

Tra lobbying e rappresentanza politica. Il destino della legge toscana sul governo del territori di MASSIMO MORISI

Qualunque gruppo di pressione si ingegna come meglio può in attività di lobbying. Gli ordini professionali non fanno eccezione. Tra i servizi che erogano ai loro affiliati contemplano la capacità di esercitare la pressione più efficace sulle autorità competenti per orientare la formazione e la messa in opera delle politiche pubbliche nella direzione più confacente ai timori, alle aspettative e alle opportunità dei loro affiliati così come alle loro concezioni o visioni del mondo e delle questioni oggetto di intervento pubblico. In ciò, nulla di illegittimo: al contrario, è il sale di un sistema politico-amministrativo sanamente pluralistico che non viva nel dogma illusorio di una rappresentanza politica autosufficiente.

Non c'è dunque da stupirsi, se anche gli ordini professionali intendono esercitare la loro pressione dentro e fuori le procedure di concertazione previste dall'ordinamento regionale, senza limitare la loro fatica a fasi predeterminate del procedimento legislativo bensì spaziando sull'intero arco temporale del suo svolgersi. Una consapevole e ben studiata azione di lobbying è un flusso di interventi di pressione, non una loro semplice sommatoria: per cui anche se alla fine di una faticosa riunione di concertazione, all'amministratore pubblico di turno potrà apparire di aver acquisito una qualche risultato finalmente pacifico, chi fa lobbying riterrà del tutto naturale continuare a proporre le proprie tesi e le proprie soluzioni fino quando il processo decisionale non abbia dato evidente riconoscimento di un qualche apprezzabile successo dell'azione pressoria esercitata.

E' tuttavia evidente come il lobbying, per quanto legittimo e fisiologico nel processo legislativo, nulla abbia a che vedere con la democrazia partecipativa. Da un lato il lobbying punta al risultato specifico e puntuale, e soprattutto predefinito (l'emendamento a una legge, la delegittimazione parziale o totale di un progetto legislativo, il rinvio di una decisione politica). Non mira certo ad aprire una qualche discussione pubblica in vista di una definizione condivisa di interesse pubblico: vuole conseguire un risultato predefinito e preme allo scopo. Dall'altro, per essere efficace, l'azione di lobbying formula giudizi di valore proponendoli come giudizi di fatto. Qualunque innovazione modifichi un assetto di relazioni, competenze e poteri preesistenti alimenterà sempre un movimento contrario che ne dichiarerà il destino fallimentare pur in assenza di qualunque argomento e prova a conforto. Ma il lobbying sa anche bene che solo "sparando alto e nel mucchio" si ottiene attenzione dai media e che solo in questo modo si può tentare di influire su una classe politica quando questa sta ancora decidendo se e quali orientamenti assumere su una data tematica conflittuale e, a monte, se e come definire in proposito una qualche "visione politica".

Un simile scenario si va profilando attorno alla legge toscana di aggiornamento delle norme sul governo del territorio. I comunicati stampa e gli articoli a corredo che capita di leggere in questi giorni sulla protesta degli ordini professionali versus la proposta di legge regionale ne sono una specifica ma palmare conferma. E' vero che le pratiche legittimate di concertazione costituiscono ormai una costruzione tanto barocca da tollerare ulteriori inclusioni e coinvolgere anche gli ordini professionali competenti e non solo enti locali e categorie economiche e sociali. Ma, delle regole ancora vigenti, non se ne può far colpa a chi ha dovuto applicare una normativa preesistente al procedimento legislativo in questione.

In ogni caso, anche quando la "concertazione" (esperita o auspicata) è garantita essa si configura semplicemente come la legittimazione delle attività di lobbying, nel tentativo di farle uscire dai corridoi e di renderle palesi nelle aule della decisione politico-amministrativa. Ma con un vizio intrinseco: l'obbligo implicito di postulare che le posizioni delle organizzazioni concertanti siano sempre e comunque quelle dei loro formali mandatari, una coincidenza che empiricamente richiederebbe verifiche specifiche ma raramente possibili e tanto meno tollerate dalle organizzazioni in parola (anche se la questione della rappresentatività effettiva e dunque della legittimazione ad agire non può riguardare solo il mondo e le istituzioni della politica: specie quando si indicano numeri di partecipanti, di sottoscrittori di petizioni e di assemblee tanto importanti quanto inaccertabili).

Orbene, ciò che si può adesso auspicare è che il parlamento regionale assuma la propria piena centralità rappresentativa generale e non si lasci invischiare nel gioco delle pressioni contrapposte e dei loro riflessi mediatici. E che valuti con piena e coerente consapevolezza le ragioni che hanno indotto il governo della Toscana a por mano a una legge di sistema sulle regole non negoziabili che debbono disciplinare i destini e l'uso collettivo del comune patrimonio territoriale. Sono le ragioni che, tra tanti, ho cercato di riassumere su

queste colonne nei mesi scorsi e che i Comuni toscani hanno contribuito in misura determinante a scrivere con l'ausilio della loro Associazione proprio in nome della loro responsabilità di rappresentanti generali della comunità toscana condividendo il disegno del governo regionale.

Ragioni che si chiamano – tra le altre – contrasto al consumo di suolo; correttezza delle procedure ed efficacia delle norme di legge; informazione e partecipazione delle popolazioni che abitano e vivono le diverse realtà territoriali; monitoraggio dell'esperienza applicativa della legge e valutazione della sua efficacia; assunzione definitiva e operativa della nozione di patrimonio territoriale come fondamento normativo e strategico delle strumentazioni di governo; pianificazione di area vasta per garantire una progettazione unitaria e multisettoriale delle trasformazioni a scala translocale; raccordo funzionale tra pianificazione territoriale e urbanistica e politiche per la casa incentrate su una nuova dotazione di alloggi sociali; prevenzione e mitigazione dei rischi idrogeologico e sismico. Ciascuno di questi lemmi trova nella nuova legge una declinazione normativa che fa tesoro dell'esperienza compiuta dalla legge 1, in parte consolidando e rafforzando, in parte innovando per garantire effettività ai suoi principi e al perseguimento dei suoi obiettivi.

Troppo spesso la legge vigente è apparsa, per l'appunto, un manifesto accademico, non capace di intercettare, proprio sul piano della cultura amministrativa, i rudi interrogativi di chi premeva sugli uffici tecnici dei Comuni per sapere se e quanto "murare". Massimo Severo Giannini e i suoi allievi parlavano, oltre mezzo secolo fa, di copertura amministrativa delle leggi. Ebbene la legge 1 quella copertura se l'è dovuta conquistare sul campo, più che nella sua stessa strumentazione normativa. E ha fatto fatica. Molta fatica nel perseguire tale obiettivo.

Al di là dell'insano connubio tra oneri di urbanizzazione e ordinaria finanza locale; al di là delle difficoltà municipali di prospettazione strategica; al di là dell'incultura e della fragilità di un ceto edilizio-imprenditoriale sovente inconsapevole, quando non rapace, dell'irripudabile materia prima con cui ha a che fare; al di là di una nozione di sviluppo non solo alternativa alla "decrescita felice" ma anche, e più semplicemente, a caccia di occasioni congiunturali di occupazione territorialmente... pur che sia (quante aree artigianali-industriali sono divenute concessionarie di automobili?); al di là di un mercato immobiliare che ha a lungo perseverato nelle pratiche espulsive dagli insediamenti urbani più antichi verso nuove consunzioni del territorio rurale, trasformando i centri storici in meri luoghi di loisir commerciale da fine settimana; al di là di un'affannosa ricerca di aree produttive tutte le volte che un (raro) investitore straniero si affaccia sullo scenario toscano, quasi che la pianificazione territoriale dei Comuni debba certificare la propria insussistenza; al di là delle pulsioni sui territori costieri e insulari e del loro impervio contenimento; al di là dei tantissimi sindaci virtuosi che si sono misurati con una legge complicata, che richiedeva loro una visione del territorio, del paesaggio e dei valori comuni quanto mai difficile a scala municipale; ebbene, al di là di tutto questo universo di temi, vicende e problemi, la legge 1 non ha fallito, semplicemente non è uscita dal rodaggio. Una sorta di adolescente che rinvia le responsabilità dell'età adulta.

A cominciare da un quesito cruciale per il territorio toscano e per il suo paesaggio, che rozzamente possiamo riassumere così: dove comincia e finisce la "città"? Dove comincia la "campagna"? C'è una linea che abbia il coraggio culturale e strategico di una simile demarcazione per stabilire nuove e ordinate connessioni? Dove e come tracciarla? E' una scelta normativa essenziale, perché senza quella linea non c'è "Toscana" e non c'è paesaggio e non c'è sviluppo. C'è un'ibridazione con altri paesaggi sociali tra i quali quello toscano deve poter non trascolorare e mantenere la piena riconoscibilità delle proprie città e delle proprie campagne. E' questo il genere di sfide che il legislatore toscano è chiamato a non rimuovere né ad affidare a frammentarie transazioni, se vuole ribadire il senso stesso della sua autorità istituzionale.

E' un compito grave ma urgente, anche perché la proposta toscana fa da apripista a una di quelle riforme strutturali che l'Italia da troppi decenni rinvia lasciandone l'intero gravame sulle spalle delle regioni. Per cui il Consiglio regionale ha l'occasione per aprire un nuovo orizzonte normativo di rilievo nazionale, in sintonia con la più evoluta legislazione.