

Prologo

L'intento del libro è quello di provare a ricostruire il *fil rouge* di un tema come quello del “*governo del territorio*”, che coinvolge continuamente le comunità locali, le grandi città, i cittadini, le aree agricole, il paesaggio, i beni culturali, i beni demaniali, gli usi civici, la cui cura è rimessa ai poteri pubblici, per garantire la prossimità dei servizi reali e personali, il governo dell'economia, la conservazione di beni “sensibili” la cui riproducibilità non è possibile, e la cui distruzione ne impedirebbe la fruizione da parte delle generazioni future.

Affrontare lo *status dell'urbanistica* è l'obiettivo principale che, fin dalla metà dell'Ottocento, l'ordinamento statale ritenne essere tra le priorità da assolvere per garantire, su tutto il territorio nazionale, uno sviluppo economico e sociale durevole.

Tema che tocca una platea numerosa di attori pubblici e privati, a partire dalle amministrazioni statali o regionali, i comuni piccoli o medi, le città metropolitane, passando per gli urbanisti, i sociologi, i politologi, i giuristi, gli urbanisti, i paesaggisti, gli economisti, i fiscalisti, i notai, i tecnici delle amministrazioni o delle imprese e via discorrendo, tutti coinvolti allorché si ponga il problema dello sviluppo urbano, del suo assetto urbanistico, della sua trasformazione, del funzionamento del mercato immobiliare, della ristrutturazione di edifici dismessi, del ripensamento della città costruita, o come si direbbe oggi della sua *rigenerazione*, di garantire ai non abbienti un'abitazione popolare, di assicurare i servizi di prossimità: il verde pubblico, le scuole, i mercati rionali, il trasporto pubblico, l'assistenza sanitaria, le reti viarie, idriche, elettriche.

Sulle vicende dell'urbanistica, dell'assetto dei suoli, sulla città come luogo della comunità insediata, come sintesi ineliminabile tra territorio urbano e il suo governo, inteso quest'ultimo come funzione dei poteri pubblici, il cui esercizio è destinato alla soddisfazione degli interessi locali; sulla tutela del territorio paesaggistico, naturalistico, ambientale; sui centri storici come luogo di tutela della memoria e delle radici di

quelle comunità, ma anche il territorio, come luogo di espressione dell'iniziativa economica che mal sopporta le regole della pianificazione, e si potrebbe continuare, almeno a partire dagli anni '60 si sono cimentati con passione giuristi e soprattutto urbanisti, che hanno visto mutare sotto i loro occhi l'assetto dei suoli urbani, delle città in trasformazione, l'emergere del *laissez faire* in assenza di piano, l'abusivismo di necessità ma anche di opportunità, l'abbandono di una cultura del paesaggio "artificiale" opera dell'uomo ma anche del paesaggio naturale, succube degli interessi individuali a scapito degli interessi pubblici, provando a ricucire, ripensare, auspicare il rammendo di una realtà territoriale frantumata, sfilacciata, slabbrata, occasionale, ridisegnando una cornice, all'interno della quale progettare un paesaggio urbano ed extraurbano, memore di una realtà storico-culturale ineguagliabile in Europa.

Il cimento ha dato luogo ad una sterminata mole di libri – che mi osservano dalle librerie del mio studio mentre scrivo (e che citerò nel corso dell'esposizione)¹ – ma oggi mi domando se tutte quelle riflessioni, quelle analisi, quelle constatazioni, la descrizione di quegli esempi di mala urbanistica, accompagnati da isolati casi di buon'amministrazione, quelle raccomandazioni accorate, dirette a ridare un senso alla pianificazione degli assetti urbani ed extraurbani, siano mai stati presi in considerazione dalla politica, dalle classi dirigenti dei partiti, al di là degli interventi urgenti del legislatore nel 1967 con la legge "ponte" o dieci anni dopo con la legge n. 10/1977, ultimo esempio di una presa di coscienza del parlamento dell'importanza della pianificazione sul *laissez faire, laissez passer*².

Oggi – a distanza di più di 47 anni da quella data – più nulla è stato fatto; al contrario il legislatore, pressato dagli interessi economici e immobiliari, si è peritato di smontare, pezzo per pezzo, quell'architettura faticosamente costruita, trasformando la disciplina in un colabrodo di norme che agevolano, favoriscono, legittimano le deroghe al piano urbanistico, specie spostando sulla disciplina dell'attività edilizia e non

¹ Nel reperimento della bibliografia e nella rilettura del testo è stato prezioso il supporto dell'Avv. Fabio Cusano, assegnista di ricerca presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza", Dipartimento di Scienze Politiche, eccellente cultore della materia, che per questo desidero ringraziare sentitamente.

² Per una ricostruzione di quelle vicende parlamentari M. ACHILLI, *L'urbanistica socialista. Le leggi di riforma 1967/1992*, Marsilio, 2018.

sull'urbanistica la liberalizzazione degli interventi: l'esempio del "Piano Casa" voluto dal governo Berlusconi nel 2009 ne è l'esempio lampante. Come affermava nel 2010 Giuseppe Campos Venuti, «*insomma, la politica non ama l'urbanistica*»³.

Senza contare – come diremo – che in assenza di una direzione dello Stato si è avallata la potestà legislativa concorrente delle Regioni che a partire dal 1995 hanno iniziato a legiferare autonomamente in materia urbanistica, diversificando le discipline del piano regolatore, prevedendone forme e contenuti nuovi, diversi da Regione a Regione, cosicché l'imprenditore o il proprietario immobiliare – che voglia investire fuori dalla sua Regione – si ritrova a doversi misurare con norme e regole sempre diverse, prigioniero – come fossero nuove gabbie salariali – dei tecnici comunali e dei consulenti locali, in ciascuna Regione ove voglia intervenire.

S'inceppano così gli interventi, cresce il contenzioso davanti al giudice amministrativo e quest'ultimo fa fatica a decidere della legittimità dei provvedimenti impugnati, cercando di ritrovare a stento il *fil rouge* della disciplina nazionale, che funga da parametro di riferimento per la decisione. E che dire della Corte costituzionale, sempre più impegnata a giudicare della costituzionalità delle leggi regionali stravaganti che, in contrasto con i principi della materia edilizia e dell'urbanistica, inventano discipline *ad hoc* per favorire il consenso degli amministratori?

³ G. CAMPOS VENUTI, *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, 2010, 49.

