

Estratto da:  
Paolo Ranfagni, Giancarlo Rossini, a cura di, *Manlio Summer architetto*, Mediaprint, Verona 2015

## Gli strumenti di governo del territorio\*

*Manlio Summer e Giuseppe De Luca*

*Con la “relazione scritta a quattro mani”, Manlio Summer e Giuseppe De Luca si presentano il 21 ottobre 1993 a un convegno promosso dal Pds regionale, all’Hotel Michelangelo di Firenze, e sfidano la politica urbanistica del partito, ancora saldamente ancorata al vecchio Pci, in nome di un’urbanistica riformista. Vengono duramente contestati dai vertici nazionali, ma la loro proposta è accolta e fatta propria dal Pds toscano e dal nuovo assessore regionale Tito Barbini, anche grazie all’impegno profuso da Marco Gamberini. La relazione sarà tradotta in norme grazie alla legge regionale n.5 del 20 gennaio 1995, Norme per il governo del territorio.*

*Quello che segue è il testo integrale della “relazione a quattro mani”, che portò modifiche radicali alla politica urbanistica della Toscana.*

La proposta di riscrittura dell’apparato normativo regionale in materia di urbanistica, che qui presentiamo, si fonda su pochi, chiari, comprensibili e speriamo condivisi principi.

Il primo è che esistono solo due livelli di pianificazione: quello comunale, che traccia lo stato di diritto dei suoli e la politica urbana e territoriale più immediatamente avvertibile dai cittadini, fondandosi sulla fattibilità delle proposte; e quello sovracomunale, che si dispiega in una serie di azioni congiunte, a livello regionale e provinciale, ma con un unico fine di programmazione delle risorse economiche, territoriali, ambientali.

Il secondo è il ribaltamento dell’attuale prassi di approvazione dei Piani regolatori comunali e dei Piani territoriali di coordinamento, che dovrebbe essere sottratta alla Regione e affidata, sotto la forma di una auto-approvazione, agli stessi Comuni e Province. Entrambi devono certificare che l’assetto urbano e territoriale da loro indicato è in linea con quello del livello sovracomunale; in caso contrario scattano le azioni di verifica e di annullamento da parte della Regione.

Prima di delineare la proposta, cerchiamo di capire come vi si è giunti e in che contesto essa si iscrive.

Le motivazioni e le condizioni che rendono necessario e possibile un sostanziale rinnovamento degli strumenti di governo del territorio non conseguono esclusivamente dalla riforma del sistema delle autonomie locali (avviata con la legge

\* I corsivi sono degli autori

142 del '90) o da un'esigenza di razionalizzazione e di adeguamento del quadro normativo vigente: questi sono presupposti e condizioni necessarie, ma non sufficienti.

Il rinnovamento e la riscrittura degli strumenti di governo del territorio non può essere infatti una semplice risposta alla legge sulle autonomie locali, un adeguamento tecnico del quadro normativo, quanto deve essere parte organica di un diverso modo di governare, reso possibile dalla riforma elettorale, che dovrà essere estesa a tutti i livelli istituzionali. Ma deve anche inserirsi in una più ampia ridefinizione, pur partendo dalle realtà regionali, delle condizioni dei territori in cui si esplicano i fatti economici e sociali delle zone economicamente più evolute dei paesi occidentali, come la Toscana.

E' questo, d'altronde, l'auspicio che sottostà alla filosofia dello sviluppo sostenibile, che non è esclusiva espressione della cultura della sinistra ed è dunque tutta da implementare proprio sul terreno della strategia, cioè del momento della creazione di regole fra di esse coordinate. Ed è proprio su questo terreno che si svilupperà il confronto tra progressisti e conservatori, come si dice oggi, e che si potrà estrinsecare e misurare quella rigenerazione della politica che il Pds, ma non è il solo, sostiene e cerca di perseguire come condizione per il superamento della crisi dei partiti e della politica.

Le proposte che oggi poniamo alla comune discussione prospettano un rinnovamento della strumentazione, funzionale a nuove modalità e condizioni di operare sul territorio dei governi istituzionali. Esse presentano pertanto un diverso "modello" complessivo di governo del territorio, che vuole sostituire quello che si è configurato nei decenni passati e che ha decretato, particolarmente nell'ultima decade, non solo la crisi della politica e dei partiti, ma anche la crisi della stessa urbanistica. Dell'urbanistica della sinistra in particolare, dal momento che per molti l'espressione più organica di questa disciplina, il Piano, è stato soprattutto uno strumento per legittimare lo sviluppo della rendita, così come essa si esplica liberamente nel mercato. Cioè la semplice assegnazione di valore al terreno, spesse volte ex-post, senza tanto fare attenzione all'ambiente, costruito e non, alla qualità della vita, agli utenti effettivi della città o del territorio (seppur con apprezzabili eccezioni). Ed è la rendita, specialmente quella parassitaria, che, nonostante la crisi, sembra uscire indenne, se non addirittura rafforzata.

Abbiamo infatti imparato, non senza commettere gravi errori, che la rendita non si sconfigge con l'esproprio generalizzato (anche se ancora oggi non manca qualche nostalgico delle semplificazioni totali) e siamo consapevoli che la rendita non si combatte neanche con lo sviluppo sostenibile, che è un obiettivo verso cui tendere e non uno strumento! La rendita ha dominato i decenni precedenti, ma l'estrinseca ingovernabilità cui è stata sottoposta da una dirigenza poco attenta all'interesse generale ha portato la rendita stessa a essere una delle cause della crisi più complessiva del "modello" passato, che, in mancanza di prospettive certe, rischia di degenerare ulteriormente.

Non dobbiamo comunque dimenticarci che la rendita è compatibile con lo stato di diritto delle democrazie, che ammettono il mercato e la proprietà privata. E poiché il nuovo "modello", di cui oggi discutiamo, è riferito allo stato di diritto vigente nel nostro paese, la rendita deve essere considerata come una variabile, certamente non "indifferente", certamente da assoggettare a nuove regole che solo il Parlamento potrà decretare, ma soprattutto un fattore da soppesare e considerare nello sviluppo del rapporto pubblico-privato, che deve essere governato con il Piano e i suoi strumenti attuativi. Non è possibile dunque demonizzarla.

Detto questo come ampia premessa, non possiamo non considerare che l'urbanistica espressa dagli atti che hanno conseguito efficacia giuridica, fatte debite eccezioni, è sempre stata oggetto di contrattazione in termini di governo, ma molto spesso di sottogoverno. Per non scontentare nessuno, le previsioni dei Piani regolatori comunali e le determinazioni dei fabbisogni venivano proiettate a lungo termine, inserite all'interno di grandi maglie e giustificate, magari scientificamente, facendo finta di ignorare o non avvedendosi che il fabbisogno non è un dato oggettivo in sé (semmai lo potrà essere la procedura), ma una scelta politica. Con ciò accreditando la tesi, convincente, che la scienza non è neutrale.

Per controbattere questa propensione a proiettare i Piani in un prossimo futuro disegnato, si è fatto ricorso, almeno nella nostra Regione, in una prima fase al tentativo di governare il territorio con Piani sovraordinati a quelli comunali, con l'intento di coordinarli e con l'obiettivo di ridimensionarne le previsioni; e, in una seconda fase, si è ricorsi all'estensione generalizzata dei vincoli passivi.

Però i pochi Piani sovracomunali, una volta avviati, si sono esauriti strada facendo, senza produrre atti amministrativi efficaci, anche perché mancavano di un referente istituzionale certo. Di questi rimane il ricordo delle battaglie politiche. L'inutile eredità e lo spreco di risorse impiegate per costruire e ricostruire sofisticati quanto superflui quadri e sistemi informativo-conoscitivi, non poco hanno contribuito a distorcere il rapporto tra Piano e conoscenza, dal momento che questi sistemi informativo-conoscitivi sono stati quasi sempre definiti a prescindere dagli obiettivi del Piano. Non ultimo è rimasto e si è accresciuto lo scetticismo sulle "ragioni del Piano". Quand'anche questi Piani sono stati approvati, la loro efficacia si è dimostrata insufficiente a perseguire gli obiettivi indicati (fatta, naturalmente, qualche eccezione).

Così pure inutile si è rivelato il ricorso alla pratica generalizzata dei vincoli passivi. E anche dannoso è stato il tentativo di semplificare la complessità territoriale, sociale, economica, politica, che generava quei Piani regolatori, di cui si volevano "limitare" i danni, e che ha determinato un intreccio così complesso di vincoli contrapposti, da giustificare la legittimazione delle deroghe ex-lege, il ricorso alle varianti ad hoc e, infine, ha portato alla diffusione dell'abusivismo diretto e indiretto, privato ma anche pubblico.

Questi tentativi, non indolori, si configurano ex-post confinati in una tattica che non ha retto né il confronto con la pesante strategia della rendita (che si è

avvalsa di tutti gli strumenti giuridici ed extra-giuridici per perseguire gli obiettivi prefissati e, quando l'espansione urbana si è arrestata, si è concentrata sul rinnovamento urbano e sul riuso della città); né sono stati capaci di anticipare una strategia di Piano, quando, per effetto dell'arresto della crescita della popolazione e delle mutate condizioni economiche, produttive e tecnologiche, le città e i centri urbani non s'ingrandivano più. Proprio questa fase del processo di pianificazione, che va dalla seconda metà degli anni Settanta fin quasi ai nostri giorni, ha manifestato palesemente i segnali della crisi della disciplina urbanistica, così come essa è stata legislativamente impostata dalla legge nazionale del '42 e così come la prassi corrente, che si è distaccata dall'impianto legislativo originario, ha voluto si sviluppasse.

Alle indebolite ragioni del Piano si è tentato di contrapporre quelle più convincenti del progetto, mentre l'asse della cultura urbanistica, nel bene o nel male, è sembrato alleggerirsi degli orpelli ideologici della pianificazione per inseguire il mito della città d'autore, che si organizza per singoli pezzi, perdendo di vista quella che era una delle intuizioni più felici della disciplina: l'organicità degli interventi nel contesto generale.

Recentemente è stata riproposta, sotto nuove vesti, questa impostazione (si veda la pagina della cultura de "l'Unità" del 23 settembre scorso), seppur presentata come svolta culturale dell'urbanistica, che non dovrebbe far torto a nessuno: l'urbanistica per progetti, a cui sarebbe affidato il compito di anticipare nella città quei processi di interazione sociale-ambientale, per i quali successivamente potrà attivarsi una verifica complessiva e una riprogrammazione alla scala comunale e territoriale (un'ulteriore semplificazione della complessità del territorio, che propone, questa volta, d'invertire l'ordine delle scatole cinesi, secondo cui è impostata la pianificazione della legge urbanistica nazionale del 1942).

Per molti aspetti la crisi della cultura urbanistica, che si è sviluppata in parallelo al modello complessivo di governo del territorio che è entrato in crisi, è ben rappresentata dalla parabola fiorentina degli episodi, degli eventi e degli "incidenti", che hanno percorso la storia urbanistica di questa città dal 1962 al 1993, cioè dal cosiddetto "Piano Detti" a quello che ormai passa per "Piano Vittorini". I fallimenti di questi trent'anni, le fughe in avanti e i paurosi ritorni indietro nell'ultima proposta adottata dal Consiglio comunale, non li possiamo certo attribuire esclusivamente all'ultimo "autore" e all'ultimo dei governi della città. Sarebbe ingenuo se lo pensassimo.

La crisi della cultura urbanistica può essere superata non tanto "rilanciando" l'urbanistica, magari nell'orbita dello sviluppo sostenibile, ma solo se, con umiltà, gli urbanisti, gli operatori di questa disciplina, i depositari delle chiavi istituzionali, facendo il loro mestiere, riordinando, selezionando e aggiornando l'enorme patrimonio disciplinare che pure è stato prodotto, scartati gli orpelli ideologici e i grandi racconti celestiali cui riferirsi, si mettessero a lavorare per, più modestamente, apportare tutti quei correttivi possibili, in modo da ridefinire nuovi strumenti di governo del territorio, rinnovati cioè nella sostanza e rispondenti ai

requisiti fondamentali, così come indicato nelle proposte che oggi discutiamo.

Questi requisiti, secondo noi, sono:

rendere concreto ed efficace il rapporto tra cittadini e istituzioni, che non vuol dire gonfiare ulteriormente la partecipazione, ma restituire comprensibilità e trasparenza alle proposte e agli obiettivi del Piano, per poter valutare prima l'efficacia e la rispondenza degli esiti e poi la capacità e l'efficienza dei governi locali: prima, durante e dopo il mandato;

basare e dimensionare il Piano sulla fattibilità delle trasformazioni previste, che non vuol dire rinunciare a un disegno organico di trasformazione della città e del territorio, ma circoscrivere l'efficacia giuridica del Piano a un insieme organico di trasformazioni fattibili, che possano migliorare l'assetto e l'efficienza della città e del territorio nel tempo del mandato dell'amministrazione. Così facendo, l'amministrazione che succederà a quella che l'ha preceduta, avrà modo di verificare l'efficacia del disegno generale, potrà modificarlo, correggerlo, adeguarlo, per rigenerare e rinnovare il processo di pianificazione.

Questi sono i due requisiti che stanno alla base della proposta di riscrittura dell'intero apparato normativo regionale.

Fino a oggi, ma specialmente negli anni Settanta e Ottanta, il processo di pianificazione, lungi dall'essere governato da Piani territoriali e settoriali organici ed efficaci, è stato connotato da una sequenza di varianti generali e parziali, ritmato dal rinnovamento delle amministrazioni, che hanno sempre più irrigidito lo stato della pianificazione. Infatti, mentre decadevano i vincoli sugli spazi pubblici, anche a colpi di sentenza della Corte costituzionale, si perpetuava e permaneva, spesso si consolidava, se non addirittura veniva esteso, lo stato di diritto a edificare.

Sovente, quando decadevano i vincoli per servizi, pur in presenza di cospicui deficit nella dotazione minima, le aree de facto venivano rese edificabili, con o senza strumentazione urbanistica locale. Mentre le condizioni di mobilità si facevano sempre più precarie, perché non venivano realizzate quelle previste, si estendevano le superfici urbanizzabili per le attività produttive, che hanno poi generato un diffuso e incontrollabile processo di rilocalizzazione, con l'avvio di macro e micro ristrutturazioni edilizie, ma non urbanistiche, che hanno ulteriormente aggravato le condizioni di vita nei centri urbani.

Questa, scusate, banale quanto semplice constatazione ci porta ad affermare che non tanto importante è una legge sull'esproprio, quanto fondamentale è equiparare i vincoli del Piano (quelli, per intenderci, riferiti agli spazi e attrezzature pubbliche) alle destinazioni edificatorie del Piano stesso. Decadendo i primi, decadono anche le seconde, consentendo al governo che subentra di procedere liberamente a un nuovo, o più pertinente, assetto del territorio comunale, senza essere legato agli stati di diritto definiti dal governo che lo aveva preceduto.

Questa prospettiva è possibile praticarla da ora. Essa, sia chiaro, non persegue un ribaltamento di 180 gradi del rapporto tra Piano regolatore e Piano pluriennale di attuazione, ma una riproposizione dell'efficacia, in termini di governo effet-

tivo, dei due strumenti già oggi disponibili. Il Piano regolatore generale assumerebbe la connotazione di uno strumento che traccia, in maniera sintetica ma organica, l'assetto urbano e territoriale di lungo termine, che si aggiorna nelle relazioni e nelle determinazioni che si sviluppano con i piani e i programmi di area vasta.

Il Programma pluriennale di attuazione, così com'è oggi, si conferma come strumento per la definizione e la gestione dello stato di diritto e come mezzo operativo per governare il rapporto pubblico-privato e pubblico-pubblico per la realizzazione dell'assetto urbano-territoriale, sotto forma di programma proposto ai cittadini dalle formazioni politiche che si candidano al governo della città.

Infatti, come ormai sappiamo tutti, per rigenerare la politica non basta proporre facce nuove; occorre, invece, definire un progetto e un programma per la città, che sia credibile, ancorché sostenibile e fattibile. E poi gli uomini: il sindaco e la sua squadra, a cui è affidato il compito di realizzare il progetto, e quindi i consiglieri, a cui è affidato il compito di controllare, verificare e sostenere l'operato della squadra.

Questa, a nostro parere, è una strada da percorrere per concretizzare il progetto politico del Pds e per costruire quella cultura di governo che può consentire di definire i programmi e selezionare gli uomini.

Nel documento che oggi discutiamo, l'ordine di trattazione degli strumenti risponde alla sequenza di un articolato-tipo di legge urbanistica. Ma ciò non presuppone certo una distinzione gerarchica di "peso" o d'importanza tra gli strumenti, che si differenziano, semmai, solo in quanto riferiti alle competenze dei soggetti istituzionali che governano il territorio e concorrono parimenti, alle diverse scale, al perseguimento degli obiettivi generali.

Su questa distinzione è articolata la proposta. Purtroppo così, fino ad oggi, non è stato, perché il Piano regolatore comunale è stato considerato come l'unico polo dell'universo urbanistico proprio. In poche parole, è stato ed è ancora oggi il luogo della strategia della rendita; il luogo dei conflitti, delle alleanze, degli scambi, delle contrattazioni: la palestra della degenerazione della politica, che ha condotto alla crisi dei partiti e a quella dell'urbanistica.

Il Piano regolatore generale è stato sovraccaricato di funzioni e di significati che nulla avevano a che fare con lo strumento. Il suo completo distacco, poi, dalle reali e/o possibili risorse finanziarie e umane, ha fatto sì che venisse sempre più privilegiato il ruolo del disegno futuro che non gli assetti urbani e territoriali possibili.

Così i tempi di gestazione, formazione, discussione, adozione e approvazione si sono sempre prolungati nel tempo, fino a confondersi con le decadi. Tempi che solo uno sciocco legherebbe alla necessità dell'apparato conoscitivo, alla necessità di attivare studi approfonditi su questo o su quell'aspetto della vita sul territorio. Tempi che alcuni hanno legato alle procedure, indicando in una loro snellezza il vero tallone di Achille della disciplina. Le lungaggini burocratiche, semmai, sono

state e sono ancora espressione di una sostanziale inefficienza tecnico-amministrativa, che consente a parte della dirigenza pubblica di giocare un ruolo politico in proprio.

Le decadi necessarie alla formazione di uno strumento urbanistico sono, invece, legate alle contrattazioni, alle lobby, alle attese, alle sponsorizzazioni, proprio perché lo strumento è stato sovraccaricato di funzioni e compiti impropri ed è stato usato come mezzo per la definizione una tantum dei rapporti di forza sul territorio, che ha voluto dire l'arricchimento di pochi a svantaggio di molti. Il Piano, cioè, non ha creato le condizioni affinché ogni attore della scena urbana esplicasse la propria scelta in un libero mercato. È stato usato esso stesso come attore della scena urbana. Ribaltando, così, il suo ruolo e il suo significato e al contempo rendendo difficile la sua sostituzione, il suo aggiornamento e la sua eventuale modifica.

Proprio per questo motivo il Piano deve essere basato sulla fattibilità, i suoi vincoli operativi devono durare il tempo del mandato amministrativo. Ecco perché deve essere definito, nei suoi contenuti essenziali, come parte fondamentale del programma che i cittadini votano, votando il sindaco e la formazione politica che lo ha proposto. Ecco perché è necessario che esso abbia un riferimento sovraordinato certo, dove esiste un referente istituzionale chiaro che vigila e anche, se occorre, impone.

Però, fino a oggi, gli strumenti di governo del territorio, sovraordinati al Piano comunale, quando anche approvati, non hanno potuto, né potevano, modificare questo stato di cose, questo assetto centrale e sostanziale della politica urbanistica. Tanto che, chi ha dimestichezza di Piani regolatori o ha letto qualche relazione di accompagnamento, ha potuto constatare che ogni Piano tracciava il proprio inquadramento territoriale, infischandosene dei Comuni limitrofi, della Provincia, della Regione.

Ciò spiega, in parte, l'insuccesso e la rinuncia, tutta politica ma non solo, alla pianificazione regionale di area vasta come strumento di governo del territorio e di coordinamento e di indirizzo dei Piani comunali. Per altro verso, spiega pure la proliferazione di Piani regionali di settore, frammentari e scoordinati, e dei programmi straordinari e speciali d'intervento. Come anche lo sviluppo della politica dei vincoli passivi. Ma, soprattutto, spiega la centralità assunta dalle funzioni di controllo e verifica degli strumenti urbanistici comunali: l'approvazione dei Piani comunali si configura, ormai paradossalmente, come ultima fase di formazione dei Piani urbanistici comunali stessi.

Gli stralci, le prescrizioni, le raccomandazioni (ovvero le condizioni di approvazione dei Piani comunali), ancorché costituire "correttivi tecnici" per il miglioramento dello strumento, molto spesso pur necessari, hanno di fatto reso superfluo e sostituito il Piano territoriale di coordinamento che non c'è, spostando la valutazione dalla verifica di conformità e congruenza a una sorta di generale e generica valutazione burocratico-disciplinare impropria e, inevitabilmente, discrezionale. La qual cosa non esclude anche, a livello regionale, contaminazioni tra ruolo

tecnico e ruolo politico, e non esclude il prolungamento della contrattazione, politica e non, su scelte di competenza comunale.

In altri termini, si ripropongono, anche a livello di approvazione, gli stessi termini politici e tecnici che regolano il momento della gestazione, formazione, discussione e adozione del Piano regolatore.

L'impianto complessivo che qui presentiamo, così come propone un Piano regolatore sostanzialmente basato sulla fattibilità delle trasformazioni territoriali e sul confinamento della rendita entro spazi predeterminati e controllabili, come prima abbiamo cercato di chiarire, analogamente propone una definizione e articolazione degli altri strumenti di governo del territorio, naturalmente compatibili e congruenti con la legge sulle autonomie locali, che rende superfluo il momento dell'approvazione, escludendo tutte le ambiguità di questa ulteriore strozzatura del processo di pianificazione urbanistica.

Premesso, come si evince dalla legge 142 del '90, che il governo del territorio che attiene alla sfera di ciascun soggetto istituzionale corrisponde alle funzioni amministrative che gli appartengono, ne consegue che il Piano regolatore comunale è l'unico strumento operativo che definisce lo stato di diritto riferito alle trasformazioni previste dal progetto/programma di assetto urbano e territoriale del Comune, mentre gli strumenti regionali e provinciali devono essere strumenti di programmazione delle trasformazioni compatibili e sostenibili.

Il compito della Regione non è dunque quello di condizionare i comportamenti degli altri soggetti istituzionali, ma di coordinare e indirizzare le politiche territoriali, di definire il campo delle competenze provinciali e comunali secondo criteri di sussidiarietà.

La Regione deve dunque dotarsi di uno strumento unitario di governo del territorio che si raccordi efficacemente con la programmazione, quale parte integrante di essa, cioè territorializzando le indicazioni della programmazione. Il Programma territoriale regionale (questo è il nome dello strumento) deve essere un mezzo di pianificazione territoriale dinamico, costantemente riferito al bilancio regionale, che indica le risorse che s'intende attivare per realizzare le azioni e i progetti territoriali in cui tale programma si sostanzia e che sono da realizzare in base alle determinazioni del Programma regionale di sviluppo.

Il Programma territoriale regionale deve pertanto assumere esclusivamente quegli atti di amministrazione diretta di governo del territorio che attengono a questioni di interesse unitario regionale: le grandi infrastrutture di trasporto, i grandi impianti tecnologici, la tutela dei beni d'interesse regionale, la rilocalizzazione dei grandi impianti produttivi (per esempio, il caso Fiat nell'area fiorentina). Queste indicazioni dovranno prevalentemente configurarsi in salvaguardie e direttive, poiché la Regione non dovrà, di norma, definire direttamente progetti di assetto territoriale, ma avvalersi, per questo, delle Province e dei Comuni.

A sua volta anche il Piano territoriale di coordinamento provinciale, secondo l'impianto della proposta, è uno strumento di carattere prevalentemente programmatico e, insieme con il Programma territoriale regionale, di cui costitui-

sce l'implementazione e la specificazione a scala territoriale provinciale, è parte dell'unico livello di governo del territorio sovraordinato alla pianificazione urbanistica comunale. Il Piano territoriale di coordinamento non può infatti essere configurato, come si pretendeva non solo in passato, come una sorta di super-piano regolatore o come un piano intercomunale allargato: ciò infatti confliggerebbe con l'autonomia comunale, che esce rafforzata dal disegno complessivo della legge 142, e con la funzione propria del Piano regolatore generale, che è il solo strumento ordinatore delle trasformazioni territoriali dirette.

Il Piano territoriale di coordinamento interagisce quindi con il Programma territoriale regionale e, specificando con la propria autonomia propositiva le strategie territoriali riferite al territorio provinciale, "perimetra" con chiarezza e certezza i limiti del Piano regolatore comunale, rafforzandone l'autonomia.

In questo contesto, l'attuale prassi di approvazione dei Piani regolatori generali risulterebbe del tutto arbitraria, dal momento che si rende necessaria soltanto una verifica di congruità dei Piani stessi. Le eventuali carenze disciplinari dei Piani regolatori – quelle a cui si appellano i sostenitori dell'indispensabilità dell'approvazione dei Piani da parte dei soggetti istituzionali sovraordinati, quelle che in fin dei conti configurano la "qualità" del progetto urbanistico sotteso dal Piano – poco hanno a che fare con la congruenza del Piano medesimo agli strumenti ad esso sovraordinati. Perciò queste eventuali carenze devono essere prevenute a monte e a valle del Piano.

Per valutare e garantire la qualità del piano regolatore comunale, il Comune può avvalersi delle proprie strutture tecniche, delle proprie commissioni urbanistiche ed edilizie, delle istruzioni tecniche che allo scopo la Regione può predisporre. E il Comune può anche avvalersi delle istituzioni scientifico-culturali – come le Università, le Scuole e gli Istituti di ricerca –, il cui compito è proprio quello di implementare e selezionare la disciplina e non di stabilire le politiche territoriali, a meno che si disconosca il primato della politica e si opti per un sistema basato sulla tecnocrazia! Ma non è certo questa la strada per risolvere la crisi dell'urbanistica!

Il criterio di sussidiarietà (implicito nella filosofia della legge 142/90), assunto per definire e attivare il necessario sistema d'interazione che deve sussistere fra gli strumenti del governo del territorio, in alternativa alle condizioni di subalternità tra i Piani che non garantiscono l'autonomia dei soggetti istituzionali, presuppone necessariamente l'auto-approvazione degli strumenti.

Nel caso in cui, per esempio, un Piano regolatore comunale dovesse risultare incongruente con il Piano territoriale di coordinamento, la Provincia, ma anche i Comuni interessati, possono rilevare e segnalare alla Regione "la" o "le" incongruenze. La Regione dovrà, motivatamente, annullare il Piano regolatore generale o parte di esso con provvedimento immediato e inoppugnabile. Lo stesso discorso vale anche per i Piani territoriali di coordinamento provinciali.

Per gestire e valutare questi casi non c'è bisogno di supercommissioni. La Regione deve avvalersi ordinariamente della propria struttura tecnica ovvero, even-

tualmente, anche dell'apporto di consulenze esterne specifiche, oppure attivare apposite convenzioni con le Università presenti nel suo territorio, con gli Istituti di ricerca, gli Ordini e le Associazioni professionali.

Ciò consentirebbe inoltre di ridare un ruolo certo e definito, nonché un significato chiaro e trasparente a queste istituzioni pubbliche e private, che fino a oggi, molto spesso, sono state usate come mera "copertura scientifica e culturale" o come riferimento atto a garantire qualità professionale alle persone che vi operavano o che li dirigevano, quando questi si presentavano da liberi professionisti a operare sul mercato.

Perché questa nuova strumentazione del governo del territorio possa efficacemente funzionare, devono però concretizzarsi due condizioni: una politica-istituzionale e una strategica.

La prima è stata in parte già richiamata: il nuovo Comune, risultante dal disposto combinato della riforma delle autonomie e di quella elettorale, anche se costituisce il fulcro della leva che può avviare il rinnovamento, tuttavia non può bastare. E' necessaria una revisione del rapporto Stato-Regioni che configuri un nuovo regionalismo, rispondente concretamente al ruolo di programmazione che queste istituzioni devono svolgere. Ma è pure necessaria una riforma elettorale di questi enti per garantire, come per i Comuni, governi più stabili, più efficaci e, soprattutto, autonomi, liberi da vincoli dei partiti.

La seconda condizione muove da una considerazione: il rischio di confinare lo sviluppo sostenibile nei recinti delle ideologie e delle demagogie destinate a rapidi consumi è immanente, perché gli obiettivi delineati da questa filosofia dello sviluppo sono configurabili solo gradualmente e perseguibili per fasi successive di adeguamento e verifica delle politiche, in particolare di quelle del territorio.

Quest'ultima condizione non può essere soddisfatta con l'entrata in vigore della nuova legge urbanistica regionale. E' necessario che la Regione governi la "transizione" verso una nuova strategia dello sviluppo, predisponendo un sistema organico di atti amministrativi, che riassumano con certezza le politiche territoriali regionali, rispetto alle quali le Province dovranno sviluppare i loro piani territoriali di coordinamento e quindi i Comuni adeguare i loro strumenti urbanistici.

Non si può infatti pensare che si attivi una totale autonomia urbanistica dei Comuni, in assenza di indicazioni sovracomunali definite in atti di programmazione territoriale; né si può pensare che le Province procedano alla formazione dei Piani territoriali di coordinamento, in assenza di atti amministrativi che esplicitino con chiarezza e certezza le politiche territoriali della Regione.

Il quadro attuale delle politiche territoriali della Regione è estremamente complesso e, per certi aspetti, contraddittorio. Tuttavia è possibile ridurre la complessità selezionando e riassumendo le strategie riferite ad alcune questioni prioritarie, sulle quali si gioca lo sviluppo della Toscana: le aree a rischio idraulico, le aree industriali dismesse e a rischio di dismissione; l'assetto delle grandi infrastrutture puntuali e a rete; la casa. Sono queste le principali questioni che atten-

gono alla sfera regionale e che questa deve affrontare, anche transitoriamente, e definire in atti di programmazione territoriale, da approvare contestualmente all'approvazione della nuova legge urbanistica.

Nel nostro paese sono sempre state fatte leggi che rinviavano a "Piani" successivi. Se vogliamo che la fase transitoria non diventi permanente; se vogliamo che si attivi l'autonomia urbanistica dei Comuni, così come prevista dalla legge sulle autonomie locali; se vogliamo che le Province si trasformino in enti di programmazione e pianificazione efficaci, l'ultimo capitolo della nuova legge urbanistica regionale dovrà riassumere gli indirizzi e le scelte del Programma territoriale regionale per il governo della fase di lancio del nuovo assetto legislativo.

Rimane infine una questione, la più delicata e forse la "più politica", quella del governo della fase transitoria, del passaggio dall'attuale procedura di approvazione dei piani a quella dell'auto-approvazione comunale.

La proposta sostiene, in linea di principio, l'auto-approvazione dei Piani, ma prevede anche la potestà della Regione di annullamento degli stessi, o di parte di questi, come motu proprio o su istanza di altri soggetti, istituzionali e non. Considerate in termini politici le procedure e la prassi in vigore, non si può escludere che la fase transitoria, che è comunque necessario regolamentare, rischi di diventare permanente, senza introdurre il cambiamento.

Per ovviare a questo rischio è necessario introdurre da subito, a nostro parere, il principio e la prassi dell'auto-approvazione e dell'annullamento. Ciò presuppone che la Regione, che propone la nuova legge urbanistica, se ne assuma tutta la responsabilità politica primaria. La Giunta regionale pertanto, contestualmente all'approvazione della nuova legge urbanistica, dovrà predisporre un Programma territoriale regionale, seppur transitorio, ma con efficacia giuridica valida anche ai sensi della legge regionale 26 del 1992.

Per garantire la congruenza dei Piani territoriali di coordinamento, e quindi dei Piani regolatori generali, con il Programma territoriale regionale, è necessario definire una procedura che consenta alla Regione l'esercizio della potestà dell'annullamento. L'obiettivo di questa procedura non deve essere solo quello di consentire l'annullamento dei Piani, che rimane una soluzione estrema, ma quello di sostenere e concorrere al processo di formazione dei Piani stessi, proprio per garantirne la congruità agli atti programmatici sovraordinati. In altri termini, il principio della sussidiarietà tra gli strumenti del governo del territorio deve essere attivato sin dalla fase di formazione dei Piani.

La congruità dei Piani non può essere definita o valutata da una commissione tecnica, ma dai soggetti istituzionali – Regione, Province e Comuni – direttamente interessati, che dovranno intervenire a monte e a valle del processo di formazione dei Piani territoriali di coordinamento e dei Piani regolatori generali. Come? Attraverso un'apposita Conferenza, convocata d'ufficio dalla Regione, nella quale gli enti territoriali interessati direttamente o indirettamente da un Piano – sia esso di natura comunale o provinciale – valutano quello che è l'atto

iniziale della procedura che porterà al nuovo Piano: la Relazione programmatica di piano. Questa dovrà stabilire gli obiettivi che il Piano intende perseguire, nonché i modi, i tempi e i passaggi per giungervi.

La stessa Conferenza, una volta che il piano è stato completato e adottato dal Comune o dalla Provincia, si riconvocherà per esprimere osservazioni al documento finale.

Dopo questo passaggio fondamentale, la Provincia o il Comune auto-approvano il proprio piano, che dovrà essere pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione.

Se il piano approvato non dovesse risultare congruente, ovvero se non dovesse rispondere alle eventuali osservazioni definite in sede di Conferenza, la Regione dovrà annullare il piano stesso o parte di esso con procedura d'urgenza.

Questa procedura, secondo noi, garantisce l'autonomia dei Comuni e delle Province; consente a tutti i soggetti istituzionali preposti al governo del territorio di intervenire nel processo di formazione degli strumenti; consente infine alla Regione di praticare responsabilmente e motivatamente la potestà dell'annullamento.

Questa procedura, infine, consente, subito dopo l'approvazione della legge urbanistica regionale, di eliminare la Commissione regionale tecnico-amministrativa (Crt): a patto ovviamente, che con questa venga anche definito il Programma territoriale regionale, che avvia la nuova stagione del governo del territorio regionale. In assenza di questo atto, che riassume la strategia regionale di breve termine, si prospetterebbe una fase di transizione, tra il vecchio e il nuovo, che rischierebbe di diventare permanente, rinviando a tempi indefiniti l'attuazione dello stesso cambiamento tanto conclamato.

Se la Regione dovesse limitarsi ad approvare solamente la legge urbanistica, senza definire e approvare il Programma territoriale regionale, il passaggio al nuovo, secondo noi, sarà più stentato. Il che non significa che l'attività delle Province e dei Comuni non si avvierà, ma solo che la Regione rinuncerà a svolgere un ruolo chiave nella gestione del territorio.

In questo caso sarà la Conferenza, quindi, il luogo nel quale saranno interpretati gli atti regionali esistenti e in itinere che configurano la programmazione regionale, cui gli altri strumenti di Piano, sia provinciale che comunale, si dovranno riferire.

Quest'ultima procedura non presuppone il rinvio dell'auto-approvazione dei Piani provinciali e comunali, che rimane in ogni caso la condizione politica primaria per avviare effettivamente e senza indugio quel radicale cambiamento che la proposta del Pds propone.