

Roma 20 novembre 2007

## **Valutazioni in merito alla “Nuova proposta di testo unificato” (3 marzo 2004) in materia di “governo del territorio”**

1. Secondo Italia Nostra, il comma 3 dell’articolo 4 reca la filosofia essenziale della proposta in esame, e cioè la sostituzione degli “atti autoritativi”, vale a dire dell’attività di pianificazione territoriale e urbanistica di esclusiva competenza di pubbliche autorità portatrici di interessi collettivi, con “atti negoziali” tra i soggetti istituzionali e i “soggetti interessati” (che finiscono per coincidere con i proprietari degli immobili). Come è stato detto in altra sede, l’attività di governo del territorio dovrebbe quindi ridursi a un “continuo confronto tra ragioni”, nel quale quella del complesso delle istituzioni pubbliche non sarebbe altro che “una voce tra le voci”. Questa concezione trova le sue più immediate traduzioni precettive nel comma 5 dell’articolo 7 della proposta in esame.

Questa impostazione è pienamente coerente con l’assunto della piena e totale mercificazione del territorio e degli immobili che lo compongono. Vale a dire con un assunto che è stato respinto dai massimi teorici dell’economia liberale classica dei secoli trascorsi, in considerazione del fatto che il territorio, e gli immobili che lo compongono, non possiedono per nulla, o scarsissimamente, quei requisiti di divisibilità, riproducibilità e fungibilità che costituiscono i presupposti essenziali e irrinunciabili dell’efficiente funzionamento del libero mercato quale ottimale regolatore della produzione e distribuzione dei beni.

2. Un secondo elemento cardine della proposta in esame è quello (enunciato al comma 1 dell’articolo 5) per cui è data piena discrezionalità alle Regioni di individuare “gli ambiti territoriali, i contenuti e gli enti competenti alla pianificazione del territorio”. Al comma 2, si prevede che l’ente “preposto alla pianificazione urbanistica è il Comune, salvo diversa disposizione da parte della legge regionale in considerazione della specificità di determinati ambiti territoriali sovracomunali e in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza [...]”. La proposta in esame rifiuta perciò l’assunto, che pareva ormai irreversibilmente fatto proprio dall’ordinamento (si pensi soltanto, e innanzitutto, alla legislazione, di rango immediatamente sub-costituzionale, sulle funzioni degli enti locali), per cui l’attività pianificatoria ordinaria compete a tutti gli enti territoriali dotati di organi elettivi di primo grado (stato, regioni, province o città metropolitane, comuni), potendo la legislazione attribuire competenze pianificatorie specialistiche o settoriali ad altre autorità pubbliche che si configurino come “organi misti” (autorità di bacino, enti di gestione dei parchi naturali, e simili).

Tale interpretazione appare peraltro contraddetta da numerosi riferimenti, presenti nel testo in esame, a “piani [...] di area vasta”, o a oggetti equipollenti (articolo 5, comma 3; articolo 7, commi 3 e 4; articolo 8, comma 8), che fanno invece pensare a una sostanziale adesione all’assunto, appena sopra sunteggiato, consolidatosi nell’ordinamento.

Sotto questo profilo, la proposta in esame presenta livelli di incoerenza tali da essere incomprensibile in modo inaccettabile.

3. Secondo il comma 2 dell’articolo 1 della proposta in esame “il governo del territorio consiste nell’insieme delle attività conoscitive, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione

degli interventi nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità”. Tale definizione riprende, con molti e inutili appesantimenti e barocchismi, la definizione della materia “urbanistica” che era stata data dal DPR 616/1977, allorché si trattava di completare il disegno di ridislocazione delle competenze tra Stato, Regioni e enti locali secondo la lettera e lo spirito dell’allora vigente Costituzione Repubblicana del 1948. Non si capisce dunque perché la citata disposizione della proposta in esame prosegua affermando che “il governo del territorio comprende *altresì* l’urbanistica”: che altro, se non urbanistica, è ciò che si è descritto sino a quel momento?

Ma ben più grave è che si affermi che “il governo del territorio comprende altresì [...] l’edilizia, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati con le medesime materie”. In correlazione con il comma 3 del medesimo articolo della proposta in esame, per cui “la potestà legislativa in materia di governo del territorio spetta alle Regioni, ad esclusione degli aspetti direttamente incidenti sull’ordinamento civile e penale, sulla tutela della concorrenza nonché sulla garanzia di livelli uniformi di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”. Da un siffatto combinato disposto di precetti normativi deriverebbe che relativamente alla materia definita *governo del territorio*, comprensiva degli argomenti denominati edilizia, difesa del suolo, tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, lo Stato si limiterebbe a dettare i “principi fondamentali” presenti nella proposta in esame (la quale, chiarisce il comma 1 dell’articolo 1 della proposta stessa, esaurisce le competenze dello Stato nella suddetta materia). Il problema è che la proposta in esame non contiene pressoché nulla in argomento di edilizia, e nulla del tutto circa gli argomenti della difesa del suolo e della tutela del paesaggio e delle bellezze naturali. Eppure, ai sensi della proposta di legge, anche in merito a questi ultimi tre argomenti la produzione legislativa regionale non incontrerebbe alcun altro limite alla sua piena discrezionalità, oltre ai precetti (inesistenti, come s’è detto) della proposta stessa, se non le disposizioni che lo Stato dettasse (o abbia già dettato), nell’ambito delle sue competenze legislative esclusive in materia di ordinamento civile e penale, tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (come sancisce il rinnovato Titolo V della Costituzione, peraltro ripreso dalla proposta di legge, nel periodo sopra integralmente riportato, con forzature e travisamenti).

In concreto, la proposta di legge annullerebbe tacitamente la validità e l’efficacia del recente “Testo unico sull’edilizia”, della legislazione sulla difesa del suolo, a cominciare dalla legge 183/1989, della normativa sui beni paesaggistici, come raccolta e sancita, oggi, essenzialmente nella terza parte del cosiddetto “Codice Urbani”. Con il che, almeno con riferimento ai beni paesaggistici, si violerebbe patentemente il principio fondamentale dell’articolo 9 della Costituzione, per cui “la Repubblica [...] tutela il paesaggio”. E secondo l’articolo 114 della stessa Costituzione “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”: come si può escludere una delle istituzioni costitutive della Repubblica, e cioè lo Stato, dalle funzioni inerenti la tutela del paesaggio?

4. Nessun accenno si rinviene nella proposta in esame alla tematica, messa a punto dalla giurisprudenza costituzionale a far data dal 1968, dei vincoli, apponibili da qualsiasi soggetto, anche (o soprattutto) in sede di attività pianificatoria, che “riconoscono” l’intrinseco interesse pubblico di determinati beni immobili per ragioni di tutela dell’integrità fisica o dell’identità culturale del territorio, per cui vigono a tempo indeterminato non comportando (anche se implicanti totale immodificabilità degli immobili interessati) obbligo di indennizzo.

Tale carenza, oltretutto, rende assolutamente incomprensibile l’attuabilità di una previsione del testo: quella di considerare il territorio aperto, naturale e coltivato, proprio in forza della sua ormai raggiunta “scarsità relativa”, sostanzialmente vincolato *ope legis* al mantenimento della sua caratteristica

identificativa e identitaria. In proposito, piuttosto, v'è da osservare che, nell'articolato in esame, si aggiunge alle due fondamentali componenti del territorio aperto, le "aree destinate all'agricoltura" e le "aree di pregio ambientale", una terza componente, le "aree extraurbane a destinazione agricola di riserva urbanistica" (articolo 5, commi 4 e 5) che è un modo improprio per indicare le tradizionali zone di espansione.

Per converso, con riferimento al problema dei vincoli cosiddetti "funzionali" o "additivi" (che attribuiscono interesse pubblico a determinati immobili sulla base delle scelte discrezionali del pianificatore) la proposta in esame non è capace (articolo 6, comma 3) di trovare soluzione più innovativa di quella escogitata (in via transitoria!) dal legislatore del 1969: la durata quinquennale (aggiungendovi – con il comma 7 dell'articolo 8 – le alternative all'esproprio suggerite dalla più recente giurisprudenza costituzionale). Riteniamo invece che proprio la possibilità di ridurre a un novero limitato i casi di irrinunciabile ricorso all'espropriazione per pubblica utilità, consenta di prevedere, secondo una tesi impostata già negli anni '80 dal sen. Achille Cutrera, che al decorrere di un ragionevole periodo di tempo, in assenza di esecuzione dei procedimenti di esproprio, gli immobili entrino a far parte *ope legis* del patrimonio del soggetto pubblico interessato, acquisendo il proprietario il diritto al controvalore monetario (per maggiori precisazioni si veda il punto 13 del documento allegato alla presente memoria).

5. Relativamente all'attuazione delle previsioni della pianificazione urbanistica, da un lato si reputa incongruo che il ricorso a tecniche di "perequazione" tra i proprietari immobiliari coinvolti sia (come apparirebbe dalla formulazione letterale del comma 2 dell'articolo 8 dell'articolato in esame) una mera possibilità, posta alla pari di altre, anche nei casi di rilevanti trasformazioni (di nuovo impianto urbanizzativo ed edificatorio, o di ristrutturazione urbana) unitariamente riguardanti interi ambiti territoriali. Dall'altro lato, riteniamo inammissibile che (come invece previsto dal comma 4 del succitato articolo 8) i "diritti edificatori" (termine in merito al quale si nutrono le più ampie riserve) siano, in quanto "liberamente commerciabili", trasferibili da uno a tutt'altro degli ambiti individuati e definiti dalla pianificazione urbanistica generale: con il risultato di vedere alterati (o quantomeno illimitatamente alterabili), da imperscrutabili giochi "di mercato", i pesi edificatori e insediativi attribuiti ai diversi ambiti, cioè distribuiti nelle diverse parti del territorio, dalla medesima pianificazione urbanistica generale.

6. Accanto alle osservazioni di merito fin qui esposte, ci si permette ancora di osservare che il testo in esame, più che essere un'organica e compiuta legge quadro statale nella complessa materia denominata governo del territorio – inserita tra quelle enumerate dal comma terzo del novellato articolo 117 della Costituzione tra quelle a competenza legislativa concorrente – costituisce soltanto l'enunciazione di opzioni culturali e politiche essenziali al fine di aprire un confronto nel merito.

Per essere un'effettiva legge-quadro, la proposta in esame dovrebbe recare:

- *tutti* i principi fondamentali direttamente inerenti alla materia governo del territorio che si ritengono appartenenti alla competenza decisionale quantomeno dello stato nazionale, in applicazione del principio di sussidiarietà rettammente inteso, cioè espresso secondo la lettera e lo spirito degli atti costitutivi dell'Unione europea;
- gli omologhi principi fondamentali nelle materie parimenti a competenza legislativa concorrente e aventi indissolubili e irrinunciabili rapporti con il governo del territorio o, quantomeno, la chiarificazione del coordinamento con tali ulteriori principi fondamentali;
- le disposizioni direttamente precettive attinenti alle materie, o agli argomenti, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, aventi altrettanto indissolubili e irrinunciabili rapporti con il governo del territorio", o quantomeno la chiarificazione del coordinamento con tali disposizioni.

7. Malauguratamente, il trentennio (circa) di applicazione del previgente titolo V della Costituzione repubblicana, ha fornito scarsissimi esempi in merito alla produzione di leggi statali conformi al modello costituzionale nelle materie a competenza legislativa ripartita. Ciò presumibilmente in conseguenza del precetto, dettato in via generale alle Regioni, per cui queste ultime avrebbero dovuto sceverare i principi fondamentali dal complesso delle disposizioni, spesso di estremo dettaglio, e comunque di tipo direttamente operativo, dettate dalle leggi statali sia già vigenti che successivamente prodotte dal Parlamento nazionale senza alcuna variazione della tecnica espositiva consolidata.

Nel momento in cui si intende mutare realmente il modello di produzione legislativa nelle materie a competenza ripartita, parrebbe necessario disporre di una raccolta unificata e coordinata di tutte le disposizioni aventi forza di legge presenti nella legislazione statale e riconducibili sia, in senso stretto, al governo del territorio, sia, più latamente, alle altre materie aventi, come s'è detto, indissolubili e irrinunciabili rapporti con detto governo del territorio. Tale necessità non è sostenuta per configurare la legge quadro statale nella materia governo del territorio come un tipico "testo unico", con lo svantaggio, anche a prescindere dalla dubbia legittimità di una tale operazione alla luce della nuova stesura del titolo V, di perpetuare le distorsioni del modello di produzione legislativa ripartita sinora realizzatosi. La raccolta delle disposizioni vigenti avrebbe invece l'obiettivo di contribuire a evitare che la nuova legge quadro possa presentare consistenti lacune, o vistose smagliature, nella griglia delle norme che si potrebbe, viceversa, convenire essere di pertinenza statale, alla luce degli interessi unitari nazionali da salvaguardare e del vincolo costituzionale di assicurare un'essenziale uguaglianza di condizioni di vita nell'intero territorio della Repubblica. Ed è parimenti sostenuta in relazione all'opportunità di procedere, quale risultato finale di un processo quale quello configurato, in concomitanza con il varo di un'autentica legge quadro, all'abrogazione esplicita di decine di provvedimenti legislativi statali, ovvero di centinaia di loro specifiche disposizioni, con effetti d'indubitabile chiarificazione dell'ordinamento.

8. Molte altre osservazioni potremmo muovere alla proposta in esame, ma riteniamo preferibile affidarne l'evidenziazione al confronto con i contenuti del già citato documento allegato che le associazioni Italia Nostra e Polis hanno redatto e presentato in numerose occasioni. Un testo, come si può immediatamente riscontrare, che presenta un'irriducibile diversità d'impostazione, di irrisolvibile alterità delle opzioni, di non mediabilità dei contenuti rispetto alla proposta in esame.

Roma, 17 marzo 2004