

PRINCIPI FONDATIVI ED ELEMENTI NORMATIVI BASILARI DELLA PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE SUL “GOVERNO DEL TERRITORIO” DI INIZIATIVA POPOLARE

0. Premessa

Obiettivo prioritario dell'attuale azione del **Forum Paesaggio Marche** è quello di portare un contributo fattivo per la conoscenza, la tutela e la valorizzazione del **Paesaggio** della nostra regione, riconoscendo nella sua unicità, interezza e complessità un valore inestimabile per l'intera comunità regionale sotto i diversi profili ecologico, storico-culturale, sociale, economico, psico-fisico ed identitario, in ciò assumendo come propri i principi ispiratori dell'art. 9 della nostra Costituzione e della “*Convenzione Europea del Paesaggio*”.

1. La proposta di legge di iniziativa popolare – Dall'urbanistica al “governo del territorio”

Il FPM ritiene in particolare di assoluta importanza che l'Ente Regione si doti entro breve tempo di una legislazione in materia di “**Governo del Territorio**” di altissimo profilo culturale e valore sociale, capace di avviare una **nuova stagione di piani paesaggistico-ambientali e territoriali**, superando il limitato e obsoleto approccio urbanistico, orientati alla prioritaria ed irrinunciabile **tutela attiva del Paesaggio (e del Territorio) delle Marche, considerato come “bene comune”, patrimonio collettivo inalienabile ed inscindibile**, quale risultato di secolare e dinamica interrelazione tra opera dell'uomo e della natura.

La scelta dell'iniziativa popolare, assai rara e innovativa per le Marche (come per l'Italia), **nasce dall'esigenza di coinvolgere ampi settori della comunità regionale e il maggior numero possibile di cittadini**, proprio per l'alta valenza strategica e l'indubbio contenuto sociale del tema oggetto della nostra proposta: **il governo del territorio**, un termine, occorre sottolinearlo, introdotto di recente in Costituzione con l'assorbimento del termine urbanistica previsto dal previgente art.117 della Costituzione.

Con tale locuzione s'intende che la disciplina della materia **ha sempre al centro il territorio non solo sotto l'aspetto degli usi più diversi ma soprattutto ai fini della sua governabilità** (la *governance* dei paesi anglo-sassoni) concetto che implica – per la molteplicità e l'importanza degli interessi in campo – un'azione coordinata ed equilibrata delle istituzioni ma anche un coinvolgimento consapevole delle comunità amministrative dinamiche e partecipate.

Citando il prof. Paolo Urbani potremmo dire che la governabilità “*..diviene ancor più il fine cui deve tendere la disciplina degli assetti territoriali quando ci si trovi di fronte alla tutela di particolari beni che ne impongono un uso “misurato”. Il che implica recuperare anche i temi della sostenibilità di derivazione comunitaria che sulla base delle invarianti derivanti da una lettura sistematica degli equilibri territoriali delle risorse pubbliche delimita a monte le condizioni complesse ed interrelate di trasformazione del territorio..*”.

E ancora “*..l'esistenza sul territorio di determinati beni “pubblici” (risorse idriche, suolo, paesaggio, ambiente naturale) determina la cura d'interessi “differenziati” ed una regolamentazione speciale “parallela” – e noi aggiungiamo prioritaria - alla disciplina degli usi del territorio..*”

2. I principi fondativi e le norme centrali della proposta di legge

A. Paesaggio “Bene Comune”

Abbiamo già accennato all’esigenza di riconoscere come primario principio fondativo della nuova legge, da inserire all’art. 1, quello che il **territorio, l’ambiente ed il paesaggio costituiscono “beni comuni”**, appartenenti all’intera collettività regionale, a cui associare valore sociale e culturale (e non solo economico) e che quindi essi debbano essere considerati nel loro insieme **“patrimonio non alienabile e inscindibile”**, salvo che per dimostrati e palesi motivi di pubblico interesse, dato che soltanto il loro corretto uso, la loro tutela, riqualificazione e valorizzazione possono garantire il “benessere durevole” di tutti gli esseri viventi e dell’intera comunità marchigiana, come pure la conservazione del patrimonio naturale (ecosistemi e biodiversità).

Da questo assunto culturale ed etico, deriva che le trasformazioni del territorio devono essere rese possibili solamente se non compromettono la conservazione e la vitalità delle risorse non rinnovabili, siano esse materiali o immateriali, siano esse beni culturali, paesaggistici o ambientali e migliorino le condizioni specifiche e complessive dei contesti di intervento.

Viene da sé che **il territorio - e quindi il suolo – agricolo**, a partire da quello periurbano, non può più essere considerato alla stregua di un’area in attesa di futura urbanizzazione, ma **debba assurgere a valore di “paesaggio”**, oggetto di tutela per la sua rilevanza naturalistica ed ambientale, ma anche come **paesaggio artificiale opera dell’uomo** e quindi fonte di benessere, di reddito, in definitiva di conservazione della vita.

B. Partecipazione consapevole e collettiva

La partecipazione, reale e non solo dichiarata, delle comunità locali alle scelte di governo del territorio, deve costituire un punto qualificante della nuova legge; una partecipazione da rendere obbligatoria, effettiva e strutturata attraverso la codificazione di metodologie in parte già sperimentate con successo o in fase di sperimentazione in altre regioni italiane (vedi in particolare la recentissima legge della Toscana del 20.12.07) e soprattutto in paesi europei dove sono ormai consolidati metodi avanzati di urbanistica partecipata.

L’attuale legislazione non consente infatti ai cittadini di intervenire in maniera consapevole ed efficace all’inizio del processo di pianificazione o di programmazione delle scelte, con il risultato che troppo spesso le comunità locali sono costrette ad una faticosissima azione di ricerca dei piani e dei progetti e di successivo contrasto per l’invasività e l’inappropriatezza delle iniziative in atto.

Questo concetto di partecipazione presuppone un accesso tempestivo, agevole e trasparente alle informazioni relative ai piani e progetti presentati alle Amministrazioni competenti, cosa che può essere consentita attraverso l’istituzione di un Sistema Informativo Territoriale (SIT), unificato ed integrato su iniziativa regionale, presso i diversi livelli di governo del territorio.

C. Obiettivo “consumo di suolo zero”

Altro principio ineludibile da inserire nella nuova legge dovrà essere quello del **“risparmio di suolo”**, partendo dall’assunto che il territorio è tra le principali risorse non rinnovabili del pianeta e che anche nelle Marche la sua compromissione a fini urbanizzativi è ormai arrivata ad un preoccupante livello di guardia, peraltro già ampiamente oltrepassato in ambito costiero e vallivo.

I recenti studi del Servizio Ambiente e Paesaggio della Regione Marche testimoniano di un’accelerazione del consumo di suolo agricolo, spesso proprio quello più fertile, anche durante tutti gli anni novanta e tra il 2000 e il 2007.

L’obiettivo ambizioso, ma necessario e strategico in prospettiva futura, del **“consumo di suolo zero”** potrebbe essere realisticamente raggiunto per gradi, per evidenti motivi di opportunità politica, attraverso l’introduzione della recente legge sui Programmi Operativi di Riqualificazione Urbana (L.R. n. 22/2011); ma noi **riteniamo che sia necessario adottare norme di salvaguardia più restrittive e cogenti, di valenza immediata**, atte ad operare una sorta di “moratoria” per quei Piani Regolatori comunali (PRG) certamente sovra dimensionati rispetto agli effettivi e

FORUM PAESAGGIO MARCHE

limitatissimi attuali fabbisogni di sviluppo urbanistico; piani prodotti da continue varianti parziali che hanno spesso eluso le stesse norme del PPAR e dei PTC provinciali attraverso strumenti di strisciante “deregulation” (vedi accordi di programma, SUAP, ecc.).

Tale “congelamento” delle aree potenzialmente edificabili dei PRG vigenti può essere operato sia attraverso una specifica norma di legge sia, ancor meglio, attraverso la rapida adozione del nuovo Piano Paesaggistico Regionale (PPR), ancora in fase di predisposizione dal 2008, che dovrebbe contenere una norma prescrittiva che sospenda la validità delle zone di espansione residenziale e produttiva dei PRG (le zone “C” e “D”) fino all’adeguamento di quei piani al suddetto strumento regionale che, noi auspichiamo, ne dovrebbe comportare un fortissimo ridimensionamento.

D) Decadenza dei diritti edificatori

Riteniamo inoltre indispensabile che la nuova legge introduca il termine prescrittivo di cinque anni sulla validità dei diritti di edificabilità delle aree libere, attuali e futuri, decorso il quale, in assenza di interventi edilizi (leggasi stipula della convenzione urbanistica), la destinazione d’uso delle aree stesse torna ad essere quella agricola o comunque esse perdono la capacità edificatoria.

E) I Piani Strutturali Intercomunali (o piani d’area vasta)

La nuova legge deve mettere la parola fine ai Piani Regolatori autarchici e autoreferenziali; occorre introdurre la cogenza della pianificazione intercomunale per ambiti omogenei da individuare a cura dei Piani Territoriali di Coordinamento (PTC), previa opportuna concertazione tra Province e Comuni, sentita la Regione (salvo modifiche delle rispettive competenze).

A tal fine i PTC devono individuare quali siano i temi di valenza territoriale (mobilità, energia, servizi, impianti e attività strategiche, gestione dei fiumi e delle risorse idriche, tutela delle aree naturali, ecc.) che necessitano di una programmazione concertata e per i quali deve essere attivata una pianificazione strutturale intercomunale; quest’ultimo un nuovo strumento che per la maggioranza dei casi può sostituire il piano strutturale comunale, da rendere obbligatorio solo per i Comuni di maggiore dimensione (p. es. oltre i 30.000 abitanti).

Questo significa dare nuova forza al PTC, uno strumento attualmente troppo debole e disomogeneo tra le cinque Province, che si è rivelato per lo più incapace di indirizzare in modo incisivo e determinante le politiche di governo delle singole amministrazioni comunali, spesso troppo condizionate dalla necessità di “fare cassa” attraverso il reperimento di risorse finanziarie derivanti dagli oneri di urbanizzazione, dall’ ICI ed imposte accessorie.

Riccardo Picciafuoco

(coordinatore del tavolo tecnico regionale)

Ancona, 7 settembre 2012