

### Sistema delle conoscenze e delle valutazioni nella pianificazione, rapporti con la programmazione

Carmen Giannino, Simone Ombuen

La scrittura di una legge nazionale per il governo del territorio ha un ruolo centrale per fissare le finalità e definire i metodi per un'azione pubblica fortemente impegnata nell'attuazione del PNRR e dei programmi di sviluppo e coesione, e per una pianificazione che razionalizzi i processi di governo e coordinamento delle azioni di trasformazione urbana nella prospettiva della transizione ecologica. Per rendere concreto ed efficace tale processo occorre definire con chiarezza i criteri ispiratori di una "legge di principi". In tale ambito il rapporto tra la programmazione degli investimenti e pianificazione territoriale e urbanistica, nella sua rilevanza strategica, rappresenta uno dei temi irrisolti.

Sul territorio agiscono molteplici strumenti di programmazione che spesso modificano, a volte pesantemente, le traiettorie di sviluppo proposte dai piani; molteplici programmi settoriali istituiti con legge di bilancio, o con leggi ordinarie dello Stato (vedi i programmi di rigenerazione urbana gestiti dal Ministero dell'Interno, dal MIMS, dalla PCM o da altre amministrazioni centrali di settore), così come i programmi operativi nazionali o regionali finanziati con le risorse dei fondi strutturali. A questi, oggi, si unisce il PNRR che, quale programmazione strategica nazionale, si propone di produrre un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche del paese, orientato alla transizione ecologica e allo sviluppo sostenibile, producendo come inevitabile effetto di incidere fortemente sull'assetto del territorio.

Occorre pertanto esplicitare e strutturare il valore della pianificazione urbanistica quale 'condizione abilitante' per garantire efficacia e qualità del governo pubblico per la trasformazione del modello di sviluppo, e della programmazione attraverso cui essa si svolge.

#### Elementi generali e di contesto

Nell'esprimere un giudizio generalmente negativo sulla qualità delle molte proposte sinora elaborate in sede politica e parlamentare, si sottolinea come le stesse siano risultate spesso carenti sia nella corretta interpretazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che nella comprensione ed interpretazione delle criticità e dei punti di debolezza del vigente ed imperfetto sistema di governo del territorio.

Nell'attuale contesto urbano gli interventi sull'esistente risultano decisamente prevalenti rispetto a ulteriori forme di espansione. La pianificazione urbanistica può quindi essere sempre meno condizionata dalla rendita e sempre più coinvolta nelle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale, nell'organizzazione dello spazio pubblico, sia indoor sia all'aperto, e nella programmazione e realizzazione dei servizi per famiglie e imprese.

La crescente consapevolezza della complessità e della interdipendenza fra i principali fattori del modello di sviluppo richiama un nuovo e forte ruolo dello Stato, e la necessità di convergenza del territorio agli obiettivi strategici coordinati da Stato ed Unione europea a livello internazionale, in particolare per fattori essenziali oggetto di programmazione di Stato e Regioni e governati localmente dalla pianificazione, quali energia, risorse idriche, demografia e immigrazione, suolo, politiche abitative, resilienza climatica, disegualianza spaziale, ciclo dei rifiuti, cibo.

Una legge statale di principi deve perciò concentrarsi su ciò che deve fare lo Stato, ed in particolare porre particolare attenzione a coordinare il governo del territorio come

materia legislativa concorrente con le tante competenze statali esclusive, e che di esso fanno oggettivamente parte: paesaggio e tutela del patrimonio storico, ambiente e valutazione ambientale, energia, gestione delle acque, ordinamento degli enti locali, fiscalità generale, principi dell'ordinamento procedimentale e della programmazione, eccetera.

La scrittura di principi fondamentali richiede una tecnica specifica in tema, ad esempio, di armonizzazione dei sistemi contabili, che purtroppo finora non si è ancora avuto modo di vedere all'opera nelle molte proposte legislative in materia di governo del territorio circolate, nonostante la contaminazione dei procedimenti di pianificazione-programmazione-progettazione delle infrastrutture, disposti dal Dlgs 50/2016 Codice dei contratti pubblici, con i procedimenti di bilancio e di valutazione degli investimenti, disposti dal Dlgs 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Se un efficace governo del territorio è indispensabile, occorre che anzitutto lo Stato modifichi il ricorso ai poteri interdittivi delle proprie competenze settoriali, introducendo modalità concrete di condivisione e di attuazione di principi fondamentali quali la coerenza nell'azione di livelli e settori per il perseguimento degli obiettivi d'interesse nazionale, il sincretismo della deliberazione pubblica nell'azione di contemperamento degli interessi differenziati, la definizione dei flussi informativi e degli indicatori statistici necessari alla valutazione.

Occorre territorializzare gli investimenti pubblici, che oggi si allocano senza particolari attenzioni agli aspetti spaziali e di contrasto ai

divari di sviluppo prescritti dall'istituto della "perequazione infrastrutturale" (introdotto dall'articolo 22 delle Legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale, e ripreso nelle leggi di attuazione del PNRR), nel rispetto dei principi di sussidiarietà ex art. 117 della Costituzione e costruendo coerenza fra i diversi interventi: Fondi 21-27, PNRR, FC, altre programmazioni.

La costruzione di quadri conoscitivi funzionali a condurre valutazioni di coerenza, in sede di co-pianificazione fra pianificazione e programmazione e in raccordo con i quadri essenziali delle infrastrutture di servizio, richiede specifiche attenzioni, per consentire la formazione di ambienti cognitivi condivisi fra diverse sfere del governo pubblico, sinora rimaste fra loro segregate da interpretazioni del principio di competenza esclusiva e prive delle necessarie capacità di contemperamento fra interessi differenziati per livelli e funzioni.

Il governo del territorio potrà avere effettiva realizzazione solo se le Regioni saranno in grado di recepire e trasferire nelle legislazioni di loro competenza i principi fondamentali innovati dallo Stato. L'altro lato della riforma dovrà quindi curarne attentamente l'impatto sulla legislazione regionale, oggi significativamente disallineata e diversificata, promuovendo in particolare la formazione di scenari di coerenza e di riorganizzazione spaziale.

Appare necessario creare un corretto rapporto tra programmazione e sviluppo territoriale e urbano, definendo sistemi di relazione multilivello e intersettore che siano in grado di affrontare e superare le (in)evitabili conflittualità; realizzando integrazione e scambio tra settori diversi per creare una corretta metodologia pluridisciplinare che porti ad una previsione completa e condivisa degli obiettivi. In particolare, è nel rapporto fra scala urbana e scala territoriale che occorre esercitare la perequazione infrastrutturale e definire le dotazioni di infrastrutture di servizio per equilibrare i diritti di cittadinanza e di accesso ai servizi ovunque si localizzano.

L'occasione di una legge che fissi i principi fondamentali di governo del territorio va colta per curare la diffusa carenza di capacità progettuali, capacitare le istituzioni a fare piani e programmi attraverso uffici di pianificazione adeguati, dotati delle necessarie competenze. Occorre potenziare la capacità di una pianificazione d'area vasta a partire da Regioni e Città metropolitane, oggi depositarie delle maggiori competenze in materia, e potenziare gli uffici comunali allenandoli a

lavorare in co-pianificazione con l'area vasta e applicando il principio di coerenza nel raccordare pianificazione e programmazione. Va chiarito che i principi fondamentali di governo del territorio sono ispiratori dell'intero sistema di pianificazione e programmazione, condiviso fra Stato e Regioni nella loro funzione legislativa, e che un principio fondamentale è che l'allocatione delle diverse funzioni operative ed attuative, incidenti sulla struttura della proprietà, andranno opportunamente collocate dal legislatore regionale nel sistema di pianificazione a partire dalla centralità della storica funzione svolta in tal senso dalla pianificazione locale, livello al quale si svolge la verifica della coerenza spaziale della deliberazione pubblica.

### **Componente strutturale del piano**

Così come nella pianificazione che nella programmazione occorre superare l'esclusività del principio di conformità, e valorizzare e porre al centro della riforma i principi di efficienza, efficacia e capacità di contemperamento degli interessi differenziati, definendo luoghi della concertazione interistituzionale che diano tempi certi e contenuti e risultati agibili alla deliberazione pubblica.

La gravità della crisi ambientale-climatica richiede di superare un approccio che guardi alle infrastrutture verdi e blu solo per comprendere cosa esse possono fare per la sostenibilità urbana, e pensare a come 'città circolari' possano svolgere una funzione di consapevole sostegno ai sistemi ambientali che hanno gravemente contribuito a mettere in crisi.

Il piano nella sua componente strategico-strutturale, conformativa del territorio ma non della proprietà, deve svolgere l'essenziale funzione di costruzione della *vision* condivisa e di quadro di coerenza locale, ricomponendo le diverse dimensioni dell'azione pubblica con i comportamenti privati e valutando gli effetti cumulativi delle azioni e i loro impatti sulle matrici naturali, supplendo alla mancanza di tali valutazioni ex-ante nelle correnti programmazioni (PNRR, FC, 21-27).

La *vision* definita nella componente strategico-strutturale sui temi strategici e di lungo termine su cui poggia la transizione ecologica (servizi ecosistemici, tutele, paesaggio, energia, gestione delle acque, biodiversità) fa da base di riferimento e da supporto all'analisi di contesto per lo sviluppo dei dati per gli indicatori di risultato e delle valutazioni di coerenza, sia per alcune dimensioni dei fenomeni che avvengono nell'intero sistema antropico che delle trasformazioni

operate dalla componente programmatica. La componente strutturale dei piani definirà obiettivi coerenti alla *vision* e sarà dotata di criteri di coerenza spaziale ai quali ci si riferirà nella redazione della componente programmatica e dei progetti di fattibilità tecnico-economica.

Nella prospettiva della transizione ecologica e dell'adattamento climatico le politiche di rigenerazione sostenibile debbono riguardare l'intero organismo insediativo, non solo le zone di trasformazione intensiva, attraverso un approccio indirizzato alla riqualificazione urbana e alla tutela del territorio, per la salute e il benessere della comunità, espressione di una visione che considera la società nel suo complesso, e mira a governare il cambiamento anticipando le nuove esigenze e i nuovi modi del vivere entro una società coesa e integrata.

Alla visione di lungo periodo, in grado di recepire gli scenari climatici e di progressiva autonomia energetica alimentare e idrica, occorre affiancare una dimensione operativa in grado di coordinare le trasformazioni del patrimonio privato con la realizzazione delle opere di adeguamento infrastrutturale agli scenari che si profilano.

### **Componente programmatica**

La componente programmatica del piano ha carattere ciclico e respiro quinquennale; nella sua operatività si articolano e convergono le diverse programmazioni multilivello, in coerenza agli obiettivi condivisi nella *vision* strutturale.

La componente programmatica, che riguarda gli ambiti di più rilevante trasformazione, utilizzando gli obiettivi i criteri di coerenza spaziale individuati nella componente strutturale ha il compito di spazializzare e di definire la coerenza delle trasformazioni fisiche e funzionali sugli immobili.

La componente programmatica è il contesto nel quale il piano urbanistico si contamina con il processo di pianificazione-programmazione-progettazione degli investimenti infrastrutturali, come previsto dal Codice dei contratti pubblici in combinazione con i procedimenti di bilancio e di programmazione (economica e finanziaria) disposti dalla riforma della contabilità pubblica e concorre a definire i relativi quadri essenziali basati sugli standard di servizio da garantire a cittadini e imprese. Nella redazione delle componenti programmatiche e dei progetti di fattibilità tecnico-economica ci si riferirà ai criteri di coerenza spaziale individuati nella componente strutturale. In tali progetti

oggi per lo più viene solo riportata la conformità della trasformazione alle previsioni degli strumenti urbanistici, e non anche la verifica di adeguatezza delle previsioni di questi ultimi in termini di dotazioni territoriali (intese non quale dotazione di aree a standard urbanistici, bensì in termini di standard di servizio da conseguire rispetto ai livelli di prestazioni già presenti).

I piani particolareggiati esecutivi restano possibili strumenti attuativi per la parte degli insediamenti soggetta a rilevanti trasformazioni (rigenerazione urbana), ma non attuano più previsioni predefinite, bensì gli obiettivi individuati dalla componente strutturale e precisati nelle fasi concertative.

La componente programmatica del piano al termine del mandato decade per le previsioni conformative che non riesce a realizzare (piani particolareggiati esecutivi non giunti a convenzionamento), mentre permangono validi gli obiettivi d'interesse pubblico

individuati dalla componente strutturale per i diversi ambiti, che possono essere modificati solo attraverso nuove fasi concertative fra i diversi attori che hanno partecipato alla loro definizione.

Le previsioni del piano locale, per le parti dei sistemi insediativi non soggette a trasformazioni rilevanti, sono definite e attuate attraverso il regolamento urbanistico, il cui ambito di applicazione è definito dalla componente strutturale per la città consolidata. Il regolamento urbanistico si fa carico di governare per tale ambito anche le azioni di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Al termine delle trasformazioni previste dai piani particolareggiati esecutivi le parti di territorio da essi interessate divengono parte della città consolidata, e quindi assoggettate alle discipline del Regolamento urbanistico; nella redazione di tali piani andranno quindi descritte le specifiche regole che diverranno vigenti a regime. ■

### Crediti

All'elaborazione del Gruppo di lavoro hanno contribuito: Anna Maria Ceci, Roberto Gallia, Daniele Iacovone, Franco Marini, Piero Properzi, Ignazio Vinci, Angioletta Voghera.

