

URBANISTICA, AMBIENTE, TERRITORIO:
IDEE E STRUMENTI PER UNA PIANIFICAZIONE SOSTENIBILE

Modena 20 settembre 2004

TEMI PER UN PROCESSO DI GOVERNO INTEGRATO DEL TERRITORIO

Patrizia Colletta

Lo sviluppo sostenibile e la vasta terminologia legata ad esso sono ormai entrati nel linguaggio comune; sono elemento fondamentale di discussione, di analisi e di studio e appartengono ad un modello culturale di riferimento ormai generalizzato.

E' definita anche la “cassetta degli attrezzi” dello sviluppo sostenibile: il rapporto sullo stato dell'ambiente, la contabilità ambientale, i bilanci partecipati, i sistemi di gestione ambientale e le certificazioni (EMAS, Ecolabel, ISO 14001), gli acquisti verdi (green public procurement), gli indicatori ambientali, economici e sociali, la Valutazione Ambientale Strategica, l'Agenda 21 Locale ecc.

Ormai sono svariate le esperienze consolidate di “buone pratiche”, di piani, di processi, di azioni e di politiche virtuose. Sono stati messi a punto strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale informati e ampiamente condizionati dalle analisi e dagli studi sulle reti ecologiche, dalle invarianti ambientali, di tutela paesaggistica e storico-archeologica, nonché dai piani di armonizzazione della mobilità sostenibile. Insomma ormai la pianificazione è piena di tante “buone intenzioni”.

Sembrirebbe allora che si è fatto tutto e che non rimane altro che attendere i buoni frutti dell'attuazione della pianificazione e delle politiche di sviluppo sostenibile: tuttavia si sconta una vera e propria dicotomia tra le previsioni e la realtà che si osserva, tra le previsioni e le politiche attuative.

Se tutto questo è vero, perché allora molte delle nostre città sono soffocate dallo smog? A Roma come a Catania e a Milano, i livelli di inquinamento rendono la qualità dell'aria inaccettabile, le città sono paralizzate dal traffico, i fiumi delle nostre città sono offesi dagli scarichi dei reflui, i rifiuti rappresentano troppo spesso una emergenza, le politiche abitative cercano risposte nei nuovi insediamenti, nel nuovo consumo di territorio e non in una politica di recupero del tessuto edilizio e delle aree dismesse, la “qualità della città” è offesa da degrado, confusione e insicurezza.

Un quadro a tinte fosche che non riguarda tutte le città italiane, ma che purtroppo rappresenta per gran parte dei cittadini la condizione ordinaria di vita.

Allora i risultati delle politiche per la “qualità ambientale, sociale ed economica” dei territori e in particolare dell'ambiente urbano diventano una sfida culturale e politica per molte Amministrazioni Pubbliche.

Non è più una questione di strumenti e di piani, “di tecnica”, di nuove normative e procedure ma piuttosto di come la società, nella sua interezza, assume la questione della sostenibilità ambientale, sociale ed economica dello sviluppo come profilo culturale ed etico.

Si tratta di cambiare modello di vita, di consumo e di mobilità, intervenendo sulle regole dell'attuale sistema di mercato globale, sui consumi, in ragione di un uso più razionale delle risorse, su un modello insediativo in grado di fare i conti con la capacità di carico dell'ambiente.

Temi complessi e impegnativi, di difficile approccio, che richiedono interventi strutturali e misure ed interventi puntuali, che presuppongono l'assunzione dell'idea che la qualità dei contesti territoriali e lo sviluppo sostenibile rappresentino un fattore di competitività economica, di miglioramento dei sistemi insediativi e di qualità della vita e della produzione.

L'obiettivo di costruire azioni e programmi volti a conseguire una più elevata qualità dell'ambiente urbano, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile delle città e dei loro territori, richiede un approccio integrato e multidisciplinare della pianificazione e della programmazione, di "governo integrato del territorio" dove gli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale trovano regole condivise con quella di natura ambientale.

Queste affermazioni, sicuramente ormai condivise e diffuse non determinano, tuttavia, una evidente ricaduta nella pratica quotidiana di intervento per il miglioramento della qualità della vita e della città.

La questione dell'integrazione tra pianificazione urbanistica e ambientale e politiche di sviluppo sostenibile può essere affrontata almeno sotto quattro aspetti

- il carattere di complessità che gli strumenti di pianificazione assumono e di settorialità che rivestono quelli relativi alla pianificazione ambientale, rispetto alle politiche di sviluppo sostenibile;
- la multidimensionalità della pianificazione e l'esigenza di trovare regole di non contraddittorietà tra gli strumenti, nonché il coordinamento tra i molteplici soggetti titolari di competenze ai vari livelli;
- la concertazione istituzionale, la responsabilità condivisa sulle scelte e le modalità dei processi di partecipazione;
- l'effettività delle previsioni e la certezza della loro realizzazione in relazione al coordinamento tra programmazione economica, politiche di piano e valutazione e internalizzazione dei costi esterni relativi al consumo di risorse non rinnovabili.

Complessità e settorialità degli strumenti di pianificazione e di programmazione rispetto alle politiche di sviluppo sostenibile.

La pianificazione urbanistica si attua attraverso strumenti di regolamentazione della proprietà fondiaria, dell'uso dei suoli e di previsione di trasformazione infrastrutturale, che non considerano che la principale risorsa non rinnovabile è proprio il suolo.

L'urbanistica tradizionale dei piani costruiti sui vincoli e sugli standard esclusivamente deterministici, non risponde più alle esigenze attuali, in quanto non considera la tematica del bilancio economico e il costo totale degli interventi di pianificazione, poiché non ha mai inserito come elemento di valutazione delle scelte di trasformazione del territorio i costi ambientali esterni e il consumo di risorse ambientali e storico-archeologiche.

Le esperienze relative alla predisposizione di ecopiani e di impronta ecologica, condotte sino ad oggi sono ancora di natura sperimentale e volontaristica.

La pianificazione ambientale invece ha costruito a supporto delle proprie strategie un sistema di controllo, di verifica e di monitoraggio dell'uso e del consumo delle risorse naturali, dell'inquinamento dell'aria e del suolo, della disponibilità delle fonti energetiche e di tutti i fattori di pressione ambientale determinati dagli insediamenti antropici e dalla produzione, non generando una sinergia con gli strumenti di pianificazione del territorio.

Se la questione della qualità ambientale della città è fondamentale e viene assunta come obiettivo prioritario allora la pianificazione ambientale deve essere parte integrante e strutturale del processo di pianificazione e programmazione generale.

Multidimensionalità della pianificazione e l'esigenza di trovare regole di non contraddittorietà tra gli strumenti e di coordinamento tra i molteplici soggetti titolari di competenze ai vari livelli.

Uno dei punti più rilevanti della questione è l'esistenza di molteplici livelli di pianificazioni e di programmazione - comunitarie, nazionali, regionali, provinciali e locali - che incidono sugli stessi ambiti territoriali e a volte anche sui medesimi tematismi. Talvolta, la mancanza di conoscenza delle allocazioni delle risorse finanziarie investite, attraverso un quadro economico e finanziario unitario e certo, non ha consentito la convergenza su finalità e su progetti correlati e complementari tra loro.

Accanto alla pianificazione complessa e a quella ordinaria, diversamente normata nelle Regioni, la complessità del sistema di pianificazione e la molteplicità dei soggetti decisori e attuatori, produce un quadro sostanzialmente separato dalle dinamiche economiche e sociali con la inevitabile lentezza dei processi decisionali.

E' per questo necessario proporre un sistema di regole certe ed essenziali, attivando forme di sinergia delle procedure, di coordinamento istituzionale e di concertazione con i soggetti sociali ed economici.

Concertazione istituzionale, la responsabilità condivisa sulle scelte e i processi di partecipazione

Occorre rilanciare una nuova stagione di *copianificazione istituzionale e di dialogo sociale* che consolidi un sistema incardinato in un quadro di previsioni e di responsabilità condivise, di coordinamento dei soggetti istituzionalmente competenti, di partecipazione vera al processo di decisione come forma di assunzione collettiva di responsabilità da parte degli *stakeholders*, non solo quindi di mero ascolto, ma vera *partnership* con i soggetti economici, sociali e soprattutto con i cittadini.

Sotto questo aspetto è di particolare importanza il tema della corretta informazione, centrale nella *governance* territoriale e costituisce elemento di grande rilevanza nei processi di Agenda 21 locale. Le modalità di partecipazione nell'Agenda 21 Locale si basano, infatti, sull'attivazione di un processo di validazione delle informazioni e di analisi dello stato della situazione sociale, economica e ambientale della comunità e del contesto e sulla successiva valutazione delle priorità d'intervento da assumere nel piano.

L'esito della partecipazione all'interno del Forum di Agenda 21 Locale è, quindi, una decisione condivisa, non la "migliore" in senso assoluto, ma quella più aderente alle necessità e al perseguimento delle politiche di sostenibilità.

Infatti, l'Agenda 21 Locale come strumento di *governance*, delinea percorsi partecipativi per le istituzioni e per i cittadini in stretta relazione a quanto stabilito dalla *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, firmata nella cittadina di Aarhus nel 1998 ed entrata in vigore nel 2001, nella quale si indica come obiettivo prioritario la promozione della partecipazione e della informazione consapevole.

I tre pilastri della democrazia ambientale contenuti nella Convenzione sono: garantire ai cittadini l'accesso alle informazioni ambientali, favorire la partecipazione dei cittadini alle attività decisionali, estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia.

Strumenti come il Forum e il Piano di Azione Locale possono rappresentare un esempio di "*luogo della sintesi e della decisione*" per proporre ai decisori pubblici un sistema di regole che aiuti a superare la settorialità di formazione e gestione dei piani e la conflittualità e sovrapposizione dei centri decisionali. Un luogo e una pratica che riaffermi con forza il ruolo della rappresentanza, del processo democratico, del dialogo sociale e della capacità di governo locale: insomma quel luogo dove riproporre quel difficile esercizio del primato della politica.

Effettività delle previsioni e la certezza della loro realizzazione.

Piani e programmi sono sempre più caratterizzati da straordinarie previsioni di interventi, contraddistinti da obiettivi e da prospettive di sviluppo di largo respiro. Per questi motivi, si rende necessario determinare le priorità di intervento, gli obiettivi da perseguire con maggiore determinazione, le invarianti strutturali e costitutive del sistema.

Si pone, di conseguenza, un tema centrale: la domanda di strumenti e “luoghi” dove programmare, gestire sinergicamente le azioni da attuare. Si tratta di costruire relazioni palesemente di ordine diverso rispetto al tradizionale piano regolatore, per una serie di ragioni, tra le quali:

- a) la difficoltà di governare la complessità delle tematiche con uno strumento sostanzialmente “statico” e privo di una stretta connessione con i bilanci economici e finanziari e con i processi “dinamici” tipici della gestione delle opere pubbliche; nonché dei servizi pubblici o di interesse pubblico;
- b) la dimensione a più livelli istituzionali, superiore a quella dello strumento urbanistico, condiziona l’effettività degli interventi e la dotazione di servizi ai cittadini e all’impresa;
- c) la necessità di correlare strettamente previsioni di dotazione infrastrutturale, sistemi di gestione dei servizi, tenendo conto della capacità di carico dell’ambiente

In ultimo, la considerazione che la natura originaria e totalizzante della pianificazione si è disgregata, quasi dissolta, di fronte al mutamento dell’oggetto di interesse del piano: non più aree e infrastrutture da disegnare per la promozione dell’espansione degli insediamenti, ma un piano che ripensa la città costruita e le sue dinamiche sociali, culturali ed economiche, le sue opportunità, connotando la città di oggi come il luogo futuro dell’abitare, la cui trasformazione non varierà la consistenza fisica ma riorganizzerà e ottimizzerà funzioni e relazioni, perseguendo concretamente gli obiettivi delle politiche di sostenibilità.

Il superamento della concezione totalizzante e dirigistica del Piano e il progressivo consolidamento di politiche di piano e di strumenti prestazionali, concertativi e differenziati (strutturale e operativo) già in parte esistenti nella legislazione regionale, consentono di affermare che è ormai maturo il tempo per una legge del governo del territorio nazionale che stabilisca come principi fondamentali e inequivocabile della pianificazione: la sostenibilità economica, sociale e ambientale, la sussidiarietà, la concertazione, la partecipazione, la nuova disciplina del diritto di proprietà e della fiscalità immobiliare.

Sono elementi fondanti per rilanciare il dibattito sulla legge del governo del territorio ponendo, in termini concreti, la questione della sostenibilità all’interno dei processi di trasformazione territoriale e urbana.