

Pianificazione e programmazione per lo sviluppo sostenibile

Il governo del territorio al tempo del Next Generation EU

Simone Ombuen, Università Roma Tre

<https://ntplusestilocaliedilizia.ilsole24ore.com/art/pianificazione-e-programmazione-lo-sviluppo-sostenibile-AE3UXUE>

Estratto dal dossier “Le leggi regionali e la ricerca dei principi del diritto urbanistico”, a cura di CenSU, INU, SIU, pubblicato da NT+ Enti Locali & Edilizia, Il Sole 24 Ore, 2021

<https://ntplusestilocaliedilizia.ilsole24ore.com/art/le-leggi-regionali-e-ricerca-principi-diritto-urbanistico-AEtk5B>

I modelli regionali di governo del territorio centrati sulla pianificazione urbanistica, di fronte alla crisi pandemica climatica ed economico-sociale, affrontano in modo differenziato la mutazione da un approccio conformativo ad una programmazione orientata ad obiettivi performativi di sviluppo sostenibile.

Dalla lettura di questa indagine sull'avanzamento delle normative regionali per il governo del territorio un primo elemento emerge con chiarezza: i parziali tentativi di riforma di livello regionale mancano della definizione di governo del territorio causata dall'assenza della legge di principi da parte dello Stato. E non solo per motivi definitivi, ma perché il governo del territorio ha una latitudine che non copre solo le competenze concorrenti fra Stato e regioni¹, ma che ricomprende la necessità di coordinamento anche con materie di competenza statale esclusiva², che per questo solo la legge statale può rendere governabili unitariamente. Da qui l'importanza di una legge statale di principi che organizzi il governo del territorio e lo coordini fra Europa, Stato e regioni, recependo i principi di sostenibilità dello sviluppo del Green Deal europeo³ che lo stesso parlamento europeo sta studiando di inserire fra quelli di rango costituzionale.

È proprio la natura fortemente inclusiva e di coordinamento che, in assenza di pratiche forti e condivise di politiche di sviluppo economico, fa del governo del territorio la via maestra per il recepimento italiano dello Sviluppo Sostenibile. Sia sul lato delle finalità e degli obiettivi, sia dal punto di vista dei principi e dei metodi di applicazione. Ciò è tanto più importante oggi che il Paese si trova alle porte di una brusca accelerazione delle politiche di investimento pubblico, in attuazione del PNRR, per utilizzare la ricostituzione del capitale sociale necessario a porre al futuro in modo sostenibile la prossima generazione come strumento per la ripresa civile sociale ed economica che serve per tirar fuori il Paese dalla crisi in cui naviga, crisi fortemente aggravata con la sindemia da Covid-19.

Come chiaramente evidenziato dalla Commissione europea⁴, gli interventi previsti per la redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza non si possono limitare a meri cicli di investimenti in opere, ma vanno

¹ dall'art. 117 3° comma del nuovo Titolo V della Costituzione: protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;

² Anzitutto, dall'art. 117 2° comma del nuovo Titolo V della Costituzione: e) [...] sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; r) [...] coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

³ Cfr, il Green Deal europeo, COM(2019) 640 final. Vedi anche il Programma di Azione Ambientale al 2030, al link: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/IT/COM-2020-652-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

⁴ nel Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>

profondamente connessi a riforme di tipo strutturale, in applicazione del principio di coerenza⁵. Per l'Italia si tratterebbe di affiancare al tradizionale principio di conformità a cui si ispira la pianificazione della 1150/1942 ed in generale l'azione amministrativa, una nuova modalità che attraverso l'elaborazione di scenari strategici individui obiettivi generali e bersagli specifici, con azioni concretamente misurabili. Il principio di coerenza illumina tutto il processo, dalla coerenza agli obiettivi generali assunti dal paese a livello internazionale fino alla coerenza delle azioni specifiche che ogni comune operasse agli obiettivi specifici in grado di concretizzare localmente gli obiettivi generali degli SDGs. Si tratta di un approccio già definito dall'OCSE/OECD, che ha dato avvio ad una specifica linea di elaborazione⁶ per l'implementazione del principio di coerenza in tutte le politiche di attuazione degli SDGs, approccio che la Commissione europea ha fatto proprio nel 2013 e ribadito ed ampliato nel 2019.⁷

Nell'analisi comparata fra diversi impianti legislativi regionali l'approccio strategico, proprio della pianificazione performativa e dello sviluppo sostenibile, è già rintracciabile. Esso trova spazio in modalità differenziate, a seconda delle diverse caratteristiche degli impianti legislativi. Nel caso della P.A. di Trento vediamo una evoluzione matura verso il governo integrato del territorio, che presenta facilità di transito al principio dello SvS. Si segnalano in particolare l'approccio strategico dei piani territoriali di comunità promossi dalle Comunità di Valle, la centralità delle modalità partecipative nella definizione degli obiettivi, il recepimento degli obiettivi di SvS con il coinvolgimento dei Parchi nella formazione dei piani.

Nella legislazione della Regione Lombardia si individua invece una inadeguatezza della visione strategica perché riferita alla sola dimensione comunale, in una regione dove la gran maggioranza dei comuni è sotto i 5 mila abitanti. La pianificazione d'area vasta, tutta di livello regionale, a causa del complesso rapporto con la pianificazione comunale non è in grado di trasmettere opportunamente gli obiettivi del PTR. Inoltre la sostenibilità viene interpretata come limite (LR 12/2005 art. 20) anziché come obiettivo strategico.

L'esperienza dell'Emilia-Romagna, regione nella quale vi è un tradizionale e buon livello di complementarità fra pianificazione fisica e programmazione dello sviluppo socioeconomico, presenta una pluralità di strumenti negoziali: Accordi territoriali (art. 58) per concordare obiettivi e scelte strategiche tra enti; accordi di programma (art. 59 e 60) e accordi con i privati (art. 61) nei PUG. Il Documento strategico per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, connesso alla Valsat e basato su un quadro conoscitivo di tipo dinamico ed evolutivo, si caratterizza come utile per recepire gli obiettivi di SvS definiti a livello regionale e metropolitano e introdurli nella negoziazione con i privati all'interno degli accordi operativi.

In Veneto la Legge Regionale 6 giugno 2017, n. 14, "Disposizioni per il contenimento di consumo di suolo e modifiche della L.R. 11/2004", introduce a livello comunale i "crediti da rinaturalizzazione". In essa si trovano i principi per la rigenerazione urbana attraverso la riduzione del consumo di suolo e la restituzione alla natura di suoli consumati, mentre meno evidente è il ruolo della programmazione regionale, al di là di dichiarazioni di principio, per l'assunzione degli obiettivi di SvS nel Governo del Territorio.

In Toscana, a fronte di una esplicita assunzione della sostenibilità a livello regionale, si riscontrano alcune contraddizioni fra la centralità del piano urbanistico, con la complessità e i sistemi di garanzia che necessita, e l'interesse delle funzioni di governo del territorio e di sviluppo sostenibile che vengono pure assunti come visione d'insieme dell'impianto della legge regionale, ma che nella declinazione effettiva dei piani urbanistici sono per lo più riferiti agli aspetti edilizi.

La regione dell'Umbria esprime uno dei casi più maturi fra i modelli regionali di governo del territorio, con un testo unico che definisce una più ampia integrazione fra programmazione, pianificazione e sviluppo

⁵ Regolamento UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, Art. 19 comma 3 lett. K) La Commissione valuta ... "se il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentano azioni coerenti."

⁶ Cfr. <http://www.oecd.org/gov/pcsd/public-governance-sdgs/>

⁷ Cfr. <https://op.europa.eu/s/oPar> e <https://op.europa.eu/s/oPas>

sostenibile, anche a causa del rilevante patrimonio naturale e paesaggistico e dell'importanza dell'azione dell'ente Regione in una realtà che proviene da condizioni di povertà. Si è in presenza di uno storico sistema di raccordo fra piani urbanistici, obiettivi di sostenibilità, programmi complessi e programmazione regionale comunitaria, coordinati in una prospettiva in cui sono la pianificazione e la programmazione regionali ad informare e guidare i processi di sviluppo. Rilevante il ruolo della programmazione strategica, per lo più di livello regionale.

In prospettiva emerge l'importanza dell'introduzione con la VAS della valutazione ambientale NELLA pianificazione e programmazione, quale modalità di valutazione integrata degli effetti ambientali ed ecosistemici delle trasformazioni e di definizione di alternative progettuali in grado di perseguire contestualmente obiettivi di sostenibilità. È alla VAS, ed in particolare al suo quadro conoscitivo, che sono affidate le maggiori possibilità di radicamento del nuovo approccio voluto da Ursula von der Leyen, che mette la questione ambientale al centro del nuovo modello di sviluppo, e chiede di passare da un approccio valutativo basato sul principio di compatibilità alla integrale applicazione del surrichiamato principio di coerenza.

La VAS, che è una diretta emanazione europea (è entrata nella legislazione italiana come recepimento della 42/2001/CE), appare come il veicolo migliore per ritrarre l'insieme dei sistemi di obiettivi di governo del territorio verso lo sviluppo sostenibile e a quella più forte integrazione fra pianificazione e programmazione necessaria a produrre risultati adeguati ed "in tempo" con le dinamiche della crisi e con le stringenti scadenze imposte dalla programmazione del Next Generation EU, e della sua declinazione italiana nel PNRR. Il coordinamento fra valutazione ambientale e norme statali di principio sul governo del territorio rappresenta quindi la via maestra per affermare l'auspicato riallineamento nelle politiche multilivello di sviluppo sostenibile del territorio e di potenziamento della coesione sociale e territoriale.