

Uno schema ragionato di Programma per un rilancio della
Politica del Territorio in Italia

(Appunto per l'On. Di Donato, responsabile del Dipartimento
Territorio, Casa, Ambiente del PSI)

1. A distanza di più di 40 anni dalla Legge che tuttora regola la attività di Pianificazione territoriale in Italia occorre seriamente riproporre una nuova Legge, che inquadri l'intera materia, e che soprattutto metta ordine fra le "competenze" e le "iniziative" che si sono via via succedute in questi anni, in particolare con la istituzione delle Regioni, ma anche attraverso varie leggi nazionali di intervento settoriale sul territorio.
2. Essenzialmente, la nuova legge dovrebbe essere una legge di "procedure", che unifichi - in un procedimento previsto e scadenzato nel tempo - la formazione e la adozione dei diversi "strumenti urbanistici" (così come si sono chiamati quelli introdotti dalla Legge del 1942).
3. In particolare la nuova legge dovrebbe prevedere:
 - 3.1 I contenuti e le modalità di elaborazione/adozione di uno schema di Piano territoriale nazionale, che si occupi evidentemente solo delle scelte territoriali di interesse nazionale, quelle che, pur riguardando territori regionali, coinvolgono l'interesse della Comunità nazionale nel suo complesso.
 - 3.2 I contenuti "formali" dei Piani territoriali regionali, allo scopo di mettere ordine nella lettura stessa di tali piani da parte del governo centrale, sempre ai fini della valutazione degli interessi nazionali. (Per contenuti "formali" si intende: non le specifiche scelte territoriali e localizzative - che non coinvolgano interessi nazionali - proprie dell'autonomia regionale, ma l'esistenza nei piani regionali di certe indicazioni e procedure, che ne permettano il loro "assemblaggio" a livello multiregionale, interregionale e nazionale).
 - 3.3 I contenuti "formali" dei Piani territoriali sub-regionali, quando questi corrispondano all'esercizio di autonomie locali (province, comuni, etc.) istituite da leggi nazionali, e le procedure del loro inquadramento nella pianificazione territoriale, nazionale e regionale.

4. Fra i contenuti del Piano territoriale nazionale dovrebbero essere indicati:

- 4.1 Una ripartizione eventuale del territorio nazionale - ai fini della funzionalità della politica nazionale della città e del territorio - in "sistemi" di città (o "sistemi urbani" o "sistemi metropolitani"), verso i quali si possa adottare una politica di interventi "omogenea" e "comparabile" a livello nazionale.
- 4.2 le aree e i territori di "interesse nazionale" che sono o dovrebbero essere oggetto di intervento (e di salvaguardia) per una politica nazionale dell'ambiente, o per qualsiasi altra politica di sviluppo settoriale (energia, industria, trasporti, difesa, etc.) che avesse un impatto ambientale e territoriale).

5. La nuova legge dovrebbe altresì introdurre - definendone con una certa precisione le modalità di funzionamento - un nuovo "strumento" della pianificazione sopra riordinata: il "Contratto di Programma" fra Enti pubblici.

Infatti nel riordinamento formale delle procedure di pianificazione territoriale ai diversi livelli (Stato, Regioni, Enti locali), né le "leggi" (statali, regionali) né i "piani" dovrebbero essere troppo appesantiti da elementi di contenuto, né da elementi di modalità attuative; leggi e cosiddetti "strumenti" dovrebbero essere snelli ed essenziali: le leggi limitarsi ad aspetti procedurali e i "piani" riguardare solo "obiettivi" territoriali (quantitativi e cartografici). Le modalità attuative piuttosto che a "norme" di legge o di piano dovrebbero essere riservate ad un nuovo strumento: il contratto di piano, che è un documento elaborato e sottoscritto in comune fra diversi enti-operatori nel quadro dei compiti di attuazione dei piani.

I contenuti dei contratti di piano dovrebbero essere veramente lasciati liberi all'iniziativa contrattuale delle parti interessate, purché rispettosi dei vincoli e degli obiettivi dei piani.

6. Ciascuno dei punti sopra richiamati relativi ad un rilancio della legislazione sulla pianificazione territoriale in Italia, dovrebbe naturalmente essere approfondito attentamente, in sede di preparazione del progetto di legge.

Soprattutto la nuova legge dovrebbe armonizzarsi con l'ordinamento amministrativo italiano, e con le legislazioni precorse. Un contributo prezioso potrebbe però recare la conoscenza dell'ordinamento e delle procedure introdotte recentemente in alcuni altri paesi europei, in particolare in Gran Bretagna, in Francia e in Germania, paesi che per dimensione e problemi costituiscono un buon esempio analogico per il nostro paese.

In tutti e tre questi paesi alla fine degli anni 60 e gli anni 70 si sono "riformate" le procedure di pianificazione territoriale con precise iniziative legislative, che hanno messo in essere un "sistema" che é ancora sotto analisi e valutazione. In Francia, inoltre agli inizi degli anni 80 con il primo governo delle sinistre, si é operata una ulteriore "riforma della pianificazione" (nuova legge del 1982), con la quale si é dato un nuovo assetto anche agli strumenti della pianificazione territoriale.

In Gran Bretagna, la legge fondamentale del nuovo sistema é la "Legge sulla Pianificazione Urbana e Territoriale" (Town and Country Planning Act) del 1971 (con emendamenti del 1972), che istituisce i "Piani di Struttura" (Structure Plans) a livello di Contea; e i "Piani Locali" (Local Plans) a livello di Distretto (questi ultimi piani locali sono però di natura diversa). La legge, e successive normative amministrative, precisano le diverse procedure per l'elaborazione e la gestione dei piani ai due livelli predetti, nonché i loro rapporti con l'autorità centrale di gestione, il Dipartimento per l'Ambiente: (Department of the Environment).

Particolarmente significativi sarebbero nella esperienza inglese (ai fini della eventuale nuova legge italiana) appunto le modalità "procedurali", per assicurare la necessaria coerenza (conformità) dei piani ai diversi livelli (certification), nonché il sistema di "partecipazione pubblica", o meglio di "esame in pubblico" dei piani, provocato dal Dipartimento dell'Ambiente.

In Germania federale, la legge fondamentale del rinnovato sistema di pianificazione territoriale a livello federale é la "Legge sulla Sistemazione dello Spazio" (RaumordnungGesetz, detta "ROG", del 1969) che riordinò, mise ordine in una antica ed importante legislazione sulla pianificazione territoriale, fondata soprattutto sulla autonomia dei Länder.

Fra i contenuti più interessanti della legge, (che potrebbero aspirare una nuova legge italiana) é il mandato al governo federale (Ministero federale per la Pianificazione Territoriale, le Costruzioni, e lo Sviluppo Urbano) di elaborare un "Programma di Pianificazione territoriale a livello federale" (BundesRaum-OrdnungsProgramme, detto "BROP"), contenente:

a) gli obiettivi per uno sviluppo "generale" spaziale del territorio federale (strategie regionali all'interno di una politica generale; miglioramenti dell'infrastruttura; miglioramenti in materia di qualità dell'ambiente; miglioramenti nella struttura regionale dell'economia; riequilibrio degli insediamenti; distribuzione spaziale dei compiti funzionali);

- b) una analisi delle tendenze
- c) la distribuzione generale spaziale delle risorse disponibili (specialmente finanziarie e federali) con la determinazione delle "unità territoriali" (GebietEinheiten) in ragione delle quali valutare la distribuzione suddetta, i centri di sviluppo e le direttrici o assi generali a livello federale cui conformare le decisioni a livello di regione

Il "BRCP" ^o sub-regionale; è stato emanato, dopo negoziato con i Länder, nell'1975.

In Francia, il sistema di pianificazione territoriale vigente da lungo tempo, è stato "inquadrato", ma non sostanzialmente modificato, dalla nuova Legge del luglio 1982, detta di "Riforma della Pianificazione" (Reforme de la Planification). Tale legge si occupa essenzialmente di stabilire i nessi contenutistici e procedurali fra il "Piano della Nazione" e i "Piani delle Regioni": di entrambi fissa contenuti e strumenti, in una logica economica-territoriale molto integrata; per es., i Piani delle Regioni "faranno apparire" due proposte: 1) Progetti in materia di sviluppo delle attività produttive: agricoltura, industria servizi e la domanda di infrastrutture deve essere come un "accompagnamento" dello sforzo regionale in favore del rilancio delle attività produttive; 2) la pianificazione dello spazio regionale che la regione deve prendere a carico appoggiandosi sugli "agglomerati", i bacini di occupazione, i "pays" cioè le aree e le zone "tipiche" del paese.

L'aspetto più significativo della nuova legislazione francese (da utilizzare nel rilancio della pianificazione territoriale in Italia) sono i nuovi strumenti di essa, in particolare i "Contratti di Piano" (Contracts de Plan): "I contratti di piano possono essere sottoscritti fra lo Stato da una parte e dall'altra da Regioni, altre Collettività territoriali o loro Consorzi, Imprese pubbliche o private o Persone morali. Le Regioni, a loro volta, possono sottoscrivere dei contratti di piano con le Collettività territoriali che competono loro, o con altre Regioni, con Imprese pubbliche e Private, con Persone morali, di diritto pubblico o privato." La procedura contrattuale, affermano gli estensori della nuova legge, si impone per eseguire il piano nazionale e i piani regionali dal momento che la Nazione e le Regioni hanno loro propri Piani. I contratti Stato-Regioni, iniziati dalle Regioni permettono la convergenza di politiche regionali e nazionali che sono complementari; ciascun livello finanzia le politiche che riguardano la sua propria responsabilità. I contratti di piano sono elaborati e firmati a livello regionale dal Commissario della Repubblica della regione e dal Presidente del Consiglio Regionale, dopo arbitrato sul piano nazionale degli impegni dello Stato.