testo di riforma che contiene anche qualche principio condivisibile ma è per altri versi pasticciato, sgrammaticato dal punto di vista istituzionale ed in qualche caso anche controproducente rispetto all'esigenza di dettare principi applicabili su tutto il territorio nazionale.