

I PROFESSIONISTI E IL GOVERNO DEL TERRITORIO Aspetti applicativi della disciplina regionale toscana sul governo del territorio

Salone dei Cinquecento – Palazzo Vecchio
20 giugno 2006

I principi della pianificazione territoriale e urbanistica nella legge regionale toscana n. 1 del 2005

Giuseppe De Luca*

Il compito che mi è stato affidato è complicato per la ricchezza di riferimenti di principi contenuti nella legge regionale e per i tempi contenuti di un intervento. Propongo quindi una priorità nei principi esposti nel *corpus* normativo, richiamando la vostra attenzione su quelli che a me sembrano i più rilevanti, ragionando – al contempo – intorno ad una coppia di termini, che mi sembrano assai significativi nel far cogliere le caratteristiche teoriche della legge.

La coppia di termini che uso è *differenza/integrazione*, cioè “distinguere”, “rendere differente”, “selezionare” come contrapposti o controbilanciati da “mettere insieme”, “rendere coesi”, “miscelare”.

Forse per qualcuno può sembrare strana questa proposta di lettura, considerato che in molti documenti di origine regionale e in diversi contributi interpretativi delle norme e dei passaggi della Lr 1/05 si tende con forza a sottolineare lo spirito di “coordinamento dell’intenzionalità pubblica” che sottostà alla legge regionale. Ma, a mio modo di vedere, è proprio questo coordinamento: di strumenti, di interessi, di azioni e di intenzionalità, che, per funzionare ha bisogno, e deve nutrirsi, di “differenze” e di “integrazioni”.

La coppia di termini mi serve anche per concludere questo breve intervento ponendo una questione tutt’altro che secondaria: il ruolo dei professionisti, o meglio delle figure professionali e dei saperi disciplinari, che indirettamente devono ri/organizzarsi per rispondere ad alcune sfide, teoriche e tecniche, che nei principi la legge pone, ma non sviluppa perché non era suo precipuo compito fare.

* Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio, Università di Firenze: giuseppe.deluca@unifi.it

Il **primo principio** che la normativa toscana tocca è quello del **territorio** inteso come risorsa, anzi come la principale risorsa in mano alle istituzioni. Non è un'affermazione secondaria o pleonastica, ma è l'essenza del governo «delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio» (come recita la parte conclusiva della prima frase del primo comma del primo articolo della Lr 1). Non so quanti dispositivi normativi si misurano immediatamente con l'essenza del loro “oggetto”, la 1/05 ha questa pretesa e la coniuga immediatamente con la “utilizzazione”, cioè con le forme di godimento. La legge è inusualmente esplicita e radicale in questo collegamento: le attività che producono usi e quindi forme di utilizzazione del territorio (inteso come risorsa) devono avvenire “garantendo la salvaguardia” e il “mantenimento dei beni comuni” e “l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento dei beni comuni”.

Il territorio, per natura, forma ed esito storico, è portatore di differenze. Incorpora esso stesso differenze che generano valore assoluto e – come ci insegna l'economia politica – differenziale. Ma il territorio e le azioni che su di esso prendono corpo (in questo caso mi riferisco alle azioni di pianificazione territoriale e urbanistica) devono porsi un problema di integrazione per garantire e mantenere forme di uguaglianza e godimento sostanziale.

Considerare il territorio come “luogo” delle differenze da governare con politiche e programmi che generino integrazione significa considerarlo soggetto di sviluppo e non tanto oggetto (come nella maggior parte della tradizione classica della pianificazione, non solo italiana) su cui distendere politiche e programmi.

In questo cambio di prospettiva (nel principio di base), la coerenza tra politiche, piani, programmi, azioni e contesti (cioè l'intersezione di differenziazioni/integrazioni) diventa il vero nodo per programmare e pianificare forme possibili di sviluppo.

La coerenza delle politiche ci guida verso il **secondo principio** che la normativa toscana richiama: il rapporto tra gli enti istituzionali e le modalità in cui essi esprimono le forme dell'intenzionalità di governo: in poche parole **l'interesse pubblico cooperativo** applicato al tradizionale principio di pianificazione. Quest'ultimo principio afferma che ogni ente elettivo di primo grado, rappresentante gli interessi generali della cittadinanza, esprime le proprie scelte sul territorio mediante azioni di pianificazione: azioni nelle quali le scelte siano esplicite, chiaramente definite nei confronti di tutti, trasparenti e – ovviamente – precisamente riferite al territorio. Questo interesse generale è declinato come interesse pubblico.

L'interesse pubblico cooperativo è solo in parte figlio del nuovo Titolo V della Costituzione modificato. Semmai questo ne prende atto in maniera eccessivamente “sbrigativa”. Esso è il prodotto di decenni di trasformazioni nella società italiana che hanno generato nuove formazioni sociali, nuovi soggetti economici, nuovi gruppi e nuovi centri di riferimento, tutti portatori di interessi attivi in numerosi campi. Modalità espansiva, questa, che ha avuto una accelerazione con la cosiddetta

“information technology revolution” che ha trasversalmente disarticolato e riarticolato in ambiti “spaziali” più complessi gruppi e interessi.

Il sistema amministrativo non poteva restare sordo e immutato, sicché al pluralismo sociale ed economico è seguito un pluralismo (o forme di pluralismo incompleto) amministrativo, parimenti articolato, tanto che ormai non si può più parlare di “amministrazione” in senso stretto del termine, quanto di “amministrazioni” in senso allargato (e forse anche incerto).

Ovviamente questa evoluzione è tutt’altro che conclusa in Italia e tutt’altro che pacifica (come dimostra anche il prossimo referendum sull’ulteriore modifica della Carta Costituzionale, proprio su questi aspetti). Anzi presenta notevoli zone d’ombra e rilevanti problemi di raccordo di norme, procedure, controlli e quadri di riferimento. Zone d’ombra che spaventerebbero qualsiasi osservatore esterno che si avventurasse per capire, in questo periodo storico, il nostro sistema amministrativo: caratterizzato da una grande varietà di funzioni, di modelli organizzativi, di procedure, nonché di modalità di interpretazione e di “libertà” di applicazione delle norme e dei regolamenti da parte degli attori istituzionali e no. Il tema ci porterebbe lontano dall’oggetto di questo breve intervento, per questo lo lascio qui. Tuttavia resta fermo il nesso tra un pluricentrismo amministrativo (ossia la varietà dei centri di riferimento portatori di interessi pubblici che si sovrappongono – ma spesso volte non si sposano – su una stessa porzione di territorio) e un articolato e vasto pluralismo sociale ed economico.

La legge regionale 1/05 si inserisce nelle pieghe di questi argomenti e lo fa appellandosi proprio al principio cooperativo che fa della coppia dei termini differenze/integrazione il fulcro intorno al quale prende corpo e si sostanzia la cooperazione: di interessi, di intenzionalità, di strategie.

Il tutto, in maniera elementare, potrebbe essere così spiegato: un ente è portatore di differenze, quindi di risorse, ma in un rapporto cooperativo quelle differenze (o parti di esse) devono trovare forme di integrazione, perché solo così si tramutano in *interesse pubblico cooperativo* e quindi in pratiche dell’agire comune.

Questa sottolineatura ci guida – seppur molto velocemente, e vi chiedo scusa – verso il **terzo principio** della pianificazione che troviamo nella legge regionale: quello della ***certezza e semplificazione***.

Abbiamo detto che la legge parla di territorio come risorsa collettiva (anzi “risorsa delle risorse”), cioè patrimonio collettivo. In quanto tale, questa risorsa è di tutti, per questo il suo governo non può non rientrare nella sfera pubblica, indipendentemente dalla titolarità dei suoli e dei beni immobili che su esso vi insistono e lo compongono. In virtù di questa “semplice” considerazione – abbiamo detto – governare il territorio è una attività pubblica della quale – con un procedimento di *accountability* si deve rendere conto esplicito alle comunità. Essendo una delle principali attività la cui ricaduta è trasversale a tutta la macchina organizzativa interna ed esterna alle pubbliche amministrazioni e alle sue molteplici azioni, non può essere una attività

settoriale e circoscritta, quanto una attività di connessione e di esplicito coordinamento. Per far questo deve essere il più possibile *certa e chiara* e soprattutto *semplice* (cioè esplicitata in maniera non tecnica, ma comune) nella filiera organizzativa della macchina pubblica.

Proprio per questo la legge regionale propone un riordino tra “attrezzi del mestiere” e “luoghi degli attrezzi”. Da qui la distinzione netta e chiara tra *strumenti della pianificazione territoriale*, che sono portatori di differenze, ed *atti di governo del territorio* che, partendo dalle differenze esplicitate negli strumenti, agiscono come momenti di integrazione finale nel territorio, con la sua forma fisica, con la sua storia, con i molteplici e vari luoghi. Dalla polifonia strumentale esistente si passa alla bitonalità secca con una distinzione “genitoriale” limitata due famiglie: quelli che indicano le differenze e quelli che si muovono per produrre integrazione tra l’esistente e il prossimo. I primi che indicano e guidano, senza tuttavia avere potere conformativo, quindi non creano direttamente posizioni di rendita, ma hanno un ruolo precettivo; e quelli che nell’operatività dell’azione distribuiscono usi e danno valore alle porzioni di territorio.

Un riordino “genitoriale” che giustifica anche il riordino nella forma e nei contenuti. Se gli “atti” sono operativi e gli “strumenti” solo precettivi, sono questi ultimi che devono giocare un ruolo forte e robusto di esplicitatori delle differenze. Questa esplicitazione ruota intorno alla tripartizione formale e sostanziale tra “quadro conoscitivo”, “statuto del territorio” e “strategie”. E’ l’intersecazione di questi tre passaggi che esaltano le differenze, specialmente nelle parti statutarie e in quelle strategiche.

Lo Statuto del territorio ospita le differenze per sottrazione: infatti, contiene i principi della territorialità e le invarianti strutturali, nonché le regole non negoziabili, comprese quelle connesse al paesaggio, cioè il piano paesaggistico, i suoi criteri e modalità applicative (la collocazione del paesaggio in questa parte del processo di pianificazione è una novità assoluta, per quanto ne sappia io, rispetto ad altri dispositivi normativi regionali). Lo Statuto del territorio è così la “proiezione al futuro delle regole” comuni.

La parte strategica contiene le differenze per aggiunta o innesto, cioè le direttrici di trasformazione in connessione con lo Statuto del territorio, ma legate alla programmazione dello sviluppo, ma per diventare integrate devono transitare in atti di governo del territorio. Cioè stanno un passo indietro.

Nella legge regionale 1/05 e nella sua “sorella”, cioè la legge regionale 61/04 (che modifica la legge regionale sulla programmazione), pianificazione e programmazione non sono intese come modalità di agire separate: la prima legata all’organizzazione degli usi fisici sul territorio e la seconda all’ordinamento della spesa finanziaria; ma sono interconnesse in una ottica collaborativi e cooperativa, dove la dominanza è comunque affidata al territorio.

Lo Statuto del territorio è la vera novità ed anche quella più intrigante del principio di certezza e della semplicità. E’ quella che deve indicare le forme stabili di lungo periodo derivante da ampi quadri conoscitivi, da condivisi, ampi e robusti valori, con

il doppio ruolo di evocare comportamenti regolativi secondo il principio della precauzione e di nutrirsi – nella sua parte formativa e costruttiva – di ampi e concreti processi di partecipazione democratica. Deve quindi essere molto chiaro e al contempo molto semplice, cioè facilmente riconoscibile dal senso comune (il che non significa banale “semplificazione”).

Questo apre un ventaglio di temi e problemi che la legge regionale non tocca per nulla, cioè la titolarità professionale più adeguata per confezionare e i nuovi strumenti di pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio.

E’ un tema che accenno brevemente, anche se non è richiamato (e forse non poteva nemmeno esserlo) dalla normativa stessa.

Prima tuttavia devo aggiungere che ai tre principi elencati avrei voluto indicarne un quarto: quello della *valutazione integrata*, ma verrà sicuramente trattato nella relazione successiva sul *procedimento unificato di approvazione di piani urbanistici e di settore*, quindi mi limito solo a citarlo.

Per concludere ritornando alla premessa, cioè al ruolo dei professionisti tecnici, mi corre l’obbligo di ricordare che costruire un robusto quadro conoscitivo – e tutta l’esperienza della precedente legge regionale 5/95 lo testimonia – è operazione assai complessa e pluridisciplinare con una certa difficoltà non solo tecnica, ma anche teorica e culturale. Gli esempi di buoni propositi e di scarsi o modesti risultati finali sono numerosissimi.

Organizzare e definire ora uno Statuto del territorio è un passaggio ancora più difficile, perché al quadro conoscitivo si aggiunge ora un “quadro” interpretativo che deve assolvere ad ruolo di un vero e proprio “statuto locale”. Confezionare e costruire uno Statuto è un momento complicato per la numerosità dei saperi che bisogna coinvolgere e le per teorie e tecniche a cui questi saperi fanno riferimento. Né le strutture interne alle pubbliche amministrazioni (anche quelle grandi) sono strutturate o sono in grado di assolvere autonomamente a una domanda così complicata.

Costruire, poi, una agenda di incontri e confronti che sottostà alla pratica concreta dell’interesse pubblico cooperativo è operazione del tutto nuova, tanto da porre particolari problemi in ordine proprio a chi deve organizzarla e a come (la domanda è del tipo chi governa cosa e come).

Tradizionalmente la nozione di interdisciplinarietà è stata da sempre legata all’attività pianificatoria e alle sue pratiche. Tuttavia la traduzione “in pratica” di questa necessità aveva un fulcro ruotante intorno alla trasformazione fisica dello spazio ultimo: cioè il suolo: sia nell’impostazione classica additiva (quando si pensava solo di aggiungere); sia nell’impostazione più recente del “trasformare nell’esistente” (che in ogni caso ri/modellando tecniche e attrezzi e ri/definendo modalità e argomenti, comunque il punto di arrivo veniva sempre legato alla progettazione fisica finale). Il che ha sempre portato a restringere il campo delle competenze alle sole professionalità tecniche più vicine allo spazio fisico ultimo: cioè quelle edilizie. Sono state proprio queste che hanno mantenuto e difeso un presidio sulle pratiche dell’agire dell’intera filiera della pianificazione territoriale e urbanistica. Alla fine

erano proprio queste figure tecniche che, certificando la conclusione di un piano come prodotto di utilità sociale, ne mantenevano anche la titolarità sostanziale indipendentemente dalla sua declinazione e dalle plurime facce delle pratiche pubbliche. Seppur il diffuso ricorso a team di progetto o a veri e propri pool di saperi alla fine prevaleva il momento di “approdo al suolo” che giustificava la titolarità.

L’esperienza del percorso toscano, ma anche l’esperienza di molti altri dispositivi normativi regionali, sta lentamente modificando questa stretta relazione, anche per effetto di input provenienti dall’internazionalizzazione delle politiche pubbliche, dalla globalizzazione dell’economia sostanziale e dall’introduzione nel nostro ordinamento nazionale dell’ordinamento comunitario europeo.

A differenza di altre professioni tecniche “liberali” la cui innovazione e formazione è fortemente influenzata dal progresso tecnologico, quella del confezionamento delle pratiche pubbliche, particolarmente quelle della pianificazione territoriale e urbanistica, sono sospinte dalla normativa, dalle interpretazioni prevalenti, dalle procedure e dalla selezione di argomenti e fatti. Con il rischio di comportamenti fortemente adattivi e autoreferenziali che rischiamo di far perdere il senso di una disciplina e di una professione correlata.

La 1/05 – come già aveva anticipato la 5/95 – va in questa direzione in maniera più spedita, allontanando il governo del territorio (sia nella parte degli strumenti che in quella degli atti) dalle pratiche dell’agire tecnico “ultime” (cioè dell’edilizia, tanto per intenderci), per avvicinarle alle pratiche dell’agire politico-amministrativo: cioè alle politiche, alla programmazione, alla progettazione degli assetti e dei territori, alla pianificazione urbanistica. Figure queste che mancano nel mercato delle professioni e non vengono formate, se non in piccolo numero, nei percorsi formativi universitari, che ancora offrono percorsi per figure “omnibus” (rimandando al mercato una loro reale formazione sostantiva e puntuale).

Ritorna anche qui – e con questo concludo il mio intervento – la contrapposizione differenze/integrazioni. La legge regionale presuppone in maniera netta – sia nei principi che nelle pratiche – un rilancio delle conoscenze sistemiche e della ricerca territoriale per capire le dinamiche territoriali (di cui quelle insediative sono solo una delle componenti), per monitorare le politiche pubbliche e le loro ricadute in quelle private interpretandone gli esiti, per costruire scenari e alternative, per studiare, indicare e argomentare invarianti, regole e assetti, per portare progettualità nelle azioni prima che questa diventi pratica, per costruire norme e progetti di territorialità urbana. E’ questa una attività che necessita una formazione complessa e ricca, appunto da pianificatore che sappia cogliere le differenze e che sappia indicare le integrazioni. Una domanda non soddisfatta nella quasi totalità del panorama dei percorsi formativi universitari e non presidiata nemmeno dagli ordini professionali tecnici, più attenti alle professioni “omnibus” che a quelle specialistiche.

La 1/05 indirettamente richiama una nuova alleanza tra saperi e discipline che rompe il tradizionale assunto della necessità di un progettista tecnico finale. E’ una sfida che bisogna raccogliere e rilanciare se vogliamo rilanciare il governo pubblico del territorio.