

# Le nuove frontiere del governo del territorio: tra diritto dell'Unione europea e principi in transizione

Davide Tumminelli

## Sintesi

Le domande che guidano l'intero studio possono essere riassunte come segue: il contesto internazionale e il diritto dell'Unione Europea incidono, in qualche modo, sul diritto italiano dell'uso e della pianificazione urbanistico-territoriale? E se sì, come e con quali effetti? E, ancora, il sistema di attuazione delle politiche pubbliche europee e gli strumenti a disposizione per le realtà amministrative italiane sono adeguate al raggiungimento degli obiettivi posti?

Per rispondere a queste domande, nell'elaborato, senza ingigantire ingiustificatamente gli effetti di alcuni processi, ci si propone di condurre un'analisi attenta e disincantata di fenomeni che si manifestano in una fase di forte transizione, segnata dall'utilizzo di nuovi strumenti giuridici e dall'affermazione di nuovi elementi fattuali che stanno diventando sempre più centrali nella cura e nella gestione del territorio.

\*\*\*\*\*

Per quanto riguarda i risultati dell'analisi condotta nella Prima Parte, è emerso un quadro piuttosto complesso, caratterizzato da numerosi aspetti problematici derivanti da una nozione ("governo del territorio") che si è rivelata alquanto ambigua. Tale ambiguità intrinseca è stata indubbiamente rafforzata da alcuni elementi che potremmo definire "strutturali" e direttamente legati all'assetto istituzionale delineato nella nostra Carta Costituzionale, come modificata nel 2001. Tra questi, gli aspetti che hanno maggiormente influenzato gli ultimi ventitré anni di governo del territorio possono essere principalmente identificati in: a) l'organizzazione della Repubblica proposta dalla riforma del 2001, che ha stabilito una struttura policentrico-paritaria, nella quale gli interessi nazionali non sarebbero più espressione di un approccio centralizzante, bensì di una visione plurale e possibilmente congiunta; e b) la perdurante assenza di una legge quadro statale contenente i principi fondamentali della materia, rendendo così necessario, in sua assenza, desumere di volta in volta tali principi dalle leggi statali vigenti ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

Questi aspetti, che avrebbero potuto anche svolgere il ruolo di potenziali canali di innovazione dirompente, si sono in realtà trasformati in un *boomerang*. In assenza di indicazioni chiare e univoche capaci di guidare il riassetto degli equilibri successivi allo *shock* causato dalla riforma costituzionale, hanno infatti rappresentato punti di forte contrasto, portando a un aumento incontrollato dei momenti di confronto e tensione tra lo Stato e gli enti territoriali.

Questi ultimi, hanno sfruttato il contesto inizialmente favorevole per ritagliarsi un ruolo da protagonisti assoluti nelle questioni giuridico-urbanistiche tra la fine degli anni '90 e i primi anni 2000, concentrandosi principalmente sull'autodeterminazione in una varietà di ambiti (urbanistica consensuale, partecipazione, procedure di pianificazione, struttura dei piani, emergenti questioni ambientali) spesso trascurati dal legislatore statale nonostante le forti pressioni in tal senso provenienti dalla società civile, dalla giurisprudenza amministrativa e dalla dottrina, portando a una riscrittura talvolta informale del quadro delineato dalla legislazione urbanistica statale approvata nel corso del XX secolo.

Tutto ciò ha reso ancora più necessario e imprescindibile l'intervento costante della Corte Costituzionale come "arbitro ordinatore" delle possibili interpretazioni date al testo costituzionale. Un ruolo che, come emerso nei primi capitoli della Prima Parte del lavoro, la Corte ha dovuto svolgere nelle innumerevoli sentenze emesse nei primi vent'anni del nuovo quadro costituzionale, adottando un approccio interpretativo specifico nel tentativo di fornire quanta più coerenza possibile all'interno della propria giurisprudenza, che inevitabilmente rimane limitata al *thema decidendum* e ancorata al caso specifico.

Nel frattempo, la funzione urbanistico-territoriale sembra essere soggetta a cambiamenti significativi. L'azione amministrativa che incide sul territorio si è infatti evoluta in un'azione generale e multidirezionale. Di conseguenza, è evidente come le già complesse categorizzazioni storiche del diritto urbanistico rischino di essere inevitabilmente alterate e come i confini tra i poteri pubblici tracciati nel corso degli anni siano messi in discussione.

Nei paragrafi centrali del Capitolo II, Parte Prima, è stata quindi proposta una nuova concettualizzazione del ruolo degli enti territoriali nella governance del territorio e, per ciascun ente, si è tentato di identificare, in chiave sistemica, la specifica parte di potere pubblico che gli appartiene.

È emersa: l'importanza dell'autonomia comunale e della sua salvaguardia, sia sotto l'aspetto sostanziale riguardante la logica stessa degli strumenti urbanistici e i rapporti tra questi e i diversi livelli di pianificazione, sia sotto l'aspetto formale relativo al quadro normativo e alla divisione dei compiti con i livelli di governo superiori; l'importanza degli enti intermedi e dell'area vasta, sia in termini di specificazione della strategia territoriale, sia in termini di supporto che possono offrire ai comuni più piccoli; e, inoltre, la necessità che le Regioni diventino forze strategiche trainanti, attraverso una specifica pianificazione e coordinamento degli interventi nelle diverse aree, per la sostenibilità del territorio, senza che ciò porti a un'invasione costante delle competenze statali e comunali.

Più in generale, volendo trarre conclusioni da quanto emerso nella Prima Parte del lavoro e ragionando anche nella prospettiva dei cittadini, si ritiene che, nel contesto giuridico e fattuale che è emerso, solo un approccio che conduca alla definitiva consacrazione di un principio di "collaborazione effettiva" tra amministrazioni e tra queste e gli amministrati possa rappresentare l'equilibrio più coerente tra le varie istanze emergenti nel diritto urbanistico-

territoriale. Questo in ragione della caratterizzazione di quest'ultimo come campo giuridico complesso che necessita sempre più di ricorrere ai rapporti giuridici, all'attuazione del principio di sussidiarietà (sia orizzontale che verticale) e all'assimilazione definitiva di teorie quali quelle del "diritto alla città" e della "giustizia spaziale".

\*\*\*\*\*

Lasciando poi parzialmente l'ambito interno e volgendo lo sguardo al contesto sovranazionale, è stato innanzitutto possibile constatare che il governo del territorio, settore giuridico storicamente associato ad una concezione strettamente statale, abbia con il tempo assunto un ruolo di assoluto protagonista, seppur con specifiche particolarità, anche nel diritto ambientale internazionale. Questa affermazione è supportata da tutta una serie di atti internazionali ed europei, generalmente di *soft law*, che fondano proprio sul ruolo svolto dalle amministrazioni nazionali nella regolazione di suoli e territori e sulle modalità di collaborazione tra amministrazione e privati in questo ambito, la realizzazione di molti loro obiettivi.

Di contro, considerato che quest'ultima è un'osservazione che può essere ritenuta veritiera fin dagli anni '80, va anche ammesso che l'interessamento internazionale al contesto oggetto di studio, per quasi quarant'anni non ha di certo stravolto o uniformato i sistemi di urbanistico-territoriali nazionali.

C'è però un altro aspetto che spinge a pensare che oggi il *trend* stia cambiando. Ci si riferisce all'influenza che invece sta avendo (e potrà avere ancor di più nei prossimi anni) l'indifferibilità della presa di coscienza in merito al fatto che il Pianeta sta attraversando una forte fase di cambiamenti climatici che tendono a un cospicuo riscaldamento globale potenzialmente catastrofico, elemento che sembra avere una portata trasformativa quasi rivoluzionaria sia nell'ambito giuridico oggetto di approfondimento, sia in molti altri.

Questa considerazione è confermata dall'analisi degli ultimi interventi di diritto derivato cui è affidato il perseguimento delle transizioni in atto e, soprattutto, delle nuove politiche europee di matrice ambientale che puntano a rendere l'Europa il primo continente a "impatto climatico zero" entro il 2050, specificamente analizzati nel Capitolo I della Parte Seconda dell'elaborato. Guardando a tali atti normativi, infatti, è emerso che questi ultimi, ora dotati della forza giuridica tipica di regolamenti e direttive, guardano con maggiore attenzione al suolo e ai suoi usi e adottano un nuovo linguaggio fatto di prescrizioni puntuali, controlli costanti, utilizzo generale di banche dati e nuove tecnologie e, grazie anche a questi strumenti innovativi, valutazioni di natura essenzialmente tecnica che impattano (e impatteranno sempre di più) direttamente sull'assetto territoriale e sulla destinazione dei suoli.

E non sono solo le tematiche ambientali a rendere evidente questo cambio di prospettiva. Anche in contesti relativi allo sviluppo economico, alla coesione sociale e territoriale e a molte altre politiche pubbliche di matrice europea si sta intraprendendo un processo sempre più stringente che richiede agli stati nazionali, in virtù degli obblighi presi a livello

internazionale, di rivedere, modificare e adeguare la propria normativa di stampo urbanistico-territoriale.

In altre parole, sembrerebbe cementificarsi un cambio di paradigma nella cura e gestione territoriale europea in virtù della più ampia concezione di uso del territorio in chiave sostenibile.

\*\*\*\*\*

Posto e delimitato lo scenario sovranazionale, riallacciandosi all'analisi svolta nei primi due capitoli, si è allora reso necessario individuare gli specifici principi fondamentali della materia di matrice europea che dovrebbero guidare il ripensamento del governo del territorio italiano in maniera tale che ogni soggetto, pubblico e privato, possa trovare un incastro sistematico lineare e coerente in una materia che, rispetto a quella consolidatasi nel '900, presenta ormai nuovi obiettivi, nuove modalità d'azione, nuovi equilibri competenziali e, almeno in parte, nuovi confini.

Partendo dal ruolo che dovrebbero ricoprire gli enti territoriali, sempre più protagonisti di strategie di regolazione improntate a processi conoscitivi, verifiche costanti e risposte tempestive, ci si è resi conto dell'importanza di costruire canali d'azione che rifiutino il metodo *top-down* e adottino, al contrario, una strategia *bottom-up*, basata, cioè, su operazioni sviluppate “dal basso” allo scopo di agevolare la sperimentazione di tecniche innovative ed impegni collettivi.

Se questa pare un'affermazione che vale pressoché in tutti i contesti geografici, si sono rese necessarie alcune precisazioni con riferimento a due ambiti spaziali che si stanno affermando come centrali nelle politiche e strategie nazionali, europee e internazionali e che permettono di far emergere in maniere più pregnante i singoli principi del governo del territorio a cui a questo punto possiamo, senza alcuna remora, aggiungere l'aggettivo “europeo”: la città e l'area vasta.

Guardando al concetto di “città”, ad esempio, si è potuto dimostrare che trova conferma quanto osservato in dottrina in plurime occasioni, ossia che nel nuovo contesto il diritto delle città si stia progressivamente riscrivendo informalmente, su influenza delle tendenze sovranazionali e proprio nell'ambito dell'esercizio di funzioni connesse a quelle di governo del territorio. A partire dal modo in cui vengono governati oggi gli spazi e i luoghi cittadini può essere rintracciata, infatti, l'emersione di nuovi principi guida spesso affermati in atti internazionali, ma assenti o persino contraddetti nella legislazione italiana.

Le città sono divenute quindi le protagoniste di un “diritto della rigenerazione” contrassegnato da flessibilità, capacità di adattamento, ibridazione e contaminazione, apertura al contributo diretto dei soggetti privati e a scelte il più possibile condivise, non strettamente collegato a logiche di mera restaurazione immobiliare, ma ormai indirizzato verso un riassetto generale dell'utilizzo degli spazi per migliorare la qualità di vita degli amministrati. Questo

“nuovo” diritto consolidatosi è però costretto a scontrarsi, come si è dimostrato nel testo facendo molti esempi (in particolar modo nel paragrafo 2.2 del Capitolo II della Parte Seconda e nel par. 1, cap. II della Parte Terza), con una normativa generalmente ispirata a logiche del tutto differenti e opposte.

Anche in questo caso, risulta allora essenziale la creazione di un sistema positivizzato che coniughi e coordini al contempo le evoluzioni del “diritto alla città” (e il conseguente diritto delle città delineato nei molti atti citati nel paragrafo 2.1, capitolo II, della Parte Seconda) con la disciplina urbanistica. Non è infatti pensabile che le città, per quanto piene di idee e buoni propositi, divengano primo e ultimo fronte di un’azione pubblica ispirata a impegni europei e internazionali, i quali richiedono ormai un approccio integrato e coordinato, a tutti i livelli di governo.

\*\*\*\*\*

Riconoscendo definitivamente tutti questi principi ad influenza europea e internazionale e coniugandoli con l’analisi svolta nella Parte Terza tentando di abbozzare i contenuti di una futura legge statale di principi fondamentali della materia, ci si è resi quindi conto che è una e soltanto una l’architettura complessiva del sistema che possa rispettare l’impostazione del governo del territorio europeo emerso nell’analisi.

Le competenze da riconoscere oggi ad ogni singolo livello di governo dovrebbero essere così suddivise: a livello internazionale, l’individuazione dei principi, linee guida in tema di politiche urbanistico-territoriali; a livello europeo, l’individuazione di obiettivi vincolanti (e costantemente verificati) per la tutela del suolo e la valorizzazione della sostenibilità del territorio, unitamente alla fondamentale erogazione di finanziamenti per l’attuazione di azioni indirizzate verso la realizzazione di territori coesi, vivibili, salubri, resilienti e giusti; a livello statale, la trasformazione degli impegni internazionali e degli stessi obblighi europei in principi fondamentali della materia, facendosi carico di definire, in maniera minima ma adeguata, l’ossatura strategica, i principi generali, i canali di collegamento e i livelli essenziali inerenti alle procedure e agli strumenti di carattere urbanistico-territoriale; a livello regionale, la concretizzazione della strategie dettate ai livelli superiori e, tramite un’attenta programmazione, il coordinamento degli interventi ascrivibili a più piani nei diversi territori; a livello di area vasta la concretizzazione ulteriore della strategia regionale, il coordinamento tra l’azione realizzata sul proprio territorio e quelle portate avanti nelle aree confinanti e un forte supporto offerto agli enti comunali in difficoltà a livello economico e tecnico (senza per questo ridurre eccessivamente o annullarne l’autonomia); e, infine, a livello locale, la gestione e attuazione degli interventi concreti, in modo differenziato e adeguato, in base alle proprie capacità e funzioni, e sempre in concorso con gli altri attori del territorio.