

LEGAMBIENTE emilia-romagna

PICCOLA SCUOLA DI URBANISTICA E DIFESA DEL SUOLO

Sala Cederna Porta Galliera - Sede Legambiente Emilia-Romagna P.zza XX Settembre, 7.

“Legambiente organizza la “Piccola scuola di urbanistica”, per la comprensione dei piani comunali e garantire una maggiore partecipazione attiva ai cittadini interessati alle scelte del proprio territorio”.

“Il piano urbanistico, è lo strumento principe di una collettività per decidere il proprio futuro e l’uso del proprio territorio. Un momento cruciale di decisione sui beni comuni e la cosa pubblica. Per questo crediamo importante dare a tutti gli strumenti per comprendere e partecipare a questi processi”.

“I vari interventi si articoleranno secondo un filo logico che parte dal ragionamento sul suolo come bene comune da gestire con la massima partecipazione della comunità, passando per la spiegazione di cosa sono gli strumenti urbanistici e come si leggono, cercando di orientare i partecipanti all’interno delle varie sigle (PSC, PRG, RUE, PTCP) e dando strumenti per poter intervenire durante le scelte di pianificazione”.

RAGIONI, PERCORSI E CONTENUTI DELL’URBANISTICA.

15 maggio 2012

prof. arch. Francesco Sacchetti

Indice

1. Le parole “territorio”, “suolo” e “bene comune”	pag. 1
2. Le ragioni dell’Urbanistica	pag. 2
2.1 Definizione, funzioni e scopi	pag. 2
2.2 Il quadro evolutivo	pag. 3
3. Interesse pubblico e flessibilità nelle scelte di pianificazione urbanistica	pag. 6
3.1 L’interesse pubblico	pag. 6
3.2 La flessibilità	pag. 7
4. La “sostenibilità” nelle scelte di pianificazione urbanistica	pag. 8
5. Concertazione istituzionale, accordi con i privati	pag. 9
 ALLEGATO 1. Publio Cornelio Tacito, <i>Annales, Liber Quintus Decimus, XLIII</i>	pag. 10
ALLEGATO 2. Diagramma da: <i>I LIMITI dello SVILUPPO</i>	pag. 10

.....

1. Le parole “territorio”, “suolo” e “bene comune”

Prima di entrare nell’argomento (“Ragioni dell’urbanistica”), chiariamo le tre locuzioni usate nella locandina: “territorio”, “suolo” e “bene comune”.

• **“Territorio” e “Suolo”**

1. Sono termini e concetti differenti utilizzati in discipline differenti:
 - le materie “paesaggistica”¹ e “urbanistica”² usano il termine “territorio” inteso come elemento in un certo senso totalizzante che “supporta” e “contiene” il “tutto”;
 - le “scienze naturali” usano il termine “suolo” inteso:
 - o come: “formazione naturale di superficie, a struttura mobile e a spessore variabile, che risulta dalla trasformazione della roccia madre subgiacente, sotto l’influenza di diversi processi fisici, chimici e biologici...” (Tricart e Kilian³),
 - o come: “corpi naturali localizzati sulla superficie terrestre, nella zona di contatto tra atmosfera e litosfera, anche i luoghi modificati dall’uomo” (Carta regionale suoli dell’Emilia-Romagna⁴).
2. Oggi, p.es., si parla genericamente di “consumo di suolo”; in realtà sia il Codice del paesaggio (“minor consumo di territorio”) sia la legge regionale 20/2000 (“consumo di nuovo territorio”, art. 2, lett. f), LR 20/200) fanno riferimento al “consumo di territorio” utilizzando, cioè, una locuzione che include, oltre al corpo fisico suolo, il substrato di paesaggio-storia-economia che ha conformato i luoghi. Un uso, cioè, del vocabolo “suolo” come sinonimo di “territorio”.

¹ “Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”, art. 131 dlgs 42/2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio (con modifiche del 2008); GU n. 84 del 9.4.2008; entrata in vigore 1° maggio 2008.

² “disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente”, art. 80 dpr 616/77.

³ Tricart e Kilian – *L’ecogeografia e la pianificazione dell’ambiente naturale* – Venezia 1989.

⁴ “I suoli dell’Emilia-Romagna note illustrative” (1994).

- **“Bene comune”**

3. Fermiamoci al dibattito recente sulla nozione giuridica “bene comune”.

4. Nel 2007 il Ministero della Giustizia (Decreto del Ministro 21.6.2007) ha istituito una Commissione, presieduta da Stefano Rodotà, al fine di:

*“elaborare uno schema di legge delega per la **modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici**, divenuta particolarmente obsoleta per i cambiamenti tecnologici ed economici verificatisi fra il 1942. Alcune importanti tipologie di beni sono assenti”.*

“Invece del percorso classico che va “dai regimi ai beni”, l’indirizzo della Commissione procede all’inverso, ovvero “dai beni ai regimi”.

“Di qui la scelta della Commissione di classificare i beni in base alle utilità prodotte, tenendo in alta considerazione i principi e le norme costituzionali – sopravvenuti al codice civile – e collegando le utilità dei beni alla tutela dei diritti della persona e di interessi pubblici essenziali.

*“Si è poi delineata la classificazione sostanziale dei beni. Si è prevista, anzitutto, **una nuova fondamentale categoria, quella dei beni comuni**, che non rientrano stricto sensu nella specie dei beni pubblici, **poiché sono a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati**. Ne fanno parte, essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l’aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate”.*

5. La proposta della Commissione Rodotà non è stata convertita in legge; la nozione di “bene comune” è però ugualmente entrata per altra via (giurisprudenziale) nel diritto positivo vigente; la Corte di Cassazione (Sezioni Unite, sentenza del 14 febbraio 2011, n. 3655), ne ha data la seguente definizione:

“la dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, dello Stato sociale come sopra delineato [Stato-collettività, ndr⁵] detto bene è da ritenersi, al di fuori dell’ormai datata prospettiva del dominium romanistico e della proprietà codicistica, “comune” vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini”.

6. Se si considera il “territorio/suolo” per la sua funzione “ambientale” (biodiversità, ciclo del carbonio, paesaggio rurale) e per la sua funzione “alimentare” (supporto unico e insostituibile per la produzione di beni necessari alla sopravvivenza), il bene immobile “suolo” potrà rientrare nell’elenco dei “beni comuni”⁶, alla stregua dell’acqua e degli altri beni collegati alla realizzazione degli interessi della collettività; questo, oltre a rappresentare un’importante conquista culturale, potrà contribuire a rendere la disciplina urbanistica più responsabile più che altro perché la nozione di “bene comune” sottende la partecipazione.

7. La sola qualificazione del “territorio/suolo” come “bene comune” non sarà sufficiente, per chi scrive, a rendere più responsabile il “governo del territorio” se non sarà accompagnata da una presa di coscienza della limitatezza della risorsa suolo.

.....

2. Le ragioni dell’Urbanistica

Per capire le ragioni della disciplina⁷ è opportuno conoscere la definizione di *Urbanistica*, e poi, a grandi tratti, il suo quadro evolutivo.

2.1 Definizione, funzioni e scopi

1. L’*Urbanistica* è stata **definita giuridicamente nel 1977**, all’atto delle passaggio deleghe dallo Stato alle Regioni appena costituite, come:

“la disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente” (art. 80, dPR 616/1977),

definizione **confermata dalla Corte Costituzionale** con più sentenze (n. 239/82, 359/85) e in particolare dalla sentenza n.151/86 nella quale l’*Urbanistica* è stata definita come:

“la funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: funzione attribuita, con l’art. 80 del dpr n. 616/77, in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, alla Regione (cfr. sentenze di questa Corte n. 239 del 1982 e n. 359 del 1985)”.

2. Lo strumento più importante della disciplina⁸ è il “**piano urbanistico**”⁹ che potremo definire, utilizzando la metafora di Cesare Beccaria¹⁰ relativa alle “leggi”, come:

⁵ Quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività).

⁶ La Regione Lombardia, in data 21 dicembre 2011, ha approvato la prima legge che stabilisce che il suolo è un “bene comune”.

⁷ Il complesso delle disposizioni di legge e degli strumenti che nel loro insieme costituiscono la “disciplina urbanistica”.

⁸ Cioè “complesso di norme”.

⁹ Denominazione che per la sua genericità è utile per identificare la totalità degli atti amministrativi che fanno riferimento alla Legge urbanistica fondamentale del 17 agosto 1942, n. 1150, GU del Regno d’Italia n. 244 del “10.X.1942 (XX)”.

il “*deposito pubblico*” delle limitazioni soggettive e dei pubblici poteri per disciplinare gli usi e le trasformazioni del territorio di una comunità di individui, cioè il “*progetto*” del territorio di quella comunità.

3. La difesa, la custodia attiva di questo “*deposito pubblico degli interessi della collettività*” è quindi per sua intrinseca natura “*funzione*”:

- a) di “*interesse pubblico*” in quanto finalizzata alla realizzazione degli interessi della collettività;
- b) di “*competenza esclusiva di un soggetto pubblico*”;

e, in quanto “*funzione amministrativa*”,

- c) sottoposta al fine indicato della legge¹¹.

4. Un deposito “*immateriale*” che, diversamente dalla quasi totalità delle espressioni del “*diritto*”, si materializza in concreto mediante “*segni*” (elaborati grafici) e “*parole*” (norme) che il “*disegno del territorio*” (“*piano urbanistico*”) attraverso il quale:

- a) si tutelano gli “*interessi pubblici*” (tutela delle parti naturali e di quelle in cui la comunità riconosce i suoi valori testimoniali), nel rispetto degli spazi propri riservati alla proprietà privata (art. 42 Cost.);
- b) si organizza il territorio con il “*progetto*” (“*Piano urbanistico*”) delle reti di collegamento, servizi scolastici-sanitari-religiosi, quartieri residenziali e per la produzione;
- c) si obbligano sia l’“*amministratore*” (l’ente) sia l’amministrato (i cittadini); la violazione del parametro di legalità rappresentato dal piano urbanistico è punita, per entrambi i soggetti (pubblici e privati), dalla legge.

5. E’ questa “*funzione ordinatrice*”¹² il “*bene protetto*” giuridicamente:

“l’interesse sostanzialmente tutelato nell’ambito dei reati edilizi è rappresentato dalla vigilanza e controllo del territorio mediante l’adeguato governo pubblico degli usi e delle trasformazioni dello stesso, bene esposto a pregiudizio da ogni condotta che produca alterazioni dell’ordinato ed equilibrato assetto e sviluppo territoriale in danno del benessere complessivo della collettività e della sua attività, il cui parametro di legalità è dato [appunto] dalla disciplina degli strumenti urbanistici e della normativa vigente” (v. così, in primo luogo, in Cassazione, Sezione unite 12.11.93, *Borgia*).

6. Un “*disegno del territorio*” che si forma (per legge):

- a) con il “*concorso*” di **organi politici** dell’Ente pubblico titolare della competenza nella loro qualità di rappresentanti e interpreti degli interessi della collettività, e di **apparati tecnici** (gli Uffici organizzati secondo lo Statuto dell’Ente) che in qualità di detentori delle conoscenze del “*territorio*” (inteso come stratificazione di processi fisici e sociali), degli “*aspetti disciplinari e procedurali*” propri dei diversi strumenti di pianificazione, sono nel contempo:

- garanti della qualità/fattibilità delle scelte tecniche del piano e della loro compatibilità con il territorio coinvolto,
- garanti di imparzialità nella decisione/attuazione delle scelte;

- b) con il “*controllo*” dei cittadini interessati che, a seconda del grado di minore o maggiore incisività delle scelte del piano, hanno la facoltà di esprimersi con “*osservazioni*” (individuali o collettive) e/o con “*opposizioni*” (qualora vi sia la presunta violazione di interessi legittimi degli interessati),

e più recentemente, anche a seguito di precisi indirizzi comunitari, anche:

- c) con la “*partecipazione*” della comunità alla scelte “*strutturali*” del territorio di appartenenza (problema, però, più annunciato che praticato concretamente per la oggettiva difficoltà di trovare percorsi autentici di partecipazione);

2.2. Il quadro evolutivo

1. Una **disciplina in continua trasformazione** (non nei suoi contenuti essenziali, ma nella “forma” del dispositivo tecnico dei suoi strumenti): nella **Legge sui lavori pubblici del 20.3.1865 n. 2248**, la disciplina viene incardinata nel “*Comune*” (*Sindaco/Consiglio/Giunta* sotto la vigilanza del “*segretario comunale*”, custode della legge) imponendo l’obbligo di provvedere:

- a) a istituire un “*Ufficio comunale*” (affidamento della “*funzione pubblica*” a un “*ufficio pubblico*”);
- b) a deliberare in ordine a “*Regolamenti di igiene, edilizia e polizia locale*”, nei quali è consentito di includere i “*Piani regolatori dell’ingrandimento e di livellazione, o di nuovi allineamenti delle vie, piazze e passeggiate pubbliche*” approvati dal Consiglio comunale: è il **primo piano urbanistico dello Stato moderno** (non “generale” perché riguarda le sole opere pubbliche, perché riguarda la sola città; il “*contado*” non presenta problemi e quindi non è oggetto del piano).

2. Un modello, quindi, “*tipizzato*” fin dalla sua origine, anche se espresso in forme e modi diversi in conseguenza del modificarsi dei bisogni, dei mezzi e strumenti della comunità.

3. Nella descrizione di Tacito v. ALLEGATO 1) della **ricostruzione di Roma** dall’incendio dell’estate del 64 (nel quale furono distrutte ben 4000 *insulae* e 132 *domus*¹³), si ritrovano principi, “*istituzioni*” (da cui *istituti*) ancora oggi presenti nel ns ordinamento urbanistico (anzi in quello più recente); nella descrizione di Tacito (55-120), conoscitore attento

¹⁰ *Dei delitti e delle pene*, Livorno, 1764.

¹¹ L’Amministrazione custode del “deposito” può esprimersi solo attraverso l’emanazione degli atti previsti e tipizzati dalla legge (*PRINCIPIO DI TIPICITÀ*) e al solo scopo di perseguire il fine indicato dalla legge (*PRINCIPIO DI NOMINATIVITÀ*).

¹² *Indifferente all’appartenenza dei suoli al diritto di proprietà privata o al diritto pubblico*, sia come bene in senso giuridico, sia come diritto soggettivo; gli effetti giuridici prodotti sulla proprietà - pubblica o privata - sono un *effetto* non il fine del piano urbanistico; è per questo una regola “generale” e “astratta”.

¹³ “*Furono così perduti ricchezze conquistate in tante vittorie e i capolavori dell’arte greca, e con essi gli antichi ed originali documenti degli uomini di genio, tanto che, per quanto Roma fosse risorta splendida, molte cose i vecchi ricordavano che non avrebbero più potuto essere rifatte*”.

dell'amministrazione pubblica essendo stato proconsole in Asia Minore, si ritrovano tutti gli ingredienti della disciplina urbanistica: il disegno delle strade, le limitazioni dell'altezza degli edifici (quindi della densità fondiaria), l'apertura di cortili e la realizzazione di portici; i “*premi*” in denaro calibrati alle condizioni sociali e di reddito a chi rispettava i tempi della ricostruzione; il recupero delle “macerie” per la bonifica delle paludi pontine; le tecniche costruttive antincendio e ieri come oggi, anche la fronda politica di chi non è d'accordo.

4. **Oggi è ancora così**, anzi a dire il vero gli incentivi premiali sono forse meno finalizzati e controllati di quelli dell'Imperatore Nerone (i soldi elargiti non erano suoi, ma derivavano dai “*tributi*” dei territori dell'Impero).

5. L’**“Urbanistica moderna”** nasce nelle città (perché in essa si concentrano gli uomini con i conseguenti problemi igienico-sanitari, di sicurezza, ecc., il laboratorio della disciplina) nei primi dell'ottocento come risposta all'accentramento di popolazione rurale (dovuta in parte alla riforma agraria e in parte alle nuove tecniche di produzione) e ai conseguenti problemi “sanitari/urbanistici”; ha una prima risposta nei movimenti filantropici, poi nella legislazione specifica e in piani urbanistici (Piano della Greater London) e Uffici pubblici (*Greater London council*) che diventeranno il paradigma della nuova urbanistica. In questo processo continuo, si colloca anche l'urbanistica del ns Paese.

6. La nostra **prima “legge urbanistica” (L. 1150/42)**,

“per assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio della città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo”,

riassorbe il dibattito del momento (adattandoli al momento storico; la legge, comunque, non “fascista”¹⁴):

- a) negli scopi “*L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere ... sono disciplinati dalla presente legge*” (art. 1): si disciplina il rinnovamento e l'ampliamento delle città per legge;
- b) nei “*modi di attuazione*”: “*La disciplina urbanistica si attua a mezzo di piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia, sancite dalla presente legge o prescritte a mezzo di regolamenti*” (art. 4): “*piani*” per l'assetto della città e regole per l'edilizia (tutela della salute); nel '34 il TU leggi sanitarie); l'art. 4 è il cardine della legge.
- c) nel “*contenuto*”: “*la divisione del territorio in zone, con precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, ed i caratteri e vincoli di zona da osservare nell'edificazione*” (art. 7), estesa nel '68 con la L. 1187 “*determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona*”: essenzialmente la rete per la circolazione, le zone destinate all'espansione, le aree per spazi di uso pubblico, le aree per servizi).

7. E' dai “*modi di attuazione*” prefigurati dall'art. 4 della legge del '42 che è derivata la classificazione in:

- a) **piani territoriali** di norma di **natura non conformativa** se non nelle parti in cui ricevono vincoli di legge e di piani di competenza di organi sovracomunali (Regioni, Province, Autorità di Bacino);
- b) **piani urbanistici** di norma aventi **natura conformativa** e di esclusiva competenza comunale,

e che solo in conseguenza di un'attuazione non coerente al dettato della legge, i PRG della legge del '42 sono divenuti strumenti “*conformativi della proprietà*” sia nelle parti sottoposte a intervento edilizio diretto, sia nelle parti da sottoporre a “*Piani particolareggiati*” (PP); il modello originale della legge prevedeva che i PRG fossero attuati mediante PP e solo con questi conformavano i diritti edificatori della proprietà privata (un modello molto più prossimo a quello che caratterizza oggi gli strumenti di alcune leggi regionali).

8. Del lungo processo riformatore del dopoguerra, (che come tutte le “*riforme*” non anticipa ma prende atto delle modifiche delle esigenze sociali ed economiche intervenendo a valle anche in conseguenza dei danni prodotti dalla mancanza di pianificazione), ricordo **tre passaggi fondamentali**:

- **il primo**: la **legge 167/62** che inaugura la nuova stagione politica di “*centro sinistra*” (ingresso del partito socialista al Governo; Fiorentino Sullo Ministro) riconoscendo ai comuni la facoltà di prevedere nei PRG le aree PEEP da acquisire mediante l'esproprio (a particolari condizioni); il complesso di modifiche di questa legge sono state il più importante laboratorio del processo riformatore: nel '71 con la L. 865/71, oltre a prevedere nuovi *Piani per gli insediamenti produttivi* (PIP), si impone il limite massimo del 60% del fabbisogno di edilizia abitativa per un decennio, portato poi nel '77 con la L. 10/77 ad un minimo del 40 a un massimo del 70 per cento del fabbisogno decennale: uno standard di edilizia pubblica nei PRG che obbliga la regola urbanistica ad occuparsi del “*modo*” con il quale organizzare i nuovi quartieri della città in trasformazione: è lo studio di questi quartieri il nuovo laboratorio della regola perché è in questo studio che sono affrontati il problema dei “*servizi pubblici*” (la quantità degli “*standard*” viene da questi studi) e della “*qualità urbana*” quindi delle tipologie, delle densità territoriali, delle altezze, della qualità degli edifici;
- **il secondo**: le **leggi 765/67 e 1187/68** che modificano la “*natura*” del PRG della L.1150: il passaggio dal piano della città a piano del territorio conseguente all'obbligo di “*precisare*” nella “*divisione del territorio comunale in zone*” (art. 7 della L. 1150/42) non più “*i caratteri e vincoli di zona da osservare nell'edificazione*”, ma “*i vincoli e i caratteri da osservare in ciascuna zona*”; non solo, ma vengono per la prima volta imposti per la pianificazione (non più facoltativa ma obbligatoria; divieto di lottizzare il territorio in assenza di PRG/PdF) dei “**limiti inderogabili**” di **densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, di quantità minime di aree per servizi pubblici e di uso**

¹⁴ E' una legge che pone degli oggettivi vincoli alla proprietà privata: si pensi che l'art. 18 consente l'esproprio in tutte le zone di espansione e prevedeva, art. 8, la “*Istituzione delle Sezioni urbanistiche compartimentali*”; il vero problema della legge è stata la sua mancata applicazione; la riforma urbanistica interviene all'inizio degli anni sessanta quando la speculazione edilizia aveva già compromesso – senza ordinarla alcuno – i suoli agricoli periferici delle grandi città.

pubblico stabiliti per legge¹⁵ per garantire una maggiore “*qualità territoriale e sociale*” dei piani urbanistici; è la stagione degli “*standards*”, dell’ “*urbanistica sociale*”;

- **il terzo:** la **legge 431/85**, che obbliga la regola urbanistica a misurarsi con la tutela del “*paesaggio*” non più inteso in chiave “*estetico-culturale*”¹⁶, bensì **come il complesso delle articolazione geografiche strutturanti il territorio** (le coste del mare e dei laghi, i fiumi, le montagne, i ghiacciai e i circhi ghiacciai, i parchi, i territori coperti da bosco), da pianificare anche con piani urbanistico-territoriali, con specifica considerazione dei valori paesistici; all’urbanistica sociale si accompagna l’ “*urbanistica ambientale*”.

9. Un insieme di condizioni che **costringono la disciplina urbanistica a uscire dalla città**, non a rinnegare la propria origine, ma a rapportarsi con problematiche nuove, a mettere in discussione le sue certezze disciplinari, a coinvolgere nel processo di piano competenze diverse da quelle che tradizionalmente ne accompagnavano il sapere (i sociologi).

10. Una nuova stagione vissuta in modo molto propositivo dalla ns Regione (deleghe del dpr 616/77): come era già avvenuto nel ‘68 per la “**Guida pratica per la redazione dei PRG e dei PDF**” della *Consulta Urbanistica regionale* (prima risposta alla “*legge ponte*” e al relativo decreto attuativo), nel gennaio del ‘75, a cura dell’ “*Assessorato Agricoltura e Foreste e dell’Ufficio di coordinamento della programmazione e pianificazione*”, si pubblicano le proposte per una “**Metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali**” **MB1** nella quale l’ispiratore primo, l’arch. **Oswaldo Piacentini**, nel capitolo su “*L’edificazione nei territori liberi*” dichiara, che:

“*affrontare il problema della edificazione nelle zone libere del territorio vuol dire entrare nel merito di tutti i complessi problemi affrontati nelle ricerche relative alla geografia fisica, alla geografica degli insediamenti umani, all’uso del suolo*”;

vuol dire, (il riferimento ai “*Limiti dello sviluppo*” appena pubblicati¹⁷ è chiaro; v. *ultra*) significa:

“*entrare nel merito di un assetto agricolo razionale che consenta un impiego corretto delle risorse finite (in primo luogo acqua e suolo) senza creare squilibri o distruzioni dovuto ad un uso indiscriminato delle risorse stesse*”: “*il punto di partenza devono essere le zone agricole e le caratteristiche fisiche e geomorfologiche dei suoli, attentamente studiate e considerate*”¹⁸;

parole ancora oggi di grande attualità e tradotte nel 1978 con la prima legge urbanistica regionale n. 47 (*Tutela e uso del territorio*) nelle “*zone di tutela*” dell’art. 33, della legge.

11. In questo mutato quadro s’inserisce la **L. 431/85** (emanata per bilanciare il “*primo condono*” Nicolazzi/Craxi), una **legge per certi aspetti veramente rivoluzionaria** perché oltre a imporre per legge la tutela delle articolazioni fisiche che strutturano il territorio ne impone la pianificazione non mediante i soli “*piani paesistici*” della L. 1497/39, ma anche mediante “*piani urbanistico-territoriali*” (L. 1150/42):

“*con riferimento ai beni e alle aree ... le regioni sottopongono a specifica normativa d’uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986*” (art. 1-bis, L. 431/85).

12. Una “*equivalenza*”, **nota bene, molto importante per la regola urbanistica**:

“*perché pur non obliterando la distinzione fra le due materie e le relative discipline (l’urbanistica viene soltanto limitata dal rispetto del valore estetico culturale e piegata a realizzarlo), fa emergere della tutela del paesaggio il carattere non conservativo e statico, ma gestionale e dinamico (l’intervento umano è valutato positivamente se controllato e mirato)*” (sentenza n. 151/86 Cost. citata).

13. Una nuova e più aggiornata cultura del “**vincolo**” posta in chiave di “**tutela attiva**”: i beni vanno tutelati mediante “*piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali*” (scelta confermata dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* n. 42/2004), e questo:

“*comporta che, nella disciplina delle trasformazioni – com’è negli scopi del piano urbanistico -, la tutela del paesaggio assurga a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente (art. 135, c. 2, dlgs 42/2004)*” (C. Cost. sentenza n. 182 del 2006):

nella redazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, nella scelta degli usi e delle trasformazioni, nella “comparazione discrezionale” degli interessi coinvolti, si deve dare la prevalenza il “paesaggio” (art. 9, Cost.) nella nuova prospettiva della L. 431/85.

14. Un’occasione che la Regione E-R ha colto, con un’operazione innovativa che anticipa le scelte del Testo unico in materia di “*beni culturali e del paesaggio*” del dlgs 490/99 e il *Codice del paesaggio* del 2004/2008: il **Piano Territoriale Paesistico**

¹⁵ Inventando, per la loro concreta applicazione, la suddivisione del territorio in *zone territoriali omogenee* (zto), criterio “*di lettura*” non capito dal legislatore emiliano che ha lo ha trasformato (LR 47/78) in criterio di “*zonizzazione*” (ne sono la prova “*zone territoriali omogenee G*” non esistenti, per definizione, nel DM del ‘68); paradossalmente poi, pur ignorando esplicitamente i diritti e doveri riconosciuti dal DM del ‘68, assumendolo come criterio ordinatore della nuova LR 20/200: la zonizzazione in “*ambiti*” di questa legge risponde ai criteri di articolazione in zone territoriale omogenee del DM 2.4.68: i “*Centri storici*”: sono le zto “**A**”; gli “*ambiti urbani consolidati*”, gli “*ambiti da riqualificare*” e gli “*gli ambiti specializzati per attività produttive*” (“*aree produttive esistenti*”) sono le zto “**B**”; gli “*ambiti per i nuovi insediamenti*” (nuove aree residenziali) sono le zto “**C**”, gli “*ambiti specializzati per attività produttive*” (nuove aree produttive) e “*poli funzionali*”: sono le zto “**D**”; le “*dotazioni territoriali*” di livello sovra comunale sono le zto “**F**”; gli “*ambiti agricoli di rilievo paesaggistico*”, gli “*ambiti ad alta vocazione agricola*” e gli “*ambiti agricoli periurbani*” sono le zto “**E**”.

¹⁶ Per questo L.431/85 non modifica la L. 1497/39, ma aggiunge nuovi commi all’art. 82 del dpr 616/77.

¹⁷ Di questo testo del 1973 riporto il commento di retro copertina di **Adriano Buzzati Traverso**, allora *vicedirettore generale dell’UNESCO per le Scienze*: “*I limiti dello sviluppo* verrà probabilmente citato negli anni a venire come il punto di partenza di un profondo riesame dei valori che hanno retto le società occidentali in questi ultimi due secoli. In un certo senso questo studio promosso dal Club di Roma può venir paragonato al movimento degli enciclopedisti francesi che schiuse l’età moderna”: quasi una profezia perché oggi il testo è divenuto di grande attualità.

¹⁸ cfr “*Quaderni di Urbanistica Informazioni*”, n. 6, supplemento n. 107 settembre-ottobre 1989, atti della giornata di studio, rassegna antologica e opere: “*Oswaldo Piacentini un architetto del territorio*”.

Regionale (PTPR) adottato nel 1989 e nel 1993¹⁹ considera *“tutto”* il territorio regionale, quindi anche parti di territorio diverse da quelle elencate, prima dalla LR 47/78 poi dalla L. 431/85.

15. Il quadro nuovo si consolida con la **legge 183 del 1989 sulla “difesa del suolo”** con la quale nascono i vincoli “ambientali” espressi mediante un *“piano territoriale di settore”*, il *“Piano di bacino”* definito come:

“lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d’uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato” (art. 17. L. 189/89, *Piano di bacino distrettuale*, art. 65, dlgs 152/2006 con modifiche fino al 2010).

16. **Alla fine degli anni ’80 il processo riformatore ha raggiunto completezza:** la *“regola urbanistica”* che fino agli anni ’80 era rimasta sola nella definizione degli usi e trasformazioni del territorio, viene affiancata da altri strumenti in materia di *“paesaggio”* e *“ambiente”* (paesaggio, acqua, suolo, aria, natura): **sul territorio si cumulano più discipline che la “regola urbanistica” ha il compito di recepire** (il piano territoriale paesistico e il piano di bacino e più di recente anche il PTA e la sua mutazione in *Piano di gestione*, sono prevalenti) e **coordinare**, nell’interesse della collettività (*interesse pubblico*).

17. Per questo oggi (maggio 2012) il compito della *“regola urbanistica”* è ancora più **“esclusivo”** e **“progettuale”** e **“sociale”**:

- “esclusivo”** perché è prerogativa della sola regola urbanistica stabilire gli equilibri tra gli usi e le trasformazioni del territorio,
- “progettuale”** perché è prerogativa della sola regola urbanistica portare a sintesi i vincoli e prescrizioni non come essi sono stati espressi dalle diverse autorità, bensì **cumulandoli, coordinandoli**, con la scelta degli usi e delle trasformazioni senza negarne il portato giuridico,
- “sociale”** perché trasferisce nel piano territoriale e urbanistico le ragioni profonde che motivano la tutela di determinate parti del territorio per il bene della comunità di riferimento (per questo, recentemente, sono state indicate come *“beni comuni”*).

18. L’*“Urbanistica”*, dopo più di cinquant’anni di permanenza nella Costituzione non figura nel testo riformato dell’art. 117 (L. 3/2001, centro sinistra); solo in apparenza, però, perché per la C. Cost. ha dichiarato:

che essa ***“fa parte del governo del territorio”***, *“guscio vuoto”* se da questo *“governo”* fossero stati estromessi *“aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all’urbanistica”*²⁰; rientra pertanto nelle materie di *“legislazione concorrente”* per le quali *“spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato”* (art. 117 Cost. riformato).

19. Nulla è cambiato, quindi, con la riforma costituzionale del 2001; **i principi fondamentali stabiliti dalla L. 1150/42 e dal suo lungo elenco di integrazione e modifiche sono rimasti in vigore** come legislazione di principio e alla quale, quindi, deve uniformarsi la legislazione regionale (comprese le limitazioni del DM 2.4.68; sono state abrogate dall’art. 136, c. 2, dpr 380/01 le sole parti relative all’attività edilizia²¹, di competenza regionale).

20. **In questo quadro evolutivo che riguarda l’ordinamento giuridico al quale si deve rapportare la regola urbanistica, il nodo intorno al quale ruotano tutti gli approfondimenti genericamente disciplinari, è il modo con il quale perseguire l’“interesse pubblico”** (o generale) nelle diversi declinazioni che si sono evidenziate nei diversi momenti storici.

.....

3. Interesse pubblico e flessibilità nelle scelte di pianificazione urbanistica

3.1 L’interesse pubblico

1. Nella fase culturale attuale (maggio 2012) e per il maturare di problemi, la pianificazione urbanistica si sofferma principalmente sulle tutele di carattere ambientale e paesaggistico, nella consapevolezza che **l’equilibrio ambientale è la premessa – l’habeas corpus** – per procedere a definire assetti territoriali che perseguono equilibri civili/sociali rispondenti ai parametri di riferimento.

2. Per questo **il primo “interesse pubblico” che la regola urbanistica deve garantire è la “salute del territorio”** in modo da consentire un tipo di insediamento umano che possa conformarsi all’obiettivo di determinati parametri di civiltà.

3. Quando la legge punisce i *“reati”* che alterano il quadro delle regole, il parametro di legalità è dato dagli strumenti urbanistici (e dalla normativa vigente), perché è attraverso la regola urbanistica che sono perseguiti gli obiettivi, territoriali e sociali, della collettività, cioè l’interesse pubblico.

4. Se negli anni ‘60 il problema prioritario era il fare i PRG con i servizi pubblici (standard) e all’interno di questi inserire i *Piani per l’edilizia economica e popolare* (PEEP),

oggi il problema della pianificazione è divenuto quello di **regolare i conflitti tra i “vincoli alla trasformazione”** (vincoli amministrativi e di legge, vincoli espressi dai piani territoriali con valenza paesistica e dai piani di bacino) e le

¹⁹ Delibere di Consiglio regionale n. 1388 del 28.1.1993 e n. 1551 del 14.7.1993

²⁰ *“ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell’elenco del terzo comma: essa fa parte del governo del territorio. Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, sono specificatamente individuati nello stesso terzo comma dell’art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel governo del territorio, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all’urbanistica, e che il governo del territorio sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto”* (C. Cost., sentenza n. 303/2003).

²¹ *“limitatamente agli art. 26, 27, 33, 41-quater, 41-quinquies, ad esclusione dei commi 6, 8, e 9”*, parti riferite alle opere difformi dal PRG, all’annullamento di autorizzazioni comunali, al contenuto del RE, ai poteri di deroga, ai limiti per i comuni sprovvisti di PRG.

“esigenze di sviluppo” richieste e indicate dai politici nella loro qualità di rappresentanti e interpreti degli interessi della collettività.

5. E' in questa operazione di **“comparazione discrezionale²² di interessi contrapposti”**, che si ritrova la necessità di definire che cosa si debba intendere per “interesse pubblico” al quale riconoscere la prevalenza sugli altri interessi.

6. L’**“interesse pubblico”**, così come oggi è percepito, è riassumibile in **quattro “garanzie”**:

- 1) garantire la **permanenza delle “risorse”** (acqua, suolo, ecosistemi) necessarie per la vita delle comunità di oggi e di domani (;
- 2) garantire la **permanenza dei “valori”** nei quali le comunità insediate riconoscono la loro identità o attribuiscono particolare valore (paesaggio, storia);
- 3) garantire la **“salute”** (aria, rumore, inquinamenti vari);
- 4) garantire **“qualità di vita”** (mobilità, servizi, tutele sociali).

7. La compresenza di tanti temi ha determinato lo sviluppo di *discipline specifiche e piani e regole di settore* che costituiscono tanti **“livelli” paralleli sovrapposti**: alla disciplina urbanistica spetta il difficile compito di **ricomporre questo quadro e a questo rapportare le scelte insediative (cumulate nella generica locuzione “sviluppo”), quadro che costituisce l’ossatura territoriale (di aree ma anche di regole) che fisicamente materializza l’“interesse pubblico”**; per i problemi che coinvolge, spesso l’**“interesse pubblico”** non è percepibile al solo livello locale: la scala sovracomunale è quindi oggi molto più importante di quanto lo era nel passato: nel '42, il **“Piano territoriale di coordinamento”** (artt. 5 e 6) rappresentava una **“opzione”** riservata al Ministero LL.PP per **“orientare e coordinare l’attività urbanistica”** di alcune parti del territorio nazionale; oggi i **Piani territoriali di coordinamento provinciale** (PTCP), sono, invece, una necessità.

8. Per questo, la LR-ER 20/2000 ha affidato ai PTCP il compito di decidere, preventivamente,:

- *“i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo per tutto il territorio provinciale le condizioni e i limiti al consumo di territorio non urbanizzato, nell’osservanza del principio generale di cui all’articolo 2, comma 2, lettera f), [consumo di nuovo territorio solo quando non sussistono alternative, ndr] nonché i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente”* (PTCP, art. 26, c. 2, lett. e), LR 20);

con l’obbligo comunale (PSC, RUE, POC) di recepirne le scelte stabilendo, per l’intero territorio comunale:

- *“i limiti e condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili”* (PSC, art. 28, c. 2, lett. c), LR 20).

3.2 La flessibilità

1. La **flessibilità** è il marginale di manovra decisionale da ritrovare all’interno dei limiti di salvaguardia delle risorse (acqua, suolo, paesaggio, ambienti naturali) stabilite dagli strumenti di pianificazione (sono queste che formulano la casistica entro la quale ritrovare i limiti di flessibilità).

2. E’ da escludere che l’elasticità di una norma possa rispondere a casistiche significativamente diverse da quelle previste fin dall’origine della sua stesura; forzare tale limite significa scivolare nel campo della patologia degli atti amministrativi con le conseguenze, anche penali, che ne derivano

3. La **“flessibilità”** va quindi ritrovata nella casistica allo scopo prevista dalle disposizioni di legge (LR 20 e LR 6/2009):

- a) **sdoppiamento del comando urbanistico**: attribuzione al POC del compito di assegnare alle proprietà i diritti edificatori stabiliti dal PSC, avvicinando quindi questi diritti (di validità quinquennale) al momento del loro utilizzo; anche se l’azione del POC è confinata dalla **“disciplina generale”** del PSC (art. A-12, c. 3, LR 20/2000), questo sdoppiamento consente, comunque, di spostare la previsione attuativa in un momento diverso da quello della previsione strategica, cioè rendere più flessibile il processo di perfezionamento della regola urbanistica (tempi diversi, esigenze diverse, decisioni diverse). Non solo, ma obbliga la proprietà dei suoli a rapportarsi ai tempi stabiliti dalla PA, e di utilizzarli, pena la loro decadenza, entro i termini stabiliti; [con il PPA della LR 2/78, i diritti di edificare non utilizzati rimanevano nella proprietà perché erano stati attribuiti a tempo indeterminato dal PRG; con il POC invece questi diritti rimangono a disposizione della proprietà solo nel periodo di validità quinquennale del POC; in assenza sono solo quelli “potenziali” riconosciuti dal PSC con la individuazione dell’ambito di trasformazione];
- b) **“accordi con i privati”** (art. 18, LR 20) *“per assumere [nei piani vigenti] previsioni di rilevante interesse per la comunità locale condivise dai soggetti interessati [Enti locali e privati] e coerenti con gli obiettivi strategici della pianificazione”*; la LR 6/2009 ha introdotto l’obbligo di motivare, nell’accordo, stesso le *“ragioni di rilevante interesse pubblico che giustificano il ricorso allo strumento negoziale”*: è stato chiarito quindi che assumere una previsione in uno strumento di pianificazione, deve sussistere, comunque, un **“interesse pubblico”, “concreto e attuale”**, per la comunità locale; se tale interesse pubblico sussiste, l’accordo con i privati costituisce il presupposto (motivazione) per procedere all’attuazione nei termini pattuiti; un atto negoziale, quindi, integrativo del piano a cui accede (non è in variante);
- c) **“accordi di programma in variante alla pianificazione territoriale e urbanistica”** (art. 40 LR 20); la LR 6/2009, ne ha profondamente modificata la portata perché ha stabilito, nel nuovo comma *1-bis*, che: *“La variazione degli strumenti di pianificazione, prevista dall’accordo di programma, riguarda esclusivamente le aree destinate alla*

²² “Discrezionale” perché è affidata alla facoltà di decidere da parte di chi ne ha la responsabilità.

realizzazione delle opere, degli interventi o dei programmi di intervento di rilevante interesse pubblico oggetto dell'accordo”;

- d) *“misure urbanistiche per favorire lo sviluppo delle attività produttive”* (art. A-14-bis, LR 20) di tipo *“industriale e artigianale”* già insediate nel *“territorio urbanizzato”*; una misura prevista per i casi in cui, gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento di *“fabbricati esistenti”* (artigianali e industriali) ricadenti nel territorio urbanizzato *“comportino variante agli strumenti urbanistici vigenti”*.

4. E' ovvio che gli interventi della casistica sopra elencata, se sono *“subordinati all'autorizzazione”* di altri enti (Autorità di bacini, ecc.), questa autorizzazione deve esserci, costituendo il presupposto necessario a procedere con la variante alla disciplina urbanistica vigente.

5. Oltre questa casistica non c'è “flessibilità”, ma si entra nel campo delle “varianti” alla disciplina vigente, sottoposta agli obblighi e alle procedure previste dalla legge; variante che in concreto rappresenta il superamento della originaria comparazione con una nuova comparazione che tiene conto delle nuove esigenze e a queste deve rispondere.

6. Le *“varianti”*, sono il *“rimedio”* previsto dalla legge per aggiornare lo strumento vigente nelle parti in cui risulta essere inadeguato; presupposto necessario è la *“specificata motivazione”* con la quale si prova l'esigenza, di carattere generale, alla modifica. Sia per le varianti *“normative”* che di *“zonizzazione”* la *“motivazione”* va ritrovata nella *“nuova comparazione discrezionale”* degli interessi coinvolti dalla modifica, comparazione che sostituisce quella che sottende le scelte dello strumento vigente.

7. In questa operazione di comparazione discrezionale, sono coinvolti *“risorse”* e *“valori”* in continua evoluzione; oggi è richiesto che in ogni scelta via sia la *“sostenibilità”* (nelle diverse declinazioni delle risorse coinvolte).

.....

4. La “sostenibilità” nelle scelte di pianificazione urbanistica

1. E' all'interno della *“comparazione degli interessi coinvolti”* nell'attività di pianificazione (cioè *“scelta”* tra più opzioni possibili), - **NB:** non solo gli interessi “ambientali”, ma anche gli “interessi” riferiti alla “casa”, ai “servizi”, al “lavoro”, alla “mobilità” - che si effettua l'individuazione discrezionale dell'interesse pubblico coinvolto (per quella scelta, in quel momento).

2. L'art. 3-quater del *“Codice dell'ambiente”* (dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, con le modifiche apportate dal dlgs 16 gennaio 2008, n. 4) ha stabilito che:

1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire all'uomo che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

4. La risoluzione delle questioni che coinvolgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile²³, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.

3. La progettazione della *“piano urbanistico”* in quanto *“attività giuridicamente rilevante”* ai fini ambientali (non vi è altra materia che abbia ricadute così rilevanti sul territorio, quindi sull'ambiente; la separazione tra le materie coinvolte può essere fatta solo a fini amministrativi, per individuare le rispettive competenze, ma questa separazione non ha riscontro concreto nel territorio che funziona come un *“sistema”*), è quindi tenuta ad applicare i principi del *Codice dell'ambiente* (l'ambiente è anche nel *“governo del territorio”*, art. 117, Cost.) al fine:

- di individuare un *“equilibrato rapporto”* nel governo delle *“risorse ereditate”* (acqua, aria, paesaggio, territorio nelle sue articolate accezioni, comprese quelli naturali), tra quelle da *“risparmiare”* e quelle da *“trasmettere”*;
- di *“salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro”* (future generazioni).

4. Nel 2009, il legislatore emiliano con **LR 6/2009** ha recepito nella LR 20/2000 i principi del dlgs 152/2006 in forma molto meno articolata; è compito del *“sistema di programmazione e pianificazione territoriale”* (per la dovuta conformità al Codice dell' Ambiente, la locuzione va letta come l'insieme di tutti i piani aventi incidenza territoriale):

“a) realizzare un efficace ed efficiente sistema di programmazione e pianificazione territoriale che operi per il risparmio delle risorse territoriali, ambientali ed energetiche al fine del benessere economico, sociale e civile della popolazione regionale, senza pregiudizio per la qualità della vita delle future generazioni” (art. 1, LR 20)²⁴,

²³ L'ipotesi che il principio di *“sviluppo sostenibile”* sia condizione sufficiente per la salvaguardia del pianeta è stato contestato dal Movimento per la decrescita che trova in Serge Latouche (Università di Parigi-Sud) il suo ispiratore: *“Si tratta al tempo stesso di un pleonismo al livello della definizione e di un ossimoro al livello del contenuto. Pleonismo perché lo sviluppo è già una “crescita auto sostenuta”, secondo Walt Rostow, il grande ideologo del concetto. Ossimoro, perché lo sviluppo non è né sostenibile né durevole”* (Come si esce dalla società dei consumi, Serge Latouche, Bollati Boringhieri, Torino 2011).

“risparmio” che va necessariamente inteso alla lettera come “*limitazione dell’uso o del consumo*” (Devoto-Oli) delle risorse coinvolte, quindi anche come “*minor consumo di territorio*”, per utilizzare la locuzione dell’art. 135, c. 4, lett. c), del *Codice del paesaggio* n. 42/2004 (con modifica nel 2008).

5. Nelle ragioni dalla “piccola scuola” si dice:

“In una Regione dove negli ultimi anni si è costruito ad un ritmo senza controllo e dove ancora oggi le previsioni urbanistiche e di infrastrutture autostradali sono elevate, l’obiettivo del corso è creare cittadini, e amministratori più consapevoli ed in grado di effettuare una tutela attiva del territorio del proprio Comune, aiutando a preservare la campagna che ancora rimane”:

questa considerazione va coniugata con le preoccupazioni della Comunità Europea:

“Considerando che la sicurezza dell’approvvigionamento alimentare resta il compito centrale dell’agricoltura ..., in quanto si prevede che la popolazione mondiale passerà da 7 a 9 miliardi nel 2050, il che richiederà, un incremento del 70% della produzione agricola mondiale; ... che occorrerà produrre una maggiore quantità di generi alimentari sullo sfondo di costi di produzione più elevati, di una forte volatilità dei mercati agricoli e di una crescente pressione sulle risorse naturali, ...”.

(Commissione per l’agricoltura e lo sviluppo rurale della CE -31.5.2011 - Relazione sulla PAC verso il 2020):

nel rapporto del MIT per il Club di Roma del ‘72 (Allegato 2) oltre alla legge di costi crescenti, era stata considerata per la produttività agricola anche l’incidenza del fabbisogno di acqua; oggi, l’obbligo, sempre di origine comunitaria, del rispetto del “*minimo deflusso vitale*” (DMV) dei corsi d’acqua rende molto problematico un incremento di acqua per l’uso irriguo e gli orientamenti nel settore agricolo vincolati a un maggior rispetto dell’ambiente rendono incerta l’ipotesi che si possa incrementare ulteriormente la produttività del settore agricolo.

6. Sempre nell’attività di preparazione della nuova PAC del 2014 si afferma che:

“La chiave della sicurezza alimentare in tutto il mondo è una produzione alimentare locale sostenibile”:

in ER l’attività agricola è certamente uno dei settori di attività economica più rilevanti sia per qualità dei suoli che per tradizioni colturali e non vi è dubbio, quindi, che il problema del consumo di territorio sia da considerare, anche per il contributo che la Regione fornisce al “*fabbisogno alimentare*” (sicurezza alimentare) del nostro Paese.

7. Una considerazione è quindi necessaria: il “*consumo di territorio*” deve essere “*finalizzata*”²⁵, innanzitutto, alla conservazione del territorio in quanto supporto insostituibile per la “*sicurezza alimentare*”.

.....

5. Concertazione istituzionale, accordi con i privati

1. L’insieme dei problemi coinvolti nell’Una visione che innanzitutto si concretizza nel momento della comparazione degli interessi in causa e nella individuazione dell’interesse pubblico – non sempre chiaramente individuabile – e nel modo in cui viene articolata, anche “tecnicamente”, la scelta di pianificazione territoriale e urbanistica.

2. **Gli atti di pianificazione sono tra loro strettamente “concatenati”**: la “parità istituzionale” riguarda le procedure di formazione (ogni amministrazione è responsabile delle proprie scelte), ma non il valore che ogni strumento ha nei confronti di altri strumenti di pianificazione. Sono cambiati il numero e la denominazione degli strumenti di pianificazione, ma non la gerarchia che la legge 1150/42 ha stabilito: i piani territoriali prevalgono su quelli urbanistici e all’interno di questi quelli generali prevalgono su quelli particolareggiati.

3. La scelta operata dal legislatore emiliano di affidare al metodo della “*concertazione istituzionale*” (conferenze, accordi di pianificazione e accordi territoriali) spesso costringe ogni amministrazione a decidere in un contesto in cui il livellamento delle responsabilità spesso rende negoziabili scelte che non lo sono. La conferenza di servizi è nata come una procedura eccezionale, trasformarla in prassi quotidiana non aiuta, la ricerca della qualità del provvedimento e confonde la responsabilità di ogni ente chiamato a partecipare alla conferenza.

4. Le incertezze, per non dire le “patologie”, di un provvedimento amministrativo si trasferiscono negli atti successivi, essendo appunto gli strumenti di pianificazione tra loro strettamente concatenati (principio di derivazione). Spesso, però, assume rilevanza negli atti in cui è possibile individuare i soggetti per legge responsabili; un esempio: se una provincia non individua l’area di un bene tutelato dalla legge, per esempio un “bosco”, non solo disattende l’obbligo d’individuazione previsto dal PTPR (art. 10), ma determina che nell’area possano esserci destinazioni urbanistiche che distruggono in modo definitivo il bene che avrebbe dovuto essere tutelato. Al momento dell’approvazione degli strumenti di pianificazione questo fatto può non emergere. Emerge però al momento in cui il titolare di un *permesso di costruire* rilasciato in quest’area, inizia l’abbattimento degli alberi. Nella rete penale finiscono le figure previste dalla legge (il proprietario dell’area, il committente, il direttore dei lavori, l’impresa esecutrice) ma non certo il primo ente che ha disatteso l’obbligo della individuazione (l’azione penale si esaurisce nel perseguire l’abuso edilizio).

5. Ciascun ente ha la responsabilità di quella “parte” del “*deposito pubblico*” che corrisponde alla competenza di legge; la cura del “*deposito*” è quindi affidata alla pluralità di enti: dalla responsabilità di ciascuno dipende quindi la cura del “*deposito*”

²⁴ Il testo dell’art. 1, LR 20 era il seguente: “a) realizzare un efficace ed efficiente sistema di programmazione e pianificazione territoriale al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile della popolazione regionale ed idoneo ad assicurare il miglioramento della qualità della vita”: il miglioramento della qualità della vita non teneva conto della tutela delle risorse coinvolte.

²⁵ Cioè trovare il suo fine primo nella sicurezza alimentare; i “bisogni della città” sono altrettanto importanti, ma devono essere subordinati, in applicazione dei principi di precauzione e di solidarietà intergenerazionale, a quelli della sicurezza alimentare. In questa prospettiva il “suolo a destinazione agricola” dovrebbe rientrare per definizione giuridica nei “beni comuni” alla stregua delle parti di territorio vincolate per fini culturali e ambientali.

e quindi in ultima analisi il buon funzionamento, nell'interesse della collettività, dal piano urbanistico prefigurato da ciascun ente.

.....

ALLEGATO 1.

Publio Cornelio Tacito, Annales, Liber Quintus Decimus, XLIII

“Quello che rimaneva della città, all'infuori del palazzo, fu riedificato non come era avvenuto dopo l'incendio dei Galli (390 a.C. ndr), senza un piano regolatore, con le case disposte qua e là a caso senz'ordine alcuno, ma fu ben misurato il tracciato dei rioni dove furono fatte larghe strade, fu limitata l'altezza degli edifici, furono aperti cortili, a cui si aggiunsero portici per proteggere i fronti degli isolati. Nerone promise di consegnare ai legittimi proprietari quei portici, dopo averli fatti costruire a sue spese e aver fatto sgombrare i cortili. Assegnò premi a secondo della classe sociale e delle sostanze di ognuno, e fissò il tempo entro il quale le case dovevano essere finite, perché si potesse concorrere ai premi. Disposse di versare nelle paludi di Ostia le macerie e ordinò che le navi che portavano frumento risalendo il Tevere ne ritornassero cariche di rottami; volle anche che gli stessi edifici in alcune loro parti fossero consolidati senza travi, ma con pietra di Gabi o di Albano, perché questa è refrattaria al fuoco. Pose guardie a vigilare che l'acqua deviata scorresse più abbondante ed in più luoghi a vantaggio di tutti e fece in modo che ciascuno tenesse in pubblici posti mezzi per estinguere gli incendi, disponendo anche che non vi fossero pareti in comune, ma ciascun edificio fosse circondato da muri propri. Tutti questi provvedimenti, graditi per la loro utilità, portarono anche ornamento e decoro alla nuova città. Vi era, tuttavia, chi pensava che l'antica disposizione delle vie e delle case di Roma meglio si confaceva alla salubrità, perché l'angustia delle strade e l'altezza degli edifici non lasciavano penetrare il calore del sole; mentre ora i larghi spazi erano esposti a un più grande ardore, senza che ombra alcuna li proteggesse”.*

* sed dimensis vicorum ordinibus et latis viarum spatiis cohabitaque aedificiorum altitudine ac patefactis areis additisque porticibus, que frontem insularum protegerent.

ALLEGATO 2

Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, William W Behrens III,

prefazione di Aurelio Peccei

I LIMITI dello SVILUPPO Rapporto del System Dynamics Group Massachusetts of Tecnology (MIT) per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità, Milano 1972

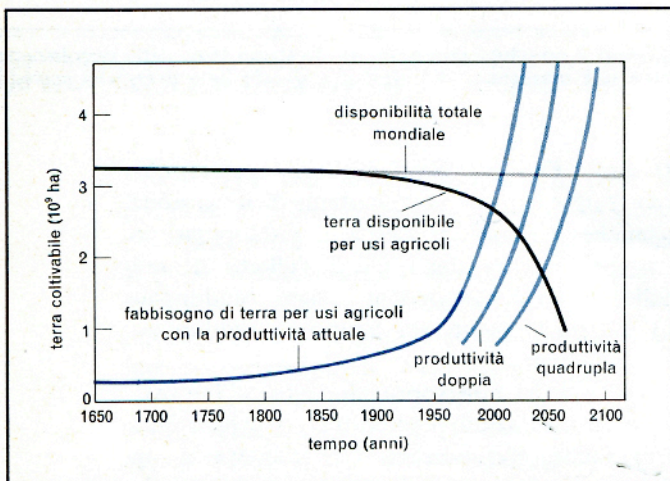


Fig.10 Fabbisogno e disponibilità di terra per uso agricolo. Dopo il 1970 il tratto di curva in colore chiaro riflette la crescita prevista della popolazione al tasso attuale. La disponibilità di terra arabile diminuisce per via di impieghi urbani e industriali.

Bologna 15 maggio 2012

.....