

Linee direttrici per un Programma in materia di

Politica del territorio, della città e dell'ambiente

Franco Archibugi

Documento di lavoro predisposto (con il contributo di I. Adorisio, e R. Passino) per il Dipartimento "Ambiente e territorio" del Partito Socialista Italiano

Linee direttrici per un Programma del PSI in materia di
Politica del Territorio, della Città e dell'Ambiente

Sommario-

Parte 1

Rinnovamento del Quadro operativo (legislativo,
istituzionale, amministrativo) p. 1

Parte 2

Politica della città e dei Sistemi urbani-metro-
politani p.13

Parte 3

Politica dell'Ambiente naturale p.25

Parte 4

Politica delle Infrastrutture p.33

RINNOVAMENTO DEL QUADRO OPERATIVO (LEGISLATIVO, ISTITUZIONALE, AMMINISTRATIVO)

1. Una "nuova" Legge generale di "principi" e "procedure" della Pianificazione Territoriale
2. Un "Programma" nazionale pluriennale di Assetto del territorio (ispirate alla Legge federale tedesca del 1972) e, come contenuti, allo stesse "Programme" tedesche del 1975).
3. Un sistema di "procedure" e "scadenze" di raccordo fra il Programma nazionale e i Piani territoriali delle Regioni e delle Autorità metropolitane (Province metropolitane)
4. Un sistema di "procedure" e "scadenze" di raccordo fra i Piani territoriali (regionali e sub-regionali) e i Piani "locali" (regolatori e altri), (ispirate alla Legge inglese del 1970)
5. L'introduzione dei "Contratti" (e/o Accordi) di Programma ((e/o di Piano) (ispirata alla Legislazione Francese del 1982)
6. L'introduzione di metodi di "partecipazione del pubblico e di "esame pubblico" nei Piani, di diverso livello, (ispirata alla Legge inglese del 1970 e altre esperienze americane, francesi, etc.)
7. Una rinnovata normativa circa il "Regime dei suoli" e il "Regime degli espropri" per interesse pubblico.
8. Un sistema di procedure e di raccordo fra il Programma nazionale, i Piani di Settore di interesse nazionale (per es. il "Piano di Difesa del Suolo" e i suoi "Piani di bacino") e i "Programma operativi tecnico-finanziari" (a scadenze temporali determinate) per l'attuazione dei Piani, allo scopo di determinare la scelta degli interventi solo dopo la determinazione dei vincoli finanziari a disposizione.

1. Una nuova Legge Quadro" di principi e procedure della Pianificazione territoriale

L'intervento dello Stato per la tutela e la valorizzazione del territorio e dell'ambiente presenta oggi in Italia delle gravi carenze, dovute sia alla mancanza di strumenti giuridici adeguati (legislativi e istituzionali) sia - per altro verso - al cattivo funzionamento di quelli esistenti, che a causa della loro disordinata applicazione e spesso alla loro "congestione" svolgono una funzione del tutto contro-producente, paralizzando lo sviluppo territoriale e stimolando l'abusivismo e l'arrangiamento.

Si impone pertanto l'urgenza di un riordinamento e rinnovamento del "Quadro istituzionale" generale, per mettere ordine e aggiornare alle nuove realtà sociali e tecnologiche, l'insieme delle leggi e degli altri strumenti giuridici a disposizione, introducendo pertanto nuove regole dove oggi non ne esistono. Si tratta di procedere insieme verso una "regolazione" e insieme "deregolazione", con motivazioni che - se bene impostate - sono tutt'altro che contraddittorie, ma anzi sono alla base di ogni ben concepite "rinnevenamento" del quadro istituzionale.

Non si tratta certo di denegare la necessità che l'intervento dello Stato per la tutela e la valorizzazione del territorio e dell'ambiente si espliciti e si articoli attraverso un sistema complesso di iniziative, ora legislative ora amministrative, ad hoc, data appunto la vastità e la complessità degli interventi richiesti. La stessa situazione attuale è caratterizzata da una "sedimentazione" e "stratificazione" di strumenti, che non sempre sono riusciti ad essere coerenti fra loro, ma che ciò nonostante rispondono a precise necessità.

Si tratta però di riaffermare l'urgenza di eliminare molti fattori di incertezza e di confusione (quanto a procedure e a competenze) che la stratificazione legislativa attuale ha creato, per l'assenza di una legge "di principi" e di "procedure" che renda più agilità e "inquadri" le singole iniziative. La legge che svolge, in materia di pianificazione territoriale, una funzione di legge "quadro" è ancora la legge detta "urbanistica" del 1942, che per quanto resa obsoleta da ulteriori interventi legislativi e soprattutto dall'ordinamento regionale, è ancora la legge che dovrebbe regolare buona parte delle procedure di controllo e di sviluppo del territorio da parte dell'ente pubblico.

Si presenta urgente allora la emanazione di una nuova "Legge Quadro sulla Pianificazione del Territorio" che in un insieme di articoli concisi ma organici, fissi:

1. I compiti dello Stato (rispetto alle Regioni) in materia di "Pianificazione del Territorio", rispettando le competenze costituzionali degli Enti locali, ma definendo anche il campo degli interessi "nazionali" inalienabili a livello territoriale locale, nonché le obbligazioni e le modalità di esercitarle, degli enti locali, verso lo Stato per permettergli di coordinare le sue politiche territoriali, in particolare quelle delle grandi infrastrutture nazionali di sua competenza e quelle della distribuzione alle Regioni di fondi per i settori di loro competenza.
2. I tempi e i modi attraverso cui le Regioni devono pervenire i loro piani o i loro pareri sui documenti di piano nazionali.
3. I contenuti richiesti ai piani territoriali locali (regionali e sub-regionali) per poter essere utili ai compiti di coordinamento (di cui al punto 1)
4. Gli organi centrali dello Stato preposti al coordinamento della pianificazione territoriale nazionale e alla formulazione del Programma nazionale.
5. L'autorizzazione agli organi dello Stato, e alle Regioni e altri enti territoriali di stipulare Contratti e Accordi di piano, per la realizzazione degli obiettivi contenuti nei piani stessi. (Il dispositivo giuridico di tali Contratti e accordi - a seconda che siano fra "enti pubblici" oppure fra enti pubblici ed enti privati"-potrebbe essere oggetto di una Legge ad hoc)
6. La prescrizione di introdurre, nelle diverse fasi di elaborazione e concertazione dei Piani, di un momento di loro "pubblicità", e la possibilità di un organismo di ricorso e di controllo su iniziativa del pubblico (singoli e gruppi che siano) (Il dispositivo giuridico e organizzativo di un tale "sistema" di "esame pubblico" dei Piani, potrebbe essere oggetto di una Legge ad hoc)
7. Un riferimento ad una nuova "Normativa del Regime dei suoli", valevole per tutto il territorio nazionale, (che potrebbe essere oggetto tuttavia di una Legge ad hoc)

2. Un "Programma" nazionale pluriennale di Assetto del Territorio

La legge "quadro" sulla pianificazione territoriale (di cui al punto 1) dovrebbe impegnare il Governo a formulare entro al massimo un anno dall'approvazione della stessa, un "Programma" nazionale di Assetto del Territorio, a carattere "pluriennale" (almeno 10 e 15 anni). In tale Programma dovrebbero essere indicate le grandi direttrici dello sviluppo territoriale nazionale (vi é un esempio in un analogo Programma, varato dal Governo "federale" di Bonn, dopo una concertazione con le autorità dei Länder, nel 1975, con un orizzonte temporale al 1990), e precisamente:

1. La distribuzione della popolazione nazionale nell'arco del Programma, fra i diversi territori e sistemi urbani
2. La identificazione di ambiti territoriali (in Germania chiamati "bacini") e "sistemi urbani" attraverso i quali assicurare una distribuzione ottimale dei servizi urbani e della qualità urbana della vita, ed una egualizzazione delle condizioni urbane di vita.
3. La rete essenziale delle grandi infrastrutture di interesse nazionale, tale da "servire" efficientemente ma essenzialmente tutto l'insieme dei "sistemi urbani"
4. Le aree di interesse nazionale da salvaguardare dal punto di vista naturale e storico culturale contro sviluppi erronei e degradanti.
5. Le aree depresse cui assicurare una speciale assistenza allo sviluppo

3. Un sistema di "procedure" e "scadenze" di raccordo fra il Programma nazionale e i Piani territoriali delle Regioni e delle Autorità metropolitane

La Legge Quadro di cui al punto 1, sulla base delle delimitazioni territoriali di cui al Programma (punto 2) dovrebbe stabilire i tempi e i modi in cui le Regioni, ed eventualmente le Autorità metropolitane (come le Province metropolitane, di cui si dirà nel punto 3 della parte seconda), dovranno far pervenire all'autorità centrale governativa, i loro piani per un giudizio di conformità con il Programma Nazionale per le parti di interferenza.

E la suddetta Legge quadro dovrebbe altresì fissare i termini temporali entro i quali, essa - dopo concertazione con le autorità regionali e metropolitane - dovrebbe approvare le nuove linee dei piani territoriali regionali e subregionali.

Con la stessa legge dovrebbero essere regolate anche le "procedure" di controllo e revisione e modificazione nel tempo dei Piani stessi.

4. Un sistema di "procedure" e "scadenze" di raccordo fra Piani territoriali (regionali e sub-regionali) e i Piani "locali".

Per quanto i rapporti fra Piani regionali e "Piani locali" (Piani regolatori ed altri strumenti urbanistici di regolazione e controllo delle attività locali di uso del suolo), sia oggetto e competenza della legislazione regionale, é necessario che nella Legge Quadro nazionale (di cui al punto 1), sia indicate e regolate un modo coordinato nel tempo ed uniforme di trattamento dei rapporti fra Piani locali e Piani regionali.

Soprattutto ci si dovrà preoccupare che in assenza di un Piano regionale adeguato (cioé avente i requisiti indicati dalla stessa Legge, e di cui si é detto nel precedente punto 3), i Piani locali possano adire direttamente alla Autorità centrale per avere i prescritti "certificati di conformità" che avrebbero dovuto essere rilasciati a livello regionale. (con un meccanismo che la legge inglese del 1972 prevede per i rapporti tra "Structure Plans", a livello di Contea, e i "Local Plans" ai livelli di "Distretto")

5. L'istituzione dei "Contratti (o accordi) di Programma"

La Legge-quadro (di cui al punto 1) dovrebbe esplicitamente indicare come "strumento" della esecuzione dei Piani, di qualsiasi livello, il "Contratto di Programma".

Secondo la legge francese di "riforma della pianificazione" del luglio 1982, che ha introdotto appunto i "contratti di piano" su vasta scala, tali contratti "possono essere firmati fra lo Stato da una parte, le Regioni, le altre Collettività territoriali, o loro raggruppamenti, le Imprese pubbliche e private, e Persone morali, d'altra parte."

"Le Regioni possono da parte loro sottoscrivere dei Contratti di piano con le collettività territoriali di loro competenza (ressort), con delle altre Regioni, con delle Imprese pubbliche e private, con delle Persone morali di diritto pubblico e privato."

I Contratti di piano firmati fra le Regioni e lo Stato "porteranno su materie nelle quali le azioni delle Regioni potranno contribuire alla realizzazione di obiettivi compatibili con quelli del Piano della Nazione".

Questi Contratti le cui procedure sono determinate da decreto in Consiglio di Stato, sono fondati sul principio di uguaglianza delle parti contraenti.

L'oggetto e la portata del Contratto di piano fra Stato e Regione dovrebbe essere definite dal Piano regionale. (Nella legge francese è così previsto). I piani regionali (sempre nella legge francese) possono prevedere di proporre a Persone morali, pubbliche e private diverse dallo Stato, di concludere Contratti di piano regionale, che non potranno essere eventualmente rescissi dalle Regioni prima della loro data di scadenza se non nelle forme e condizioni che essi abbiano stipulate esplicitamente. Queste "dispositive contrattuali" si può accompagnare ad azioni assai diversificate e più o meno "formalizzate" con l'ambiente economico regionale. Si mira a queste proposte alle azioni da condurre congiuntamente con gli istituti finanziari regionali che possono essere oggetto di semplice concertazione come invece di impegni precisi. Lo stesso può avvenire con i settori delle attività produttive, in primo luogo le imprese pubbliche. La Regione può consultare le imprese pubbliche (ma anche quelle private) della regione sulle scelte che esse prevedono di fare per il periodo del piano.

I Contratti di programma (del tipo di quelli largamente codificati dalla legislazione francese del 1982) possono essere oggetto di definizione nella Legge-Quadro (di cui al punto 1), come istituto-strumento giuridico per regolare i rapporti fra qualsiasi autorità territoriale di pianificazione (Provincia metropolitana e Comune) per regolare iniziative e rapporti fra l'Ente pubblico in questione e qualsiasi Ente e Persona giuridica pubblica e privata, e perfino singoli cittadini, operante nel territorio di competenza di quell'Ente pubblico nell'esercizio delle sue competenze e nel quadro del Piano territoriale di cui è competente.

In Italia c'è chi suggerisce di denominare "Accordi di programma" i contratti fra Enti Pubblici, di qualsiasi livello e natura, e "Contratti di programma" i contratti fra Enti Pubblici e Persone e Enti privati. C'è da domandarsi se la soluzione francese di non distinguere la natura giuridica dei contraenti non serva a dare al nuovo istituto giuridico un significato ed una importanza del tutto particolare.

C'è comunque da sottolineare la grande importanza che avrebbe in Italia l'estensione della pratica contrattuale anche a livello "urbanistico" tradizionale, quello relativo al regime e all'uso dei suoli, facendo leva sulle "scambi contrattuali" tra interesse privato ad utilizzare i suoli ed interesse pubblico a convogliare il concorso privato alla realizzazione dei piani di sviluppo previsti appunto in sede di piani e di contratti di piano di livello "superiore".

I Contratti di programma, in ogni modo, di qualsiasi tipo essi siano (fra Enti pubblici) avrebbero ~~anch'una~~ altra funzione essenziale, se per raffermarli si prevederà:

- a) la predisposizione di "poteri sostitutivi" in caso di mancate accorde fra le parti
- b) e - al contrario - che gli accordi e contratti di programma possano "sostituire" i rispettivi piani

Più in generale si dovrebbe prevedere (nella Legge-Quadro di cui al punto 1) che al Contratto di programma sia attribuita efficacia sostitutiva dei diversi provvedimenti che le singole amministrazioni contraenti dovrebbero adottare (come già previsto nel DL.sul Mezzogiorno).

6. L'introduzione di Metodi di partecipazione del pubblico e di "esame pubblico" nei Piani

La Legge-Quadro (di cui al punto 1) dovrebbe anche introdurre, (su ispirazione della Legge inglese sulla Pianificazione territoriale del 1971, emend. 1972) l'istituto dell'"esame pubblico" dei piani, che consiste nella nomina da parte del Ministro dell'Ambiente (preposto alla pianificazione) di una Commissione "indipendente" alla quale si confida di esaminare i "Piani di struttura" (delle Contee, corrispondenti alle nostre Regioni) e i ricorsi sopraggiunti nei loro riguardi da Enti locali sub-regionali e anche da privati interessi, per emettere un giudizio "pubblico", più confacente agli interessi dell'intera collettività, rispetto alle decisioni dei piani stessi.

Il sistema si regge naturalmente sul potere che il Ministro dell'Ambiente ha di rigettare i piani regionali se questi non sono conformi all'interesse pubblico nazionale.

L'istituzione e le modalità di lavoro della Commissione indipendente sono oggetto di una base regolamentare e procedurale molto precisa.

7. Una rinnovata normativa circa il "Regime dei suoli e degli espropri"

E' urgente in Italia una ridefinizione congiunta della normativa sul regime dei suoli e degli espropri, (quest'ultimo in un vuoto legislativo esistente dopo la sentenza della Corte del luglio 1983).

La nuova normativa dovrà sciogliere il nodo fondamentale della disparità di trattamento e della mancata "indifferenza" fra chi può e non può costruire sulla base delle prescrizioni dei piani regolatori.

Rimane invece ben fermo il principio che il potere di costruire e di trasformare la destinazione d'uso di un immobile derivi dal piano urbanistico; e che l'esercizio di tale potere é subordinato a concessione e autorizzazione dell'autorità pubblica locale (sarebbe opportuno precisare inoltre che le prescrizioni urbanistiche non hanno natura espropriativa e quindi non devono essere indennizzate e hanno validità temporale a tempo indeterminato, e meglio finché resta in vigore il piano)..

Per realizzare invece la eguaglianza giuridica e l'indifferenza economica dei proprietari rispetto alle scelte dei piani, si può pensare ad una forma di prelievo fiscale, sotto forma di una imposta patrimoniale locale volta ad incidere sull'aumento di valore del terreno determinato dalla edificabilità prevista dal piano. La misura del prelievo dovrebbe essere direttamente proporzionale alla "quantità" di edificazione concessa dal piano.

Il prelievo, inoltre, potrebbe essere escluso e ridotto per i proprietari che - al momento dell'ottenimento della edificabilità - si impegnano contrattualmente (nelle forme già previste nel punto 5):

- a) a soluzioni edificatorie coerenti con gli interessi generali del piano
- b) a prezzi di vendita e di affitto degli immobili costruiti "controllati" in qualche modo dalle autorità pubbliche
- c) all'autocostruzione, nei limiti previsti del piano - per i proprietari sprovvisti di alloggi
- d) altre condizioni da esaminare con cura favorevoli allo sviluppo di una "urbanistica contrattata"

Un dispositivo di questo tipo - da approfondirsi ovviamente sotto il profilo della tecnica tributaria - pur richiamato

nella legge-quadro sulla pianificazione territoriale - dovrebbe essere oggetto di una legge "ad hoc", che coordini insieme anche la normativa degli espropri.

Su questo punto occorre che la normativa si ispiri ad alcuni principi:

- a) che il valore dell'indennizzo, per quanto "parziale", non può essere irrisorio
- b) che tuttavia non tutti i suoli compresi nelle aree di espansione hanno uguale vocazione alla edificabilità, e quindi "valore" edificatorio da indennizzare;
- c) che il valore da indennizzare è quello che corrisponde alla "legittima" utilizzabilità dei suoli così come definita dai piani regolatori

Con tali principi si assicurerebbe una interrelazione e simmetria tra i due istituti del regime dei suoli e del procedimento espropriativo: in quanto si potrebbe equiparare la misura e i criteri del prelievo fiscale proposte (qui sopra) per le aree (e solo esse) che ottengono dai piani l'edificabilità, alla misura dell'indennizzo di esproprio che si deve corrispondere nel caso in cui quelle stesse aree (e solo esse) vengano successivamente destinate ad essere espropriate per pubblico interesse.

8. Un sistema di procedure e di raccordo fra il Programma nazionale e i Piani di settore di interesse nazionale

Il Programma nazionale (di cui al punto 2) che dovrebbe essere come si è detto una delle prime cose che la Legge-Quadro istituirebbe, non potrà essere elaborato senza un supporto da parte di tutti i Piani di settore, cui l'intera amministrazione centrale è deputata. Per esempio i Piani Sanitari, Scolastici, Energetici, Infrastrutturali, di Difesa del Suolo, etc.

Si deve realizzare pertanto uno "scambio" contrattuale anche fra Programma nazionale del territorio e i Piani di settore. Talora il Programma nazionale dovrà "recepire" le istanze e le scelte dei Piani di Settore, tal'altra sono i Piani di settore che dovranno recepire le istanze e le scelte del Programma nazionale, soprattutto in tema di organizzazione dell'armatura urbana nazionale e di delimitazione dei "Sistemi urbani di riferimento" della politica di distribuzione settoriale dei servizi dipendenti dall'amministrazione centrale.

Il punto di connessione fra i due tipi di pianificazione dovrebbe essere la programmazione pluriennale della spesa, prevista dai Piani di settore e le procedure previste per questo tipo di raccordo, dovrebbero essere definite nella Legge-Quadro (di cui al punto 1).

I Piani di settore, infatti, diventano "certi" solo quando vengono costruiti sulla base di una disponibilità finanziaria definita, ed è a questo punto che il coordinamento "territoriale" degli interventi diventa possibile ed efficace.

POLITICA DELLA CITTA' E DEI SISTEMI URBANI-METROPOLITANI

1. Strumenti e indirizzi di una "politica dei Sistemi urbani", come politica nazionale della città
2. I Servizi Urbani superiori e la loro distribuzione nel territorio nazionale, come strumento di una politica nazionale della città (Università, Centri di Cultura e di Ricerca, Grande Stampa, Sanità Specialistica, Teatro e Musica,
3. L'organizzazione delle "Province Metropolitane" come strumento istituzionale e organizzativo per una politica di redistribuzione dei Servizi Urbani Superiori
4. Strumenti di sostegno e di incentivo al "Rinnovo urbano" dei centri urbani esistenti (nel quadro della loro inserzione nei "Sistemi urbani-metropolitani)
5. Strumenti di incentivo e promozione alla creazione di "Centri Direzionali" (nel quadro delle Politiche di localizzazione delle attività industriali)
6. Politiche e Metodi di gestione "nuova" del Traffico urbano (e strumenti di applicazione di essa), nel quadro di una pianificazione unitaria e integrata del Trasporto nei Sistemi urbani-metropolitani

1. Strumenti e indirizzi di una "Politica dei Sistemi Urbani," come Politica nazionale della Città

Una politica nazionale della città si rende sempre più urgente perché la condizione urbana della vita da un lato sta interessando sempre più la stragrande maggioranza dei cittadini, e dall'altro sta assumendo dei contorni sempre più drammatici, specie nelle aree a più intensa urbanizzazione.

La politica nazionale della città mira, in fondo, alla distribuzione ottimale dei "valori urbani" e della "qualità urbana di vita" su tutto il territorio nazionale. Una simile politica, anche se necessita dell'insostituibile concorso delle Regioni, date le loro primarie competenze in materia urbanistica, non può essere compito esclusivo del livello regionale, perché il riequilibrio dei valori urbani sul territorio nazionale, supera spesso i confini regionali.

E' compito del Programma nazionale (di cui al punto 2 della 1ª Parte) definire i contenuti di una Politica nazionale della Città, cioè di una politica di redistribuzione ottimale dei valori urbani sull'intero territorio nazionale, in modo da porre ^{nel tempo} tutti i cittadini italiani in condizioni di "parità" e di uguaglianza rispetto ai più importanti valori urbani e al benessere urbano; di fronte al godimento di quello che si può definire l' "effetto-città".

Qui ne indicheremo del tutto schematicamente alcuni criteri:

1. Le aree a più elevata concentrazione urbana, cioè le aree metropolitane, devono smettere di essere ancora la sede gravitazionale di ulteriori servizi urbani qualificati, che assorbono ancora energie che potrebbero essere erogate in modo decentrato, e creano insuperabili problemi di congestione e di degrado urbano da "intasamento" dei servizi. (Caso emblematico: l'ipercongestione dei servizi nelle grandi università urbane e nei centri ospedalieri delle grandi città).
2. Poiché, tuttavia, la soglia di utenza necessaria per l'installazione e il funzionamento di alcuni Servizi superiori (specie nelle aree a minor capacità reddituale, quindi a più bassa frequenza d'uso iniziale di detti Servizi) non può essere inferiore ad una certa "massa critica", diciamo intorno al milione di abitanti, le città medie e piccole (fra cui le principali "Province" nelle aree a urbanizzazione non intensa) non raggiungono le condizioni di essere sedi dei Servizi superiori se non "integrate" in "Sistemi Urbani" (e "Sistemi di città")

2. I Servizi urbani "superiori" e la loro distribuzione nel territorio nazionale, come strumento di una politica nazionale della città

I Servizi urbani "superiori", per es.: Università, Centri di cultura e di Ricerca, Grande Stampa, Sanità specialistica, Infrastrutture per il Teatro, la Musica, etc.) sono i fattori che producono l'effetto-città. La loro equa distribuzione per "Sistemi urbani" è dunque la condizione per una diffusione su tutto il territorio dell'effetto-città.

Ogni politica di gestione pubblica di tali Servizi, pertanto, dovrebbe essere rigorosamente finalizzata alla Politica della città e dei Sistemi Urbani, così come è stata delineata nel punto 1, precedente).

Una volta delimitati dal Programma nazionale i Sistemi Urbani (e Bacini di consumo e di utenza dei Servizi superiori) su tutto il territorio nazionale, si dovrebbero per ciascuno di essi valutare gli effettivi "fabbisogni di Servizi superiori", data la utenza di riferimento e le infrastrutture e le offerte già esistenti. E tutte le politiche settoriali, dello Stato attraverso le sue competenze di interesse nazionale, edelle Regioni, per le loro competenze, dovrebbero essere concordemente e contrattualmente orientate alla realizzazione degli obiettivi di soddisfare nel più breve tempo possibile quei fabbisogni.

A cominciare dalla politica edilizia (delle residenze) che deve essere aiutata in ragione dei diversi fabbisogni edilizi calcolati per "sistemi urbani"; passando alla politica delle infrastrutture sanitarie, scolastiche (Università) alla dotazione di "Servizi" organizzati per l'Ambiente, la Cultura, la Ricerca, la Tecnologia, etc. tutti tali servizi dovrebbero essere giudicati e valutati "per sistemi urbani".

capaci nella loro funzionalità integrata di raggiungere la massa critica anzidetta, e divenire "señi organizzate" - anche se con elevata diffusione delle accessibilità - di tutti i Servizi che producono l'"effetto-città", e il moderno benessere urbano.

3. La politica dei trasporti urbani, perciò, dovrebbe essere finalizzata alla strategia della creazione di tali "Sistemi urbani", individuati sul territorio nazionale, (al di là seppure con il massimo rispetto dei confini regionali) dal Programma nazionale (come avvenuto nel Programma federale tedesco del 1975). Si tratta perciò di creare dei "Bacini territoriali" piuttosto omogenei (chiamati appunto Sistemi Urbani) che siano nel contempo: Bacini di traffico "quotidiano urbano, Bacini del mercato del lavoro, Bacini delle Opportunità di Servizi superiori, cui adeguare con rigore la politica di redistribuzione territoriale delle risorse per le politiche dei Servizi superiori.
4. Nelle aree a più elevata concentrazione urbana (metropolitane) la politica dei Sistemi urbani dovrebbe essere indirizzata a contenere l'ulteriore concentrazione di servizi (che però sarebbe impossibile senza una contemporanea, simultanea, politica dei sistemi urbani nelle aree a bassa concentrazione); e a "razionalizzare" gli insediamenti esistenti, cercando di "dare spazio" alla congestione e ripartendo i Servizi superiori in Unità operative non superiori alle soglie di utenza ritenute "minime" ma che dovrebbero conoscere anche un loro "massimo" (il caso delle Università, è ancora un caso emblematico: quelle superiori ai 50 mila studenti dovrebbero operare "sdeoppiamenti" proporzionali alla loro entità).
5. La ^{e il coordinamento} simultaneità della politica dei sistemi urbani, anche se con strategie diverse, sia nelle aree a grande concentrazione che in quelle a bassa concentrazione, è condizione indispensabile del suo successo: altrimenti non si fa che convogliare risorse sempre nuove nelle aree metropolitane senza ottenere il loro decongestionamento, da un lato; e disperdere ancora risorse nelle aree a bassa concentrazione, per unità urbane, senza raggiungere la soglia sufficiente per innescare l'effetto-città, da altro lato.

3. L'organizzazione delle "Province metropolitane" come strumento istituzionale e organizzativo per una politica di redistribuzione dei Servizi urbani superiori

Una politica dei sistemi urbani, nel senso indicato, che coincide in una politica di redistribuzione razionale e calcolata dei Servizi urbani superiori sul territorio, ha bisogno di una unità istituzionale di riferimento per la programmazione di tali servizi nel sistema urbano di riferimento. Si tratta di "programmazione" e di "pianificazione territoriale", non di "gestione" che - in linea di principio e salve opportuni riordini funzionali che non riguardano ora il punto che trattiamo - può continuare ad essere assicurata dalle istituzioni attuali.

La proposta di istituzione della "Provincia metropolitana" (contenuta in un disegno governativo già in discussione in parlamento) può costituire lo strumento istituzionale per una siffatta politica, con un importante adattamento. Infatti, la Provincia metropolitana dovrebbe costituire la Unità istituzionale di pianificazione e programmazione dei Sistemi urbani, sia nelle aree ad alta concentrazione urbana (dette appunto "metropolitane"), coincidendo però con le Province odierne (con nuove funzioni) se il Sistema urbano viene delimitato nei confini della provincia stessa; che nelle aree a bassa concentrazione, come "super-provincia" (cioè accorpante più di una provincia) nei casi in cui il sistema urbano, deve raggiungere dimensioni superiori ad una sola provincia. In molti casi è probabile che il Sistema urbano possa coincidere con i confini di una Regione (se questa non è di dimensioni molto ampie).

Trattandosi solo di una Unità di programmazione e pianificazione, essenzialmente integrata (socio-economica e fisica), l' Autorità del Sistema urbano e "metropolitana" dovrebbe essere il risultato di decisioni contrattuali che gli Enti impegnati nella contrattazione di piano (di cui alla legge-quadro, vedi punto 1 parte 1°) prenderebbero, nel quadro delle rispettive competenze di pianificazione territoriale, fissate dalla legge suddetta.

Insieme alle competenze in materia di pianificazione, le dette Autorità metropolitane e di Sistema urbano, sarebbero le sedi più adatte ad istituire nuovi sistemi di ^{raccolta e} valutazione dei fenomeni urbani, così poco conosciuti e rilevati nelle nostre città. Si tratterebbe di istituire dei veri e propri "Osservatori" del sistema urbano, con una elevata capacità di monitoraggio dei fenomeni, gli stessi fenomeni che sono oggetto di controllo e di programmazione da parte dei piani.

4. Strumenti di sostegno e di incentivo al "Rinnovo urbano" dei centri urbani esistenti

La politica indicata di promozione dei "Sistemi Urbani" e di redistribuzione sul territorio dell'effetto città si fonda sul massimo "ricupero" dell'armatura urbana esistente. Perciò entro tale politica, si pone come indirizzo centrale quello del "rinnovo" delle strutture urbane esistenti.

Per la riorganizzazione e rinnovo urbano, e per la ricomposizione del patrimonio edilizio esistente che ne consegue, si pongono alcuni criteri di base:

1. nella città esistente occorre ordinare e/o immettere nuovi principi di organizzazione, quali:
 - aree di "condensazione sociale", a livello di quartiere;
 - alcuni elementi di "percezione" della città (che svolgano quella funzione che un tempo è stata dell'acropoli o del fiume)
2. occorre recuperare il senso del "luogo" (piazza, luoghi di incontro, dell'ambito fisico delimitato, che dia un senso di integrazione, di contiguità e magari di "usi sovrapposti" (se compatibili) e quindi della complessità delle funzioni urbane; e occorre invertire la tendenza verso la separazione funzionale degli spazi e delle aree, che ha dominato una urbanistica "razionale" nella fase più significativa del processo di industrializzazione.
3. la riqualificazione della città esistente pone problemi sotto alcuni profili "omogenei", ma secondo altri "differenziati". Per esempio se nelle città "storiche" si tratta di recuperare antichi valori introducendo nello stesso tempo valori nuovi e attuali; nelle aree periferiche o di più recente formazione si tratta invece di immettere fattori di relazione e principi di identificazione. Si può dire che occorrono soluzioni nuove per i vecchi centri, e soluzioni antiche per le nuove urbanizzazioni.

Perciò, mentre la politica dei Sistemi Urbani chiede un allargamento della pianificazione urbanistica e territoriale a scale più razionali per la creazione di un "effetto-città" generale, per il rinnovo urbano occorre abbas-

sare la scala della progettazione a singole zone a carattere "percettivo", in cui si esprimono in prevalenza valori di paesaggio urbano e lo spazio volumetrico in rapporto all'uomo residente riacquista un suo preciso valore "storico".

Quindi gli strumenti amministrativi convenzionali della pianificazione territoriale, dovranno recepire la necessità di una progettazione del rinnovo e dell'arredo urbano che sia coerente con il bisogno di ricupero ambientale, che la pianificazione a grandi dimensioni rischia di trascurare e perfino di sacrificare.

Si potrebbero per esempio formulare dei programmi di intervento a scale locali, integrati per "zone di iniziativa pubblico/privata"; in tali zone potrebbero affrontarsi, progettualmente, economicamente, amministrativamente, ed operativamente, i diversi problemi di riqualificazione e riconversione del patrimonio esistente, e di formazione di nuovi ambiti urbani. Si tratterebbe quasi di prevedere la istituzione di "pre-lece" urbanistiche, orientate e finalizzate alla valorizzazione "ambientale" della zona, per fini non solo ovviamente economico-commerciali (tuttavia da non trascurare come molla dell'attivazione dell'interesse privato), ma anche semplicemente "residenziali".

L'associazionismo che si potrebbe sviluppare in questa direzione e per queste finalità, potrebbe essere utilizzato dagli organi pubblici locali come strumento di una autogestione urbanistica, più o meno contrattata, sia pure nel quadro del rispetto delle finalità e dei vincoli di interesse "non-locale", regionale e nazionale.

5. Strumenti e indirizzi di promozione dei Centri Direzionali

La città che mediante una politica dei sistemi urbani viene recuperata allo sviluppo e all'effetto-urbano, oltre che dalla presenza dei Servizi superiori (vedi punti 1 e 2) viene qualificata dalla presenza di attività che la fanno sede di "Centri direzionali". La direzionalità è condizione essenziale, oggi, di "effetto-città", (come sempre d'altronde). Solo che il bisogno di "decentrare" la direzionalità, che si fa sentire alla scala nazionale, può oggi essere accompagnato dalle forme nuove - diciamo subito "telematiche" - attraverso cui si può esercitare oggi la direzionalità.

Ma perché la direzionalità decentrata possa essere oggi promossa - attraverso i mezzi telematici - occorre che nel sistema urbano che aspira ad essere anche centro direzionale, si attuino alcune forme organizzative, che consentino alla strumentazione telematica di essere messa in funzione e di esplicare i suoi ruoli.

In realtà ciò che distingue sotto questo profilo le grandi aree metropolitane del paese dove si "concentra" la direzionalità, da quelle aree dove la direzionalità non è ancora arrivata a livelli soddisfacenti, è che proprio in quelle aree (metropolitane) la direzionalità è "diffusa", mentre in queste, quel poco di direzionalità che esprimono è altamente "concentrata".

La politica dei sistemi urbani potrà assicurare una promozione della direzionalità nelle aree in cui scarseggia, proprio spingendo la diffusione nel territorio di una maggiore presenza di attività direzionali, e accompagnando questa diffusione con adeguate dotazioni di mezzi informatici e telematici.

Il sistema urbano, infatti, in tanto ha un senso in quanto diffonde sul territorio le funzioni della città; se questa diffusione si accompagna con la creazione di "centri direzionali" o "quadrati di servizi" (come sono stati chiamati) ben articolati da corrispondere ad una moltiplicazione di centri di interesse urbano (per es. le associazioni pro-loco urbanistico di cui si diceva nel punto precedente, a proposito delle politiche di rinnovo urbano), e se questi "quadrati di servizi" saranno telematicamente collegati con gli altri centri analoghi o superiori di decisione, il governo delle città diventa assai più diffuso. E diffondendosi, diffonde sul territorio l'effetto-città, come la politica dei sistemi urbani postula.

Per ottenere questi risultati, necessariamente distribuiti nel tempo, si dovrà cominciare con delle esperienze pilota. Sarebbe opportuno poter disegnare dei modelli funzionali di Centri direzionali, dopo averne sperimentati alcuni in via dimostrativa.

I "quadrati di servizi" verrebbero ad essere il fulcro di alcuni sistemi di relazione fra gruppi diversi di popolazione interessata: bambini, giovani, adulti ed anziani. Perché essi diventino veramente centri di "socializzazione" occorrono due funzioni: una "interna" di vitalizzazione effettiva, con attrezzature anche modeste, ma che consentano rappresentazioni cinematografiche, teatrali, televisive, ed abbiano infrastrutture sportive, piscine, palestre, ristoranti, discoteche, drugstores, centri d'arte, gallerie, centri musicali, etc.; ed una funzione "esterna", di comunicazione, per via telematica, per avere dati, notizie, realizzare scambi di informazione, possibilità di assistere ad altre manifestazioni e spettacoli, dialogare insomma con altri "quadrati di servizi" o di sedi sociali e politiche più lontane.

Quindi "relazioni sociali" interne e relazioni sociali e "politiche" esterne. La partecipazione "esterna" potrebbe essere promossa sulla base di concreti problemi amministrativi ed urbanistici della zona, della città, della regione di appartenenza. Tale partecipazione avverrebbe attraverso il collegamento di tutti i "quadrati di servizi" fra loro (con circuiti più o meno chiusi); e i quadrati di servizi potrebbero essere collegati con gli organi rappresentativi ufficiali (assemblee comunali, provinciali, regionali e rispettive giunte, etc.). Insomma il mezzo telematico potrebbe essere un efficacissimo mezzo di attivazione sociale locale, ed anche di decentramento decisionale: tutto sulla base di una proliferazione di centri decisionali.

6. Politiche e Metodi di gestione "nuova" del traffico urbano

I problemi del traffico urbano stanno diventando fra i più gravi, nell'ottica di una difesa "ambientale" della qualità della vita. Essi si pongono naturalmente come drammatici nelle aree a più elevata concentrazione metropolitana, ma la diffusione dissennata del mezzo privato sta creando problemi gravi anche in piccoli centri urbani nelle aree a più bassa concentrazione urbana.

Nel quadro rinnovato di una politica dei Sistemi Urbani (come quella che è stata delineata nei punti 1, 2 e 3) occorre adottare con urgenza anche una politica dei Trasporti urbani che sia ad essa strettamente coerente e funzionale, anzi che sia la "stessa" politica. Per conseguire questa "sintesi", occorre rispettare alcuni principi e indirizzi che qui sommariamente indicheremo:

1. Innanzitutto ogni "piano" di assetto territoriale alla scala del sistema urbano deve includere un piano dei trasporti; e un piano dei trasporti non dovrà mai essere dissociato dal piano di assetto di cui è funzione e strumento. Per quante elementare e ovvio, questo principio non viene quasi mai rispettato. Infatti non si potrà mai stimare convenientemente la domanda futura di trasporto (che è la base di ogni piano di trasporti che valga la pena di considerare tale) e la sua distribuzione nella "rete" spaziale, se non in ragione delle scelte di localizzazione di residenze e servizi; e queste non sarebbero ragionevoli se non conoscendo vincoli e possibilità dei trasporti.
2. Un piano dei trasporti alla scala dei sistemi urbani dovrà fundamentalmente diversificarsi dalla mera "ingegneria del traffico" che per il momento perdura nella gestione del traffico urbano nella maggior parte delle città italiane. La gestione dei flussi di trasporto dovrà essere sempre più programmata in anticipo, sulla base di una conoscenza anticipata e valutata della domanda.
3. A livello di sistema urbano, il sistema di trasporti sarà essenzialmente concepito come un sistema "pubblico". La infrastruttura fondamentale di questo sistema "pubblico" di trasporto dovrà essere una rete essenziale di "metropolitane" su ferro (pesanti e "leggere" a seconda delle circostanze) il maggior percorso delle quali - però - sarà di superficie (data la vastità delle aree interessate

alla nuova organizzazione dei sistemi urbani). Una rete di bus - con largo impiego di filobus come tecnologia appropriata antiinquinante - potrà essere concepita e progettata - nella logica di un servizio diffuso inter-modale - per servire le aree di gravitazione di ciascun arresto o stazione della rete metropolitana. Il sistema complessivo dovrebbe essere integrato con un piano di parcheggi-auto strategicamente funzionale alla distribuzione inter-modale degli spostamenti, sempre alla scala del sistema urbano.

4. La riorganizzazione del trasporto urbano a livello di sistema urbano, dovrebbe affrontare con cura particolare i movimenti di merci all'interno della città, per eliminarne ogni impatto sia ambientale che sulle stesse condizioni del movimento delle persone. Il trasporto merci urbano dovrebbe essere sempre più organizzato attraverso sistemi collettivi di raccolta e distribuzione; concentrando in grandi "centri-merci" o mercati generali (strategicamente collocati alla scala dell'intero sistema urbano) il trasporto da e verso l'esterno del sistema stesso, e concentrando in certe prestabilite canalizzazioni, e talora perfino una organizzata presenza di vettori pubblici o in concessione, la distribuzione capillare delle merci ai punti di vendita al consumatore. Il trasporto merci urbano dovrà ricevere una attenta regolamentazione funzionale agli studi realizzati su di esso: nei casi più gravi esso dovrà essere con fermezza limitato alle ore notturne.
5. Infine, dei nuovi sistemi dovranno essere con coraggio trovati per realizzare una maggiore efficienza operativa del traffico pedonale, specialmente nei centri storici delle città italiane. Tale traffico dovrà essere congiunto con severe limitazioni del traffico privato in detti centri, il miglioramento di quello pubblico, la creazione di zone pedonali su larga scala e l'introduzione di nuovi sistemi di traffico "leggero": tapis roulants, scale mobili, taxi collettivi, etc.
6. La creazione di infrastrutture "metropolitane" su ferro, potrà impegnare vaste risorse finanziarie, che potranno trovare un contributo in una sorta di autofinanziamento nello stesso settore della gestione del traffico. Si dovrà mettere allo studio un sistema di "road pricing" finalizzato al finanziamento delle infrastrutture. Per es. lo Stato potrebbe creare un Fondo speciale per costruzione di "metropolitane" nei diversi sistemi urbani, al quale potrebbero attingere solo quei comuni e quelle regioni che accettano di imporre una sovratassa automobilistica per poter circolare nelle città, e in certe zone critiche delle stesse. Fra l'altro tale fondo potrebbe perfino

no essere amministrato dagli stessi automobilisti, trasformando la sovratassa di cui si diceva in quote azionarie della società che gestisce il fondo.

Parte terza

POLITICA DELL'AMBIENTE NATURALE

1. Una Politica dell'Ambiente naturale che sia strettamente inquadrata in una più generale Politica del Territorio e della Città
2. Indirizzi generali comuni a tutti i settori della politica ambientale, per una razionale utilizzazione degli strumenti a disposizione
3. Indirizzi specifici della Politica ambientale: un Piano organico di Difesa del suolo
4. Indirizzi specifici della politica ambientale:
un Piano organico di Salvaguardia e valorizzazione delle aree ecologiche

1. Una Politica dell'Ambiente naturale che sia strettamente inquadrata in una più generale Politica del Territorio e della Città

Anche una più spinta politica di tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale, non meno che la politica della città (di cui alla parte 2°) deve raccordarsi al rinnovamento del Quadro operativo generale di una Politica del Territorio. Questo è un carattere distintivo e specifico della Politica "ecologica" e dell'ambiente naturale propugnata dal Partito socialista. La politica della città e la politica dell'ambiente devono essere un tutt'uno coordinato, interdipendente; non devono essere politiche "settoriali" separate, ma studiate ed attuate nello sforzo di una finalizzazione comune: il maggiore benessere urbano ed ambientale del cittadino, che è sempre unico fruitore dei beni ecologici, sia urbani che naturali.

L'assenza di un tale quadro di riferimento operativo comune, oltre a far venir meno le linee guida stesse della politica ambientale, ha costituito negli anni recenti una delle principali difficoltà alla efficacia attuazione delle leggi "settoriali" approvate, rimaste invischiate nella rigidità del conflitto di competenze tra Stato e Regioni, nella confusione degli obblighi reciproci, nella indeterminatezza dei modi e delle scadenze degli interventi, nella eterogeneità e scarsa integrabilità di programmi e strutture, nella impossibilità di definire credibili scale di priorità e quindi di programmare l'impiego di risorse intellettuali e materiali.

A livello di dibattite, i confronti si sono svolti prevalentemente sul piano delle idee, manifestando scarsa capacità di tradurre le idee migliori in progetti di dimostrata fattibilità, e viceversa mostrando la sterile volontà di volere tutto e subito.

Una analisi di quanto è accaduto negli anni recenti, mostra che i principali fattori di insuccesso sono stati:

1. L'istituzione delle Regioni e il consistente trasferimento ad esse di competenze e di strutture in materia ambientale hanno determinato una degenerazione quantitativa e qualitativa delle residue strutture centrali, che non sono state rimodellate e potenziate in funzione dei nuovi compiti dello Stato. D'altra parte le Regioni non hanno creato le strutture che i compiti ad esse assegnati richiedono, talché - nel complesso - si è de-

determinate un pauroso vuoto di strutture.

2. Le Amministrazioni centrali hanno singolarmente ricercate compensazioni alla perdita di potere proponendosi ciascuna come nucleo di amministrazione generale dell'ambiente; ne è scaturita una rivalità tra le stesse amministrazioni centrali che ha consolidato, sul piano culturale, il modello della centralizzazione del "governo dell'ambiente" e, sul piano pratico, l'inazione.
3. La sterile contrapposizione di modelli centralistici ha distolto l'attenzione dall'esame e dalla soluzione di problemi "critici", che si sono progressivamente aggravati, particolarmente per quanto riguarda l'acquisizione di indispensabili elementi di conoscenza sull'ambiente e il perfezionamento del quadro normativo.

Da quanto si è constatato, ne emerge perciò che un nuovo Quadro operativo di riferimento, fondato sul "coordinamento" delle funzioni centrali tra loro (come indicato specialmente nel punto 8 della Parte 1°), e di queste ultime con le funzioni regionali e locali (come indicato nei punti 3 e 4 della Parte 1°), e che fissi "principi" e procedure" per la formazione l'attuazione e il controllo di un programma nazionale, costituisce il punto essenziale di partenza del rilancio anche di una politica dell'ambiente naturale, nel quadro di una politica più generale del territorio.

E in questo modo si potrebbe anche utilizzare modalità e strumenti di una più vigorosa partecipazione dei cittadini alla politica ambientale, come già previste (punto 6, parte 1°) per la politica del territorio.

2. Indirizzi generali comuni a tutti i settori della politica ambientale, per una razionale utilizzazione degli strumenti a disposizione

E' un diffuso convincimento, ormai, che per quanto riguarda l'ambiente naturale, di fronte all'urgenza dei problemi di tutela e di gestione delle risorse, importanti progressi possono essere conseguiti attraverso la valorizzazione del sistema esistente, adeguatamente potenziato e guidato nell'ambito del richiamato quadro operativo generale.

Le azioni più urgenti che si dovranno compiere in proposito sono:

1. L'istituzione di un "punto focale" di "governo dell'ambiente", nel quale si privilegi la funzione organizzativa del coordinamento. Questa soluzione appare la più semplice data la attuale situazione istituzionale della P.A. e la più capace di comporre i conflitti e le inefficienze derivanti dalla molteplicità di soluzioni provvisorie sinora adottate, che hanno dato vita ad una complicata aggregazione-distribuzione di competenze ai tre livelli di governo: statale, regionale e locale. Attraverso il coordinamento sono superabili anche i limiti della attuale tendenza verso i piani di settore, che dovranno essere inevitabilmente coordinati al piano generale, attraverso procedure di concertazione fra amministrazioni.
2. La predisposizione di un "Testo Unico" delle leggi di interesse ambientale, come premessa alla semplificazione del corpo di leggi esistenti, al coordinamento tra le stesse, alla eliminazione delle carenze più vistose.
3. La "delegificazione" della normativa ambientale. Molte leggi di controllo ambientale, particolarmente quelle più recenti, comprendono nel loro testo anche i dispositivi tecnici della loro applicazione: ciò crea numerosi inconvenienti, il più vistoso tra i quali consiste nella necessità di modifica di tali dispositivi. La proposta consiste nel mantenere nel testo delle leggi soltanto i principi del controllo, demandando ad idoneo strumento a carattere amministrativo il compito di definire e aggiornare la normativa tecnico-applicativa.
4. Il potenziamento degli strumenti di conoscenza e di controllo dell'ambiente, attraverso la realizzazione di una rete di Servizi tecnici fra loro coordinati, e di una rete di Istituti scientifici. L'insieme delle due reti

si configura come strumento centrale della politica di governo dell'ambiente, essendo nelle condizioni di fornire alla stessa i criteri ispiratori ed informazioni che tengano conto delle connessioni tra i problemi settoriali e individuino le tendenze evolutive dell'ambiente.

Dalla rete di Istituti scientifici, i Servizi tecnici possono trarre elementi per la propria capacità di intervento e di risposta, fornendo nel contempo ad essi elementi importanti per la elaborazione dei programmi scientifici. La disponibilità di una idonea rete di Servizi tecnici consentirà anche di sfruttare a piene le notevoli potenzialità di un "Servizio civile" dei giovani, in attività straordinarie di interesse ambientale.

E' innanzitutto sulla modernità dei concetti ispiratori della progettazione dei nuovi Servizi tecnici che deve fondarsi l'importanza di questa proposta, che é la sola capace di introdurre nuova cultura e professionalità nel sistema pubblico di gestione dell'ambiente.

5. L'istituzione di un Sistema di "rappresentazione" dell'ambiente, che produca idonea Cartografia, di tipo sia tradizionale che specialistico, Archivi di documenti, Banche dati, dotate di idonei strumenti interattivi per l'acquisizione, l'analisi e la restituzione dei dati stessi. E ciò al fine di ovviare alla perdurante carenza di elementi descrittivi (carte e dati) che caratterizza quasi tutti i comparti ambientali del nostro paese (anche quelli urbani) e impedisce la disponibilità di serie storiche, necessarie a ben interpretare i fenomeni ambientali e a predirne l'evoluzione.
6. Il potenziamento della ricerca scientifica in campo ambientale, come strumento essenziale di progresso della conoscenza, capace in particolare di garantire l'aggiornamento dei Servizi tecnici, fornire informazioni e criteri per l'individuazione delle soglie di rischio e la definizione dei corrispettivi livelli di controllo, interpretare i fenomeni e le tendenze evolutive, migliorare le metodologie e le tecniche di controllo, di gestione e di risanamento ambientale.
7. L'istituzione di corsi, a numero chiuso e selettivi, di formazione professionale, finalizzati a soddisfare le richieste di competenze e professionalità ambientali da parte dei sistemi amministrativo e produttivo. (Il numero dei partecipanti dovrebbe essere stabilito in base ad accertate esigenze dei datori di lavoro, mentre i partecipanti dovrebbero godere di uno specifico rapporto di pre-impiego).

8. La promozione nei cittadini e nella società di una "immagine" dell'ambiente e dei suoi problemi consona alle esigenze di tutela e di valorizzazione delle risorse naturali, attraverso idonei programmi ed azioni di educazione ambientale, da svolgere a livello scolastico e dei mezzi di informazione.
9. L'istituzione di "sistemi" di Valutazione di Impatto Ambientale", per tutti gli interventi, pubblici e privati, nel territorio, sia quelli infrastrutturali che quelli produttivi. A questo proposito é urgente predisporre una iniziativa legislativa ad hoc che prescriva l'inserzione della procedura e delle modalità di valutazione di impatto ambientale, in tutte le progettazioni, non appena sarà emanata l'apposita direttiva Cee, che si pensa avverrà al più presto.

3. Indirizzi specifici della politica ambientale: un Piano organico di Difesa del Suolo

Se un grande spazio operativo si offre ad una politica ambientale anche entro i limiti degli strumenti legislativi ed amministrativi esistenti, nonché attraverso l'ordinamento istituzionale attuale, ciò non toglie che anche da un punto di vista "settoriale" alcune politiche dovranno essere suffragate da alcuni urgenti riordinamenti amministrativi e legislativi, volti a definire compiti ed operazioni ancora inesistenti.

Questo è il caso delle misure per la Difesa del suolo i cui obiettivi non hanno ancora trovato il modo di essere tecnicamente perseguiti per assenza di strumenti istituzionali adeguati. Tali obiettivi in sintesi sono:

1. la conservazione e il riassetto idraulico-agrario del suolo mediante opere di carattere idraulico, idraulico-forestale, idraulico-agrario e di bonifica;
2. la difesa degli abitati e delle coste dall'erosione marina;
3. il contenimento dell'erosione dei corsi d'acqua
4. la più generale sistemazione e regolamentazione dei corsi d'acqua, compresi gli sbocchi a mare, nel quadro di una politica generale di utilizzazione delle acque (di cui si dirà nella parte 4°)
5. la sistemazione delle frane e la prevenzione delle valanghe; e il contenimento dei fenomeni di subsidenza;

Per attuare tali obiettivi, oltre alle misure generali già ricordate (organizzazione di Servizi tecnici e di ricerca scientifica, nonché predisposizione di servizi di pronto intervento civile), occorre mettere allo studio un "Piano organico", secondo i criteri già proposti in sede parlamentare da più parti, e in particolare dal gruppo socialista.

Il Piano, che dovrebbe avere un orizzonte di lungo periodo (dieci-quindici anni almeno), dovrebbe però essere concretamente avviato in stralci coordinati con il Programma generale del territorio, ed in base a "progetti" finanziariamente valutati e operativamente fattibili.

Il Piano dovrebbe istituire i "Bacini idrografici" sulla base dei quali identificare e ripartire gli interventi, e articolarsi appunto per "progetti" da coordinare con altri progetti studiati nelle aree di interferenza (Sistemi urbani).

4. Indirizzi specifici della politica ambientale: un Piano organico di Salvaguardia e Valorizzazione delle Aree Ecologiche

La identificazione delle aree ecologiche del paese, nelle loro diverse tipologie e caratteristiche, é compito del Programma nazionale di assetto del territorio (di cui al punto 2 della parte 1°). Nel settore del coordinamento nazionale della politica del territorio, si dovrà inoltre organizzare un aggiornato "controllo" di tutte le iniziative - positive e negative - che vengono portate su tali aree, a livello delle Regioni e di altre istituzioni competenti sul territorio.

Per poter tuttavia "realizzare" gli obiettivi generali indicati dal Programma nazionale, quanto ad attrezzatura e gestione delle aree in questione, occorre creare un apposito organismo (e "Agenzia") nazionale di iniziativa, che sulla base di alcune cadenzate disponibilità finanziarie, messe via via a disposizione nel quadro delle decisioni finanziarie di spesa pubblica, svolga un Piano organico di interventi, partendo dalle aree più significative e il cui degrado é più avanzato.

L'Agenzia nazionale potrebbe agire come ente contraente di Stato e Regioni, e nello stesso tempo come appaltante di altri interventi da parte di Associazioni ed Enti locali, sulla base di progetti di intervento (investimento e gestioni) ben definiti.

Parte quarta

POLITICA DELLE INFRASTRUTTURE

1. Indirizzi e politiche di attuazione del Piano Nazionale dei Trasporti
2. Indirizzi e politiche di realizzazione delle Grandi Infrastrutture tecnologiche

1. Indirizzi e politiche di attuazione del Piano Nazionale dei Trasporti

I trasporti a livello nazionale sono uno strumento fondamentale di una politica nazionale del territorio. Ma proprio ciò dimostra l'urgenza (parte 1°) del rilancio di una politica del territorio e del rinnovamento del quadro operativo di tale politica, e con questo della elaborazione di un Programma nazionale di assetto del territorio. Infatti attualmente si sta elaborando un Piano nazionale dei trasporti senza alcun riferimento ad un Programma nazionale di assetto territoriale, il che significa costruire uno strumento senza conoscere gli obiettivi ai quali dovrebbe essere finalizzato.

Se si riuscirà a integrare il PNT al Programma di assetto, occorrerà riaffermare il principio fondamentale che il PNT deve "risultare" da una valutazione "indipendente" della domanda di trasporto nazionale di trasporto (sia di merci che di persone) distinta fra il livello "a lunga distanza o "interurbano" e il livello di "Sistema urbano" (urbano e "suburbano"). E solo dopo programmare le grandi linee direttrici lungo le quali distribuire tale domanda lungo la rete, secondo le modalità preferite. Occorrerà riaffermare il principio che il PNT non deve scaturire come coordinamento fra programmi "settoriali" di trasporto (ferrovie, autostrade, trasporto aereo o marittimo, e relative infrastrutture) già predisposti, come sono per esempio gli attuali piani delle ferrovie sesse o di altri sistemi di trasporto. E che si dovrà verificare al più presto la congruità di tali piani - che esprimono le intenzioni e i bisogni dei produttori o dei gestori delle varie modalità di trasporto - con i bisogni della utenza, dei consumatori in una larga visione degli interessi della collettività nel suo insieme.

Fatto salvo questo principio generale che pur apparendo di evidente validità non sembra sempre rispettato nelle concrete applicazioni (specie in questo momento di avvio del PNT), si dovranno sottolineare i criteri e gli obiettivi di fondo cui si dovrà ispirare il PNT:

1. In primo luogo esso dovrà sottolineare con vigore una separazione funzionale sempre più netta fra i trasporti "a lunga distanza" (nazionali, internazionali, interregionali, etc.) - sia di merci che di persone - dai trasporti "urbani", quelli che si sviluppano in modo accettabile entro la "quotidianità". Molti "pendolarismi" inaccettabili dovranno essere individuati, valutati, ed eliminati con questo criterio.

2. Una costante attenzione dovrà essere quella di migliorare il trasporto passeggeri per ferrovia su lunga distanza su tutta la rete, senza "ingiustizie" per alcune parti della rete nazionale (come avviene oggi soprattutto per il Mezzogiorno). Tale miglioramento riguarda naturalmente i tempi e la rapidità dei viaggi, ma anche e soprattutto il confort dei viaggi stessi, che è giunto oggi a livelli non accettabili.
3. Si dovranno studiare i modi per aumentare in assoluto la frequenza ai viaggi aerei. Su questo punto il PNT dovrà porre tutta la sua attenzione alle possibilità di sviluppo dell'aviazione cosiddetta "di terzo livello", (piccole distanze con vettori di ridotta capacità); tale sviluppo sarebbe del tutto coerente e funzionale allo sforzo per realizzare una diffusione dell'effetto-città sul territorio nazionale e la creazione dei sistemi urbani nelle aree a debole concentrazione urbana oggi.
4. Il traffico privato autostradale è oggi concentrato sulle piccole e medie distanze (anche se non è interamente al sistema urbano, in tal caso dovrebbe essere considerato "urbano" e essere orientato ai principi già definiti nel punto 6 della parte 2°); non è quindi pensabile che possa essere fattibilmente e ragionevolmente sostituito dall'uso della ferrovia, che dovrà invece prevalentemente servire i viaggiatori della lunga distanza (e lasciare invece il "pendolarismo" ai sistemi da mettere in piedi di trasporto pubblico urbano, nella netta separazione di funzioni indicata). Il traffico privato autostradale però dovrà essere radicalmente regolato ai fini della sicurezza delle persone, essendo la fonte più grave di "stragi" sulla strada. (9.000 morti all'anno e più di trecentomila handicappati). Una soluzione parziale ma importante è quella del controllo della velocità, come avviene negli Usa. (In Giappone, per es. la recente imposizione di una apparecchiatura sigillata a bordo dei veicoli, capace di segnalare con una emissione acustica di alta intensità il superamento del limite massimo di velocità, ha consentito di ridurre a meno della metà la perdita di vite umane, senza che per questo i produttori di auto ne abbiano risentito in termini di vendita).
5. Un altro fattore di sciagura immensa sulle strade è il diffuso, sregolato, traffico misto di autocarri e auto. Si dovrebbe porre un freno all'aumento del trasporto camionale, a favore di quello ferroviario e di cabotaggio, con una adeguata politica tariffaria; occorrerà però anche pensare a dare al trasporto camionale una "sede propria" rispetto a quello delle auto, almeno nei tratti autostradali di più intensa frequentazione.

6. Per quanto riguarda il trasporto merci a lunga distanza, il PNT dovrà risolvere in modo convincente il problema di eliminare gli ostacoli esistenti allo sviluppo del trasporto di cabotaggio, che sembrerebbe una via assai economica e del tutto congeniale alla morfologia dei nodi di trasporto in Italia, nonché alle localizzazioni di insediamenti produttivi. Non si capisce perché questo mezzo di trasporto sia stato così trascurato fino ad oggi. Speriamo che il PNT ci sveli questo "mistero".
7. Gli investimenti in infrastrutture di trasporto sono quelli che hanno sull'ambiente l'impatto fra i più forti e incidenti. Essi sono di natura diversissima, ma tutti ugualmente incidenti. Il settore dei trasporti dovrà essere fra i primi a regolarizzare l'uso della procedura dell'analisi dell'impatto ambientale, (di cui si è detto nel punto 2 parte 3°)
8. Il PNT dovrà esprimere con chiarezza le opzioni circa l'alternativa di far trasportare tutte le merci che ne sono suscettibili, "per condotta" piuttosto che per modi convenzionali. Ciò implica una chiara preferenza, che si dovrà tradurre in progetti - con connessi calcoli di costi e benefici relativi - di costruzione di reti varie di "energodotti" (oleodotti, gasdotti, elettrodotti, etc.); tra i benefici ovviamente si dovrà valutare "economicamente" l'impatto favorevole sull'ambiente. Ma questo genere di "infrastrutture" sembrano più riguardare la categoria di infrastrutture "tecnologiche" (di cui al punto prossimo).

2. Indirizzi e Politiche di realizzazione delle Grandi Infrastrutture tecnologiche

Una politica del territorio e dell'ambiente, come quella che é stata delineata nelle parti precedenti, non può ignorare i suoi organici collegamenti con quelle politiche infrastrutturali che più hanno un impatto con il territorio e l'ambiente. Tali infrastrutture hanno soprattutto attinenza con la produzione di energia e la produzione di acqua.

La produzione di energia si manifesta sotto una grande infinità di aspetti. Lo sforzo di "risparmiare" alcune fonti tradizionali di energia (come petrolio carbone etc) ha sviluppato la ricerca di fonti complementari e alternative che da un lato ricavano dall'ambiente un contributo positivo (come le fonti naturali di energia come quella solare, eolica, etc.) dall'altre danno all'ambiente un contributo decisamente negativo (come é il caso della energia nucleare e della sua produzione). In ogni caso non si vede come decisioni e politiche in ordine alle fonti di energia (per es. quelle del cosiddetto Piano energetico nazionale) possano essere sviluppate senza nessun organico collegamento e coordinamento con un Programma di assetto del territorio (non altrimenti di quanto si é detto per il Piano Nazionale dei Trasporti).

In particolare, anche prescindendo da un giudizio di merito sulla opportunità di sviluppare la produzione di energia nucleare (con l'installazione di relative centrali), e in quale misura (quante centrali), giudizio che dovrebbe mettere in un trade-off decisionale criteri di valutazione economica insieme a criteri di valutazione di impatto ambientale, anche prescindendo da tale giudizio, si diceva, la localizzazione degli impianti dovrebbe essere argomento centrale di un Programma di assetto territoriale, in quanto sarebbe decisione che riguarda più la competenza di una politica territoriale che della politica energetica in senso stretto.

Ne il fatto che la localizzazione degli impianti si faccia con il consenso o l'opposizione casuale di questa o quella comunità locale o regionale, é fattore che tranquillizza, ed esonera da una politica nazionale circa la scelta dei siti. Infatti, tale localizzazione coinvolge interessi, priorità, vincoli territoriali di interesse così generale, che solo dal decisore nazionale (e non da quello locale) può essere valutato legittimamente ed efficacemente l'insieme dei costi e benefici della decisione stessa.

Dunque é urgente la definizione di un Programma di assetto territoriale a livello nazionale anche per questo aspetto: il riallacciarsi a decisioni connesse al Piano energetico nazionale che sono andate in avanti, in colpevole assenza di una valutazione territoriale legittima. Un riordinamento delle competenze e delle procedure in tal senso (pur in presenza

ovviamente di scelte già compromesse) é sempre possibile, se non altro ad evitare errori futuri.

Analogamente si può dire per le scelte concernenti la politica delle acque. In questa direzione per fortuna le scelte sono meno compromesse, lo stato di avanzamento meno progredito, e l'impatto ambientale, tutto sommato, meno grave. Tuttavia é urgente che in materia di produzione idrica, lo Stato elabori una prospettiva di lungo termine sullo sviluppo dei bisogni, della domanda e dei consumi, per tutti gli usi. E faccia i conti circa una economica utilizzazione delle acque disponibili, con tutti i mezzi (anche quelli della desalinizzazione dell'acqua marina, se del caso), data la distribuzione regionale e locale sia delle fonti che dei bisogni stessi. Un piano organico a livello nazionale é ancora inesistente in proposito.

E i risultati di esso, con le connesse preferenze espresse in termini di progetti idrici, dovrebbe essere messo in relazione con gli interventi idrici per bacini, studiati e auspicati nel Piano organico della Difesa del suolo, per la stretta ovvia interdipendenza dei due "piani", la cui diversa finalità tuttavia consiglia di mantenere distinti.