

# Indice

<b>INTRODUZIONE</b> .....	7
<b>1. COSTITUZIONE TRADITA E RIFORMA MANCATA</b> .....	12
1.1 <i>L'attuazione della Costituzione</i> .....	13
1.2 <i>Il lungo cammino verso la riforma</i> .....	14
<b>2. REGIONALISMO IMPERFETTO E FRAMMENTAZIONE DELLE COMPETENZE</b> .....	18
2.1 <i>La geografia amministrativa</i> .....	19
2.2 <i>La riforma amministrativa</i> .....	20
2.3 <i>Le Città Metropolitane</i> .....	22
2.4 <i>La pianificazione nelle Città Metropolitane</i> .....	28
2.5 <i>I piani delle aree vaste</i> .....	29
2.6 <i>Le conflittualità tra livelli istituzionali</i> .....	31
<b>3. SEMPLIFICARE E NON BANALIZZARE PER GOVERNARE IL TERRITORIO</b> .....	36
3.1 <i>Per un governo del territorio più efficiente</i> .....	37
3.2 <i>Semplificare per incassare o per migliorare l'efficienza?</i> .....	38
3.3 <i>Banalizzare per incassare</i> .....	39
3.4 <i>Semplificare per migliorare l'efficienza</i> .....	40

<b>4. URBANISTICA NON SOLO PER FAR CASSA</b> .....	44
4.1 <i>Una realtà significativa</i> .....	45
4.2 <i>Dall'urbanistica per far cassa all'urbanistica per uno sviluppo sostenibile</i> .....	46
4.3 <i>Recuperare la rendita per migliorare la qualità urbana</i> .....	49
<b>5. NUOVI STRUMENTI PER LE NUOVE ESIGENZE DELLA CITTÀ E DEL TERRITORIO</b> .....	52
5.1 <i>Una realtà in evoluzione</i> .....	53
5.2 <i>Una città in evoluzione non solo in termini quantitativi</i> .....	55
5.2.1 <i>Lo standard urbanistico per progettare quantità e qualità della città</i> .....	56
5.2.2 <i>La qualità dell'ambiente urbano</i> .....	59
5.2.3 <i>Misurare la qualità urbana</i> .....	60
5.3 <i>Per un processo di piano adeguato alle esigenze</i> .....	64
5.3.1 <i>La struttura del nuovo piano</i> .....	64
5.3.2 <i>La pianificazione urbanistica dopo la riforma degli enti territoriali</i> .....	65
<b>6. CONDIVIDERE I NUOVI STRUMENTI DI GOVERNO</b> .....	68
<b>7. INCENTIVI E DISINCENTIVI A SUPPORTO DEL PIANO PER UN CORRETTO USO DEL SUOLO</b> .....	74
7.1 <i>Un salto di qualità</i> .....	75
7.2 <i>Una nuova zonizzazione per una nuova lettura della città e del territorio</i> .....	75
7.3 <i>Incentivi e disincentivi a supporto del piano</i> .....	77

<b>8. PROFESSIONE PIANIFICATORE, UNA FIGURA IN RAPIDA EVOLUZIONE</b> .....	82
<b>9. L'OPINIONE DI...</b> .....	91
<b>10. IL TERRITORIO BENE COMUNE</b> .....	108
10.1 <i>Il territorio è bene comune?</i> .....	109
10.2 <i>L'evoluzione del ruolo del territorio</i> .....	111
10.3 <i>Un nuovo approccio al governo del territorio bene comune</i> .....	113
<b>11. STRUMENTI E AZIONI PER IL GOVERNO DI UN BENE COMUNE</b> .....	117
<b>12. BIBLIOGRAFIA: OVVERO L'EDUCAZIONE URBANISTICA</b> .....	122

# Introduzione

Partendo da alcune annotazioni storiche (la Costituzione non completamente attuata, la riforma spesso annunciata e mai realizzata), si individua un percorso che, costruito sulla consapevolezza che il territorio costituisce un bene comune, definisce nuovi strumenti per la sua pianificazione all'interno di un quadro complessivo di governo.

Un quadro che non può limitarsi agli aspetti esclusivamente tecnici e giuridici del problema, ma che deve essere in grado di integrare contenuti e problematiche anche distanti tra loro per fornire gli strumenti più adatti per un efficace governo del territorio.

È quindi necessario, se non si ritiene che il governo del territorio sia esclusivamente un esercizio intellettuale, cercare di costruire una nuova attenzione alle tematiche del territorio e conseguentemente realizzare nuovi strumenti capaci di affrontare la pluralità delle competenze non banalizzandole, ma aggregandole in una nuova e più efficace disciplina.

Ne conseguono due esigenze da affrontare urgentemente: la prima indirizzata alla costruzione di nuovi strumenti di governo del territorio, la seconda legata alla professione del pianificatore. È indispensabile ridefinire l'attuale piano (fondato sulle quantità dello sviluppo edilizio), per costruire un percorso in grado di integrare le quantità con la qualità degli interventi. Un percorso che, per essere efficace, deve fondarsi sulla condivisione delle scelte (attraverso la partecipazione ai processi decisionali) e sulla definizione di strumenti in grado di supportare tale percorso (conferenze, sistemi informativi...).

In sintesi il volume, analizzando i limiti e le esigenze della situazione attuale, avanza la proposta – anche sotto l'aspetto tecnico – di un nuovo strumento di governo del territorio che sappia rispondere adeguatamente alle esigenze di una società in continua e sempre più rapida evoluzione per effetto di una competizione su scala globale.

Il testo, percorrendo le varie tematiche del governo del territorio inteso come bene comune, è articolato (secondo i diversi capitoli del volume) come di seguito sintetizzato.

## **1. Costituzione tradita e riforma mancata**

Dalla legge urbanistica del 1942 a oggi sono stati molti i tentativi di portare a compimento una complessiva riforma della materia. Per troppi motivi, soprattutto di natura politica ed economica

(e tra questi la mancata completa attuazione dei dettami costituzionali che prevedevano l'adeguamento entro tre anni dei diversi atti legislativi), non si è ancora riusciti a portare a regime una riforma complessiva. Percorrere, seppure brevemente, la storia di questa riforma mancata (come da molti definita) permette di evidenziare i limiti incontrati e di definire i percorsi da intraprendere (tutto ciò nella consapevolezza che non possono essere le leggi il motore del cambiamento nel governo del territorio, ma costituiscono strumenti utili nella definizione di regole condivise).

## **2. regionalismo imperfetto e frammentazione delle competenze**

L'assetto istituzionale del nostro paese, ricco di molteplici soggetti competenti che troppo spesso interagiscono con modalità conflittuali, rappresenta – pur costituendo un forte elemento di partecipazione e di democrazia – un grande ostacolo alla definizione di politiche organiche in materia di governo del territorio (nella sua più ampia accezione che si interseca con il paesaggio, l'ambiente e molti altri elementi non limitati dai confini amministrativi). La cooperazione interistituzionale, anche in assenza di precise definizioni legislative, deve divenire il riferimento obbligatorio per costruire strumenti che sappiano far interagire, integrandole, le politiche della conoscenza, della tutela e dell'uso delle risorse.

## **3. semplificare e non banalizzare per governare il territorio**

Nell'ultimo periodo un obiettivo ricorrente nel dibattito di governo è stato quello di perseguire una forte semplificazione delle procedure in modo da aumentare la capacità d'azione dei diversi operatori togliendo “lacci e laccioli” dalle normative esistenti. Il più delle volte, però, la semplificazione si è concretizzata nella sola eliminazione delle norme esistenti in assenza di un disegno complessivo. Questo atteggiamento ha portato a banalizzare le norme (togliendo anche gli elementi di controllo e di tutela esistenti fondamentali per la sussistenza dell'intero sistema naturale) non riducendo la burocrazia esistente (fondata sul controllo e non sulla progettualità) a favore di procedure certe, nei contenuti e nei tempi. Va sottolineato che la semplificazione passa anche attraverso l'utilizzo – non indiscriminato – di nuovi strumenti informativi (legati alle risorse open source) condivisi e accettati dai diversi soggetti competenti.

## **4. urbanistica non solo per fare cassa**

In campo urbanistico, a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, l'unico criterio di riferimento comunemente accettato in materia fiscale sembra essere quello di “far cassa” a fronte dei continui e sempre più pesanti tagli dei trasferimenti agli enti locali da parte dello Stato. La necessità di incrementare le risorse disponibili spinge infatti molti Comuni alla continua ricerca di nuove aree edificabili spesso subordinando la sostenibilità urbana alle esigenze di cassa. Un processo che ha fortemente pregiudicato la qualità urbana. Una buona politica fiscale deve

invece porsi due obiettivi complementari: reperire risorse per far fronte alla spesa pubblica ed indirizzare l'azione dei cittadini e dell'insieme degli attori interessati. In questa logica la tassazione in campo urbanistico dovrebbe qualificarsi come "fiscalità di scopo" trasformandosi in una leva importante a supporto della concreta attuazione dei piani.

## **5. nuovi strumenti per le nuove esigenze della città e del territorio**

Fino a pochi anni fa, e in molte situazioni ancora oggi, il governo del territorio e più ancora l'urbanistica sono stati intesi come gli strumenti in grado di consentire – ai diversi soggetti interessati – la trasformazione dei suoli attraverso l'edificazione e l'infrastrutturazione di aree non ancora edificate. Questo atteggiamento, nel suo approccio alquanto semplicistico, non ha consentito una pianificazione attenta alle risorse disponibili comportando spesso un forte spreco delle stesse (e non solo di suolo). Adeguare lo strumento alle nuove esigenze di pianificazione (l'ambiente, le risorse naturali, il suolo, il paesaggio, i rischi, le domande dei nuovi cittadini etc.) determina la necessità di cambiare il paradigma del piano: da mero strumento per determinare uno sviluppo quantitativo a strumento capace di incentrare la propria azione sulla qualità della città e del territorio.

Ne consegue il necessario superamento dell'attuale fase per passare ad un'altra fondata su parametri qualitativi migliorando la qualità dell'abitare, delle aree produttive e per la ricerca, dei servizi e della mobilità. Una realtà che, seppure non totalmente decollata, sta producendo profondi processi di riorganizzazione di tutte le funzioni urbane in particolare nelle grandi aree metropolitane.

## **6. condividere i nuovi strumenti di governo**

Le crescenti complessità e criticità nel governo delle città e dei territori rendono sempre più importante conoscere le esigenze e i punti di vista di tutti i soggetti interessati, a cominciare dal singolo cittadino. Al fine di ottimizzare tale rapporto occorre - anche alla luce delle esperienze pregresse – rivedere il processo introducendo nuove modalità di confronto in termini di informazioni da fornire e modalità di ascolto (come l'istituzione di siti internet interattivi, uno strumento in più a disposizione di quanti vorranno partecipare, sapere, conoscere e informarsi).

## **7. incentivi e disincentivi a supporto del piano per un corretto uso del suolo**

Governare in modo avveduto il territorio, oggi, presuppone un sistema di regole, condivise e non derogabili, definite da un adeguato quadro normativo e da una conseguente strumentazione di piano per un governo del territorio che sappia affrontare compiutamente gli aspetti ambientali, paesaggistici, urbanistici, economici, ricorrendo alla logica degli incentivi e dei disincentivi a supporto delle azioni previste dalla pianificazione territoriale e urbanistica. Noto-

riamente, infatti, l'uomo è molto più sensibile alle convenienze economiche che a quelle urbanistiche e ambientali.

## **8. professione pianificatore, una figura in rapida evoluzione**

L'evoluzione del processo di piano impone all'urbanista di integrare l'esperienza e la conoscenza tecnico-analitica con la capacità di garantire un adeguato coordinamento interdisciplinare delle diverse conoscenze necessarie oltre alla capacità di contribuire al processo politico-decisionale di piano.

In questo quadro vanno assumendo un ruolo sempre più importante le sue responsabilità specifiche nei processi di conoscenza critica, valutazione e progettazione delle trasformazioni territoriali. E ancor più il suo contributo è imprescindibile nella difficile ricerca collettiva della "qualità" complessiva del territorio e nella mediazione tra le diverse parti coinvolte oltre a saper comunicare e collaborare con le stesse. Deve soprattutto essere capace di comprendere i bisogni delle comunità e pensare per scenari per proporre "visioni strategiche" verso cui far tendere l'organizzazione della città e del territorio. In una società sempre più complessa è sempre più difficile guardare in avanti, per questo è ancora più importante cercare di farlo.

## **9. l'opinione di ...**

Il governo del territorio rappresenta una materia che coinvolge una molteplicità di competenze e, proprio per questo, deve essere affrontato/analizzato sotto diversi punti di vista. È in questa logica che in questo capitolo si raccoglie l'opinione di alcuni interlocutori con diverse competenze che esprimono il loro punto di vista sui temi affrontati nel libro, in particolare vengono interpellate diverse professionalità in modo da formare un panorama differenziato in grado di prefigurare al meglio, secondo le loro diverse visioni, la forma e i contenuti del nuovo strumento.

## **10. il territorio bene comune**

Il territorio è un bene comune per cui chi lo governa deve far crescere l'idea che è una risorsa che appartiene a tutti i cittadini imponendo un governo dello stesso fondato su regole condivise, legalità e trasparenza. Il territorio non è solo di coloro che ne sono legittimamente proprietari, ma è anche un "bene comune" per cui l'urbanistica dovrebbe evitare che gli interessi individuali prevalgano sugli interessi collettivi operando affinché gli uni siano resi compatibili con gli altri. Il tutto all'interno di un processo di elaborazione collettiva in grado di ristabilire quel legame profondo tra *civitas* e *polis*, tra la città sociale e la città fisica, che ha caratterizzato nel passato la nostra civiltà.

### **11. strumenti e azioni per il governo di un bene comune**

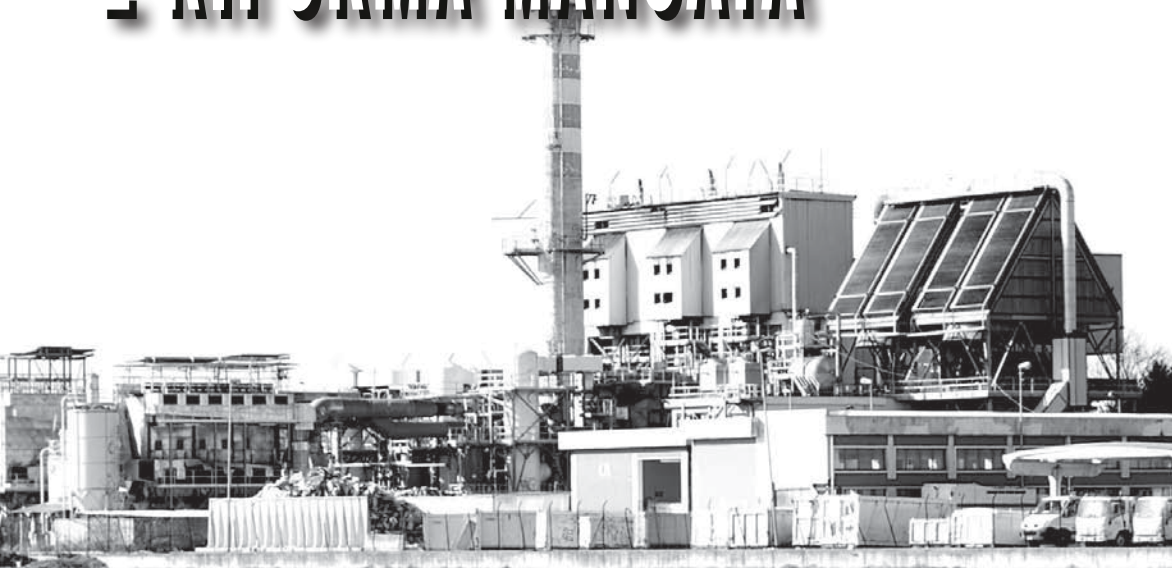
L'evoluzione degli strumenti di governo della città e del territorio illustrata nei capitoli precedenti presuppone un'evoluzione del rapporto tra le Amministrazioni competenti e gli abitanti di quel territorio chiamati a partecipare alle decisioni e non a subirle. Un nuovo approccio al governo del territorio che, creando una nuova cultura collettiva del bene comune, garantirebbe maggior efficacia agli strumenti di governo dei beni comuni.

### **12. bibliografia: ovvero l'educazione urbanistica**

Difficile definire un percorso, univoco e oggettivo, per determinare il bagaglio necessario alla formazione del pianificatore. In questa logica ci pare opportuno definire (attraverso approcci diversificati e secondo gruppi di interesse) una sorta di "educazione urbanistica" che, nella sua non universalità, individui un percorso formativo, ma anche politico e culturale, capace di aiutare a costruire gli strumenti necessari per un migliore governo del territorio. Un percorso che non deve essere solo interdisciplinare (come fin qui siamo stati abituati a pensare), ma che tenda a realizzare una visione transdisciplinare in grado di costruire figure nuove nell'ambito del governo del territorio.



# I. COSTITUZIONE TRADITA E RIFORMA MANCATA



*Mauro Giudice*

# 1] L'attuazione della Costituzione

L'Assemblea Costituente, nell'affrontare la stesura della Costituzione repubblicana, colse l'essenza dei principi del nuovo ordinamento italiano rimandando a successivi momenti istituzionali il riordino complessivo delle diverse materie.

In particolare troviamo nelle *Disposizioni finali e transitorie* gli elementi che maggiormente riguardano le politiche del territorio, o per lo meno l'individuazione di una tempistica indirizzata alla revisione delle normative esistenti.

La Costituzione, come ovvio, nello svolgimento del proprio ruolo non tratta tutti gli argomenti del vivere civile e dei rapporti tra i diversi soggetti, ma individua gli elementi fondamentali e caratterizzanti la *carta* dei diritti e dei doveri dei cittadini e delle istituzioni. In questo contesto si colloca il dettato costituzionale che, per quanto riguarda le materie urbanistiche e territoriali, si limita a definire lo spazio nel quale esercitare le competenze rinviando il tutto a una necessaria e urgente riforma. In particolare l'articolo IX delle *Disposizioni finali e transitorie* recita «La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni» precisando in questo modo che le principali riforme delle normative nazionali vigenti dovevano nascere con le Regioni, così come definito dal precedente articolo VIII delle *Disposizioni finali e transitorie*<sup>1</sup>.

Tutto il percorso definito quindi doveva concludersi entro il 31 dicembre 1950<sup>2</sup> con l'elezione dei consigli regionali (entro il 31 dicembre del 1948<sup>3</sup>) e la revisione delle leggi vigenti in contrasto con i dettami costituzionali: tra queste la legge urbanistica del 1942<sup>4</sup>.

Da questi antefatti nasce la mancata riforma della legge urbanistica nazionale, mancanza dovuta, in primo luogo, alla non attuazione dei dettami costituzionali (azione per molti definita come un tradimento<sup>5</sup> della Costituzione stessa) oltre che alla mancata realizzazione della riforma della legge urbanistica<sup>6</sup>.

Forse, ma questa è solo un'ipotesi, l'Assemblea Costituente formulando l'articolo 9 riteneva di aver assolto al gravoso compito della tutela del paesaggio e con esso anche quella relativa al territorio e all'ambiente (anche se tali materie non erano menzionate nei principi della Costituzione<sup>7</sup>). Ovviamente anche riconoscendo questa ipotesi come reale non viene meno l'obbligo della revisione delle leggi esistenti, come indicato dalle disposizioni finali e transitorie.

Ci si trova, quindi, nella situazione in cui un'importante materia del governo del territorio è riconosciuta tra i principi fondamentali della nostra Repubblica (seppure con la necessità di essere regolata da specifici atti normativi<sup>8</sup>), mentre le rimanenti competenze sono demandate a leggi ordinarie che necessitano degli ordinamenti regionali (seppure supportati da principi definiti a livello nazionale) per poter svolgere a pieno il loro compito.

Ne deriva, con una sorta di ambiguità istituzionale, che la completa attuazione della carta costituzionale deve poter affrontare con urgenza le riforme (tra le quali quella dell'urbanistica), ma per far ciò deve attendere l'istituzione delle Regioni. Una situazione che, nella realtà, non ha rispettato i tempi definiti prorogando le riforme nel tempo.

Questo secondo aspetto è legato al riconoscimento del potere legislativo delle Regioni che dovranno operare di concerto con lo Stato e i suoi ordinamenti di principio. Il prolungarsi dei tempi di avvio della stagione regionale (che nel caso delle Regioni a statuto ordinario ha inizio nel 1970) non ha permesso, come forse ci si poteva attendere, la predisposizione nei tempi definiti dalla Costituzione della riforma urbanistica nazionale.

A partire da questa situazione l'attuazione della riforma si interrompe e si avvia un processo di revisione normativa che, nella sostanza, non produce effetti consistenti nella legge: i principali cambiamenti riguardano elementi di forma con il passaggio dalla monarchia allo stato repubblicano.

Anche altri elementi fondamentali contenuti nella carta costituzionale hanno subito la stessa sorte: emblematica è la situazione del paesaggio, la cui tutela è riconosciuta tra i principi fondamentali<sup>9</sup>, ma ha dovuto attendere quasi sessant'anni per trovare una risposta legislativa in grado di avviare un'azione coerente di tutela e salvaguardia al passo con i dettati europei<sup>10</sup>.

Questa, in estrema sintesi, potrebbe essere una piccola parte del racconto relativo all'attenzione che lo Stato Italiano ha riservato ai temi del governo del territorio.

Forse, ed è bene ribadirlo, i temi del governo del territorio – a fronte di un generale riconoscimento da parte della classe politica della centralità dello sviluppo attraverso l'attività edilizia e infrastrutturale – sono stati messi in un angolo in quanto non riconosciuti se non come freno all'attività edilizia, e forse tale situazione è ancora attuale per la politica nazionale più indirizzata alla crescita e allo sviluppo e meno attenta alla salvaguardia e alla tutela.

## 2] Il lungo cammino verso la riforma

Come abbiamo visto la riforma della legge urbanistica nazionale, definita dalla Costituzione come elemento da attuarsi entro breve tempo (ma dopo la nascita delle Regioni a statuto ordinario avvenuta nel lontano 1970) non è ancora avvenuta.

Una situazione questa già vissuta dalla politica italiana, infatti anche la redazione e l'approvazione della legge n. 1150<sup>11</sup> ha avuto tempi molto lunghi e complessi a differenza della situazione presente, nello stesso periodo, in altri stati europei. Con grande ritardo lo stato italiano costruiva un proprio apparato legislativo nelle materie territoriali<sup>12</sup>.

In questo quadro, e con queste prerogative e consuetudini, si muove la giovane Repubblica Italiana.

Diversi tentativi, a livelli istituzionali differenti, sono stati fatti, ma nessuno – negli oltre settant'anni successivi all'approvazione della legge n. 1150 – ha portato a termine il suo percorso legislativo. Proviamo, seppur in forma sintetica, a percorrere la strada di questa riforma mancata: la legge n. 1150<sup>13</sup> è ancora in vigore e rimane l'unico riferimento legislativo a livello nazionale. Nel primo periodo del dopoguerra, e in corso di stesura della carta costituzionale repubblicana, la legge n. 1150 subisce consistenti variazioni: in primo luogo per superare i riferimenti monarchici e adeguarli al nuovo ordinamento repubblicano e in seconda istanza – ma prima per volontà politica – per cancellare le principali innovazioni introdotti dalla legge<sup>14</sup>. Proprio questo elemento, la riduzione e la cancellazione degli elementi innovativi, rappresenterà per molti anni l'unico elemento di discussione relativo alla riforma della materia che, nel migliore dei casi, sarà affrontata attraverso norme riguardanti l'edilizia e le regole per l'edificabilità urbana.

Come detto i governi del primo dopoguerra non mettono mano alla complessiva riforma, ma adeguano la legge ai nuovi dettati costituzionali. Situazione questa che prosegue negli anni successivi anche se il dibattito – politico e culturale – cerca di mettere al centro dell'agenda di governo la riforma. Si dovranno attendere gli anni sessanta del secolo scorso per poter vedere pienamente formalizzato un testo di riforma della legge n. 1150 al passo degli altri paesi europei.

In particolare sarà il ministro Fiorentino Sullo<sup>15</sup> che nel giugno del 1962 presenterà la bozza di legge<sup>16</sup> estremamente innovativa tale da modificare i fondamenti delle norme esistenti apportando elementi basati sull'esproprio preventivo delle aree fabbricabili in modo da rendere effettivamente governabili dalla mano pubblica i contenuti e gli obiettivi degli strumenti di pianificazione urbanistica. Il tentativo di Sullo fallì nell'anno successivo – a opera del suo stesso partito che ne sconfessò i contenuti nella campagna elettorale del 1963 – da allora, e per molti anni, il dibattito politico sulla riforma urbanistica si è arenato.

A poco sono servite le iniziative culturali che si sono susseguite negli anni successivi, il dibattito politico sulla riforma non ha trovato più spazio nell'agenda parlamentare. Ci si è accontentati di una serie di leggi, parziali o settoriali, che in qualche modo hanno modificato la legge n. 1150, questo sino alla nascita delle Regioni a statuto ordinario (1970) quando, a seguito di una serie di decreti che hanno parzialmente e in forma subordinata delegato la materia urbanistica, il dibattito sulla riforma riprende avvio. Ma ciò non avverrà a livello nazionale.

Il dibattito, soprattutto sul fronte tecnico e disciplinare, non si è fermato e raggiunge un suo punto elevato nel XXI Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica del 1995<sup>17</sup> che presenta

una proposta, completa di articolato, per una nuova legge urbanistica. Anche questo tentativo non produrrà effetti nazionali, ma sarà in grado di indirizzare molte leggi regionali creando un effetto variegato sul panorama nazionale diversificando, in maniera consistente, le normative esistenti nelle varie parti del paese e senza un concerto, come richiesto dal dettato costituzionale, da parte dello Stato.

A far seguito da tale evento saranno però molti – soprattutto da parte di gruppi parlamentari non supportati dal governo – i disegni di legge presentati al Parlamento italiano, ma nessuno riuscirà ad arrivare in aula per la sua discussione e approvazione.

Ultimo tentativo organico di proposta di riforma è stata quella presentata dall'allora ministro Maurizio Lupi nel luglio 2014<sup>18</sup>, un testo fortemente indirizzato verso la tutela e l'autonomia del privato e poco attento a una effettiva riforma del governo del territorio inteso come elemento centrale della politica pubblica per la tutela e l'uso di un fondamentale bene comune.

Nell'ultimo periodo il Parlamento, al di là di alcuni casi parziali e settoriali, non ha prodotto alcun testo significativo finalizzato alla redazione di un'organica riforma della materia. La sensazione è che si sia in stallo politico ritenendo che la riforma del governo del territorio non sia al centro dell'agenda dei lavori parlamentari demandando ad atti straordinari alcune modifiche delle normative esistenti non volendo affrontare la materia nel suo complesso. Un atteggiamento, questo, che dimostra la volontà di allontanare i tempi della riforma e accelerare quelli della semplificazione o, meglio ancora, della scomparsa delle normative urbanistiche.

## NOTE

<sup>1</sup> L'articolo VIII recita: «Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione.

Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali restano alle Province ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio.

Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali.».

- 2 Come noto la Costituzione italiana è stata approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 e promulgata dal capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola il 27 dicembre 1947, fu pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 298, edizione straordinaria, del 27 dicembre 1947 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948.
- 3 Le prime elezioni regionali avvennero nel 1970, con oltre vent'anni di ritardo con quanto affermato nella Costituzione.
- 4 Legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica".
- 5 A tale riguardo si consiglia la lettura di:  
SETTIS Salvatore, *Paesaggio Costituzione Cemento*, Einaudi, Torino 2010;  
SETTIS Salvatore, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino 2012;  
LEONE Alice, MADDALENA Paolo, MONTANARI Tomaso, SETTIS Salvatore, *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi, Torino 2013.
- 6 A solo titolo discorsivo ricordiamo che la legge 1150 è ancora in vigore anche se ha subito, nel corso degli anni, molte revisioni e modifiche (in primis per adeguarne la scrittura normativa alla nuova situazione repubblicana) che ne hanno ridotto la portata innovativa e disciplinare abrogando importanti elementi di pianificazione in essa contenuti.
- 7 L'articolo 9 infatti recita: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.».
- 8 Anche in questo caso la riforma delle norme di riferimento, promulgate nel 1939, deve attendere molti anni: il riordino della materia è avvenuto con la promulgazione del *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Dlgs n. 42 del 22 gennaio 2004 e successivamente modificato dai Dlgs n. 157/2006 e n. 63/2008 e dal DL n. 133/2014.
- 9 Vedi nota 7.
- 10 Il riferimento fondamentale è alla *Convenzione europea del paesaggio*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed è stata aperta alla firma degli Stati membri dell'organizzazione a Firenze il 20 ottobre 2000. La Convenzione è stata ratificata dalla Repubblica Italiana con legge 9 gennaio 2006, n. 14.
- 11 Una lettura critica della situazione di quel periodo – arricchita da una ricca documentazione – è contenuta in FALCO Luigi (a cura di), "Le riforme possibili", *Urbanistica Quaderni* n. 6 1995.
- 12 Oltre alla legge 1150 bisogna ricordare le leggi paesaggistiche del 1939.
- 13 La rivista *Urbanistica* in un suo numero speciale (n. 5, settembre-ottobre 1942) pubblica il testo della legge commentandone i contenuti, attraverso uno scritto del suo Presidente.
- 14 Un commento alla legge e ai valori innovati in essa contenuti si ritrovano nel volume: SALZANO Edoardo (a cura di), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana 1942-1992*, Editori riuniti, Roma 1993.
- 15 Fiorentino Sullo fu ministro dei Lavori pubblici nel quarto governo Fanfani (1962-1963) e nel successivo governo Leone (1963).
- 16 Sulla vicenda Sullo e sui principali contenuti della riforma da lui predisposta si possono consultare i testi e i commenti su: <http://archivio.eddyburg.it/article/archive/273/>
- 17 *XXI Congresso dell'INU. La nuova legge urbanistica. I principi. e le regole*. Bologna, 23-25 novembre 1995.
- 18 Le informazioni relative al disegno di legge e il testo dell'articolato sono reperibili al sito del ministero all'indirizzo: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=3387>

# 2. REGIONALISMO IMPERFETTO E FRAMMENTAZIONE DELLE COMPETENZE



*Mauro Giudice*

# 1] La geografia amministrativa

La ripartizione amministrativa della Repubblica italiana, e di conseguenza delle competenze relative alle materie attinenti il governo del territorio, ha subito nel tempo profondi cambiamenti. Cambiamenti dovuti essenzialmente a motivazioni politiche che, in quasi tutti i casi, si sono dimostrati sordi alla situazione fisica (che potrebbe anche essere intesa quale specificazione dei problemi esistenti) dei diversi territori.

I vecchi confini amministrativi, in parte definizione di tradizioni medioevali e retaggio dei regenti ottocenteschi (da Napoleone allo Stato Pontificio), non rispondono più alle esigenze di una corretta pianificazione territoriale, e ancor meno di un rinnovato governo del territorio, che nella maggior parte dei casi mal riconoscono i confini amministrativi quali elementi di discontinuità per gli obiettivi che si stanno perseguendo. E se ciò è vero per le politiche materiali dell'edificare lo è ancor di più nei confronti delle tematiche paesaggistiche e ambientali.

Si tratta quindi di individuare non solo gli enti competenti allo svolgimento di questa complessa azione di governo, ma anche di definire gli ambiti territoriali ottimali nei quali esercitare le funzioni necessarie per tutelare e usare il nostro territorio.

Per anni la scelta maggiormente vincente è stata quella della "geometria variabile" ovvero l'individuazione, a seconda degli oggetti di piano, dell'ambito amministrativo ritenuto maggiormente opportuno (ovviamente il tutto non fondato sulle reali caratteristiche del territorio da governare, ma come somma di ambiti amministrativi definiti per altre funzioni). Questa situazione era sostanzialmente dovuta a una visione schematica – almeno in questo ambito – del Titolo V della Costituzione che, a fronte delle competenze non di esclusiva competenze dello Stato, individua (anche attraverso i successivi decreti attuativi) gli enti competenti. Tutto ciò nella concreta certezza che l'urbanistica, e successivamente il governo del territorio, non possa che essere applicata all'interno di confini amministrativi definiti.

L'introduzione nella prassi di governo del territorio di nuove e fondamentali attenzioni alle tematiche ambientali e del paesaggio (che per definizione mal sopportano la frammentazione dovuta ai confini amministrativi) stanno aprendo una visione diversa sugli enti competenti e sugli ambiti di riferimento.

La somma di questi elementi apre un difficile confronto tra le singole amministrazioni locali che deve tendere alla riduzione e alla semplificazione degli enti competenti recuperando una maggiore, e conseguentemente codificata, partecipazione alla filiera decisionale da parte di soggetti, pubblici e privati, capaci di portare elementi di progettualità innovativi e indifferenti alle soglie amministrative di competenza: solo una visione coordinata, e non competitiva, è capace di costruire intese legate alla soluzione dei problemi e non al rispetto delle singole competenze.



Il ruolo del piano, in questa visione, rappresenta anche l'elemento in grado di superare tali schemi e i confini per affrontare al meglio la soluzione dei problemi sconfiggendo le sterili battaglie di ruolo esistenti tra i diversi enti competenti. In questo contesto devono muoversi le diverse riforme istituzionali che, dimenticando la soluzione dei problemi, affrontano, quasi esclusivamente, la riduzione degli enti e dei costi del loro funzionamento ritenendo – sbagliando – che i problemi in qualche modo si possano ugualmente risolvere.

La riforma degli enti locali deve andare di pari passo con quella del governo del territorio (integrato dalle tematiche ambientali e paesaggistiche) solo in questo modo si può ritenere di raggiungere risultati soddisfacenti nelle diverse azioni di governo. A fianco di questi importanti elementi di riforma si deve agire anche sul fronte della finanza locale liberando risorse utili, ad esempio, alla prevenzione dei rischi ambientali e di natura geologica – che significa anche la produzione di efficaci strumenti di pianificazione – superando la parcellizzazione delle competenze per giungere a visioni unitarie e coordinate del governo del territorio.

## 2] Le riforme amministrative

A seguito dell'approvazione della così detta legge Delrio<sup>1</sup> la geografia politica e amministrativa italiana si avvia a una profonda modifica. La legge, che per alcuni versi determina una completa attuazione della legge 142/1990<sup>2</sup>, definisce principalmente – e per quanto riguarda i temi che qui vengono trattati – importanti mutamenti.

In particolar modo, come già si evince dal titolo della legge, la riforma amministrativa si basa sull'istituzione delle Città Metropolitane, sull'abrogazione delle Province e sul riordino dei comuni. Il tutto, ed è bene ricordarlo, indirizzato soprattutto alla revisione amministrativa del sistema istituzionale avente come obiettivo la semplificazione delle procedure amministrative e lo sfoltoimento dei soggetti competenti, tutto ciò senza entrare nel merito delle competenze e del ruolo dei singoli attori all'interno del processo di governo del territorio (materia che, come già detto, non è ancora sorretta, a più di dieci anni dalla riforma costituzionale, da una specifica definizione legislativa).

In questa situazione, certamente resa difficile dai complessi elementi in gioco, non può essere esclusivamente la ricerca della velocità con la quale si opera nell'affrontare i temi aperti la soluzione da attuare nell'ambito, tuttavia aperto, del dibattito istituzionale e amministrativo.

Alcuni costituzionalisti (e tra questi in particolare Franco Pizzetti) sostengono che la situazione assomiglia più a un cantiere aperto che a un progetto realizzato<sup>3</sup> e come tale di estrema dinamicità e di difficile individuazione del risultato finale. Alla velocità delle riforme, però, non

corrisponde un'uguale attenzione per la loro attuazione; poche sono le Regioni che hanno dato attuazione a quanto disposto dalla così detta legge Delrio<sup>4</sup> e ad oggi non tutte le Città Metropolitane sono operative, a partire dall'approvazione del proprio statuto e ancor più dall'inizio del percorso di associazione dei comuni sembra pressoché assente nella maggior parte delle realtà nazionali.

Oltre a ciò è necessario ricordare come la legge affronta il problema in modo globale rispetto all'intero sistema istituzionale. Infatti i tre principali elementi presi in considerazione (le Città Metropolitane, le Province e i Comuni) rappresentano, nel loro insieme, un unico progetto di ridisegno del sistema istituzionale nazionale.

In questo quadro alcuni elementi, seppure nell'attuale fase transitoria, sono ben definiti e chiari nello svolgimento delle loro funzioni (questo vale soprattutto per le Città Metropolitane e i Comuni) mentre è molto incerta e fortemente indefinita la situazione delle attuali Province che faticano a intravedere il loro futuro<sup>5</sup>.

La situazione nazionale, a riguardo delle nuove entità istituzionali così come definite dalla legge Delrio, si configura estremamente frammentata e non in grado di cogliere totalmente le diverse situazioni nazionali. Bastano alcuni dati per comprendere i problemi ancora aperti.

Le realtà metropolitane, nella loro completa attuazione (14 città di cui 10 derivante dall'attuazione della legge 56/2014 e 4 in attuazione di specifiche normative regionali), rappresentano una consistente quota della popolazione nazionale (e sicuramente una ancor maggiore quota di reddito prodotto) e quindi dovrebbero rappresentare, nel loro insieme, il "motore" economico e sociale dell'intera nazione, ma ciò non toglie il valore e il peso del resto dell'Italia.

Infatti se si confrontano i principali dati quantitativi si riscontra che a fronte del 36,04 % di popolazione residente nelle Città Metropolitane<sup>6</sup> esse rappresentano solo il 16,50 % dei Comuni e il 16,53 % della superficie: questo significa che se le realtà metropolitane costituiscono il motore per l'economia e lo sviluppo della Repubblica esse non possono ugualmente rappresentare il territorio formato da città intermedie e da aree interne della pianura e delle aree montane. Da qui nasce la necessità di considerare la politica di governo del territorio come un elemento che, in qualche modo, trascende dalla mera definizione amministrativa per essere in grado di cogliere la complessa realtà di un paese che, come afferma Ruffolo<sup>7</sup>, è troppo lungo per essere trattato in forma esclusivamente unitaria basando il tutto sulla geografia delle istituzioni e non sulla storia dei luoghi.

Forse è questa la sfida che attende alla complessiva riforma degli enti locali, delle loro competenze e, per quanto concerne il presente contesto, il governo del territorio.

### 3] Le Città Metropolitane

Rispetto agli statuti delle Città Metropolitane già approvati<sup>8</sup> pare opportuno svolgere qualche prima considerazione.

In particolare si è ritenuto significativo soffermarci, e verificarne le scelte, su alcuni punti (le definizioni che introducono): il primo riguarda la pianificazione strategica, il secondo relativo alla pianificazione territoriale e il terzo riguardante l'individuazione di zone omogenee.

L'insieme di questi tre elementi sono in grado di rappresentare la volontà delle singole città nell'affrontare la loro competenze in materia di governo del territorio, in attesa delle auspiccate riforme regionali.

Prima di illustrare i contenuti dei singoli statuti è importante – al fine di meglio confrontare le diverse situazioni – verificare quanto definito dalla legge nazionale. Questo elemento di confronto ci aiuta a comprendere, per lo meno sotto l'aspetto del lessico, i contenuti dei singoli statuti. Alcuni di questi, infatti, non producono definizioni autonome, ma introducono direttamente quelle contenute nella legge nazionale; questa scelta determina un appiattimento delle aspettative di politica di governo del territorio rispetto alle situazioni precedenti (in particolare assumere, forse non solo nella fase transitoria, il piano provinciale come strumento di pianificazione della Città Metropolitana) non indirizzandosi verso una visione strategica e innovativa per il governo del territorio, ma limitandosi a definire un nuovo sistema istituzionale.

La legge 56/2014 definisce le funzioni, rimandando agli statuti o alle leggi regionali la specifica individuazione dei ruoli e dei contenuti dei singoli strumenti. In particolare la legge (le indicazioni sono tutte contenute nell'articolo 1, articolo unico dell'intera legge) afferma:

- al comma 2 che «Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta [...] con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano [...]»;
- al comma 11 che lo statuto metropolitano «a) regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano; [...] c) può prevedere [...] la costituzione di aree omogenee [...]»;
- al comma 44 definisce le funzioni e, tra queste: «[...] a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi regionali nelle materie di loro competenza; b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano; [...]».

All'interno di questo quadro normativo generale si sono calati gli statuti delle singole Città Metropolitane. Essi, nella sostanza e nelle loro specificità territoriali, cercano di specificare e cogliere il ruolo e la sostanza delle diverse azioni di governo del territorio a loro demandate. In particolare, proprio per le finalità del presente lavoro, si è scelto esclusivamente di evidenziare tre elementi contenuti negli statuti cercando di fornirne una prima e parziale interpretazione.

Gli elementi individuati riguardano: il piano strategico (quale strumento di governo complessivo della città metropolitana), la pianificazione territoriale (quale strumento per la definizione delle politiche di tutela e di uso del territorio) e la possibile individuazione delle zone omogenee (quali momenti di maggior attenzione alle istanze locali e quali ambiti per la corretta azione di governo). Le tre tabelle seguenti – che, come specificato precedentemente, riguarderanno esclusivamente le nove Città Metropolitane che presentano già uno statuto approvato – intendono illustrare e commentare i principali contenuti degli statuti nei riguardi di questi tre elementi.

#### A) LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

CITTÀ METROPOLITANA	ARTICOLO STATUTO	TESTO ARTICOLO
Bari	8	- il piano strategico ... come atto di indirizzo - nel piano strategico è definita la vocazione della città metropolitana - il piano strategico stabilisce inoltre ... i principi di assetto del territorio ... persegue il contenimento del consumo del suolo
Bologna	12	- il piano strategico metropolitano, quale atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni
Firenze	5	- il piano strategico metropolitano triennale come atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni - il piano strategico costituisce il quadro generale di riferimento per tutte le forme di pianificazione
Genova	9	- adotta ... il piano strategico metropolitano come atto di indirizzo dell'ente
Milano	36, 37	- il piano strategico costituisce ... l'atto fondamentale di indirizzo dell'azione della città metropolitana - configura gli scenari e determina gli obiettivi generali di sviluppo della comunità metropolitana - costituisce altresì la cornice di riferimento per il coordinamento dell'azione complessiva di governo delle amministrazioni locali del territorio