

Temi e obiettivi per la pianificazione del territorio e la tutela dell'ambiente

La questione della pianificazione del territorio, nei suoi molteplici aspetti programmatici, progettuali, gestionali e di controllo connessi al governo del territorio stesso, ha un valore storico fondamentale per la crescita economica, socioculturale ed ambientale del Nord e dell'intero Paese ed è inscindibilmente legata alla stessa riorganizzazione dello Stato in senso federale.

Del resto, l'obiettivo primario della riforma federale è proprio quello di incrementare l'efficienza del governo locale nell'offerta di beni e servizi pubblici ai cittadini residenti, laddove il governo locale rappresenta il migliore conoscitore della struttura e della varietà delle preferenze dei cittadini ai fini dell'adeguamento della gestione delle politiche ai bisogni reali e alle condizioni locali. Ed è proprio la differenziazione e la concorrenza tra i governi locali, obbligati ad operare in modo da riscuotere il consenso della maggioranza dei cittadini, a garantire il perseguimento dei benefici a favore dei cittadini stessi e l'innalzamento della qualità della vita. D'altra parte, la partecipazione e l'avvicinamento dei cittadini al potere decisionale garantisce la trasparenza ed il controllo dell'operato degli amministratori pubblici, ai fini dell'ottimizzazione dei servizi collettivi finanziati attraverso forme di imposizione che riflettono la responsabilità fiscale dei benefici ottenuti.

Il radicale cambiamento politico della struttura dello Stato passa quindi inevitabilmente per la revisione in senso federale del quadro normativo in materia di pianificazione territoriale che congiuntamente all'indispensabile revisione del sistema tributario, deve puntare su quella moderna concezione del processo di gestione del territorio che si basa su una progettazione organica del territorio stesso e dell'ambiente, coinvolgendo tutti gli aspetti della vita economica, sociale e culturale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di differenziazione.

Mettere ordine al complesso sistema di leggi che oggi regolano il governo del territorio, eliminando le sovrapposizioni di competenza tra Stato, regioni ed amministrazioni locali e riscrivendo organicamente le anacronistiche norme statali che attualmente costituiscono l'impalcatura legislativa che sovrintende il settore della pianificazione territoriale, è un passo fondamentale per soddisfare le esigenze di sviluppo e la conseguente integrazione a livello europeo delle Regioni padane.

Risulta pertanto improrogabile la promozione di una legge quadro a livello statale per il governo del territorio che abbraccia sotto un unico quadro legislativo le problematiche territoriali, ambientali e di difesa del suolo stabilendo i principi base di indirizzo per la formazione delle leggi regionali, definendo la distribuzione delle competenze e delimitando chiaramente le residuali competenze dello Stato nelle materie che si intersecano con la pianificazione regionale e locale.

Decidere l'attribuzione di determinate funzioni ai vari livelli istituzionali del governo del territorio significa innanzi tutto fissare gli obiettivi che si vogliono raggiungere con l'attribuzione di tali funzioni e stabilire i vincoli che si devono considerare rilevanti nel processo della riforma volta a raggiungere il connubio ottimale tra pianificazione – sviluppo - ambiente.

I nostri obiettivi sono quelli di superare il vecchio concetto di pianificazione intesa quale netta mera trasposizione vincolistica di indici e parametri astratti per l'uso del territorio ai fini della nuova edificazione, introducendo elementi di flessibilità, semplificazione, chiarezza e razionalità che garantiscano i cittadini ad arbitrare interpretazioni, sostituendo il processo autorizzatorio dei piani a cascata con il parere di conformità ai piani sovraordinati e garantendo la sussidiarietà, l'autonomia e la responsabilità nell'attività di pianificazione di diversi livelli istituzionali. Le funzioni collettive devono essere svolte ai livelli di governo superiori solo quando quelli inferiori non appaiono in condizione di operare in modo efficiente per la natura, le caratteristiche e la dimensione del servizio richiesto dalla popolazione.

Il piano regolatore comunale, articolato in disposizioni strutturali e programmatiche, deve rappresentare l'unico strumento delle previsioni e delle disposizioni in grado di produrre effetti diretti sull'uso, la tutela e la trasformazione dell'intero territorio comunale nonché sulla definizione del sistema delle infrastrutture, delle attrezzature e dei servizi, e deve basarsi su parametri oggettivi

per la destinazione delle aree e il loro dimensionamento, tenendo conto dei criteri di preventiva valutazione d'impatto ambientale per le singole destinazioni.

Gli strumenti di pianificazione comunali, basati su processi flessibili che garantiscono la partecipazione dei cittadini alla formazione e gestione del territorio, oltre alle scelte strategiche di lungo periodo, in linea con la pianificazione provinciale e regionale, devono prevedere una serie di programmi operativi e progetti di attuazione snelli e capaci di coinvolgere i privati nelle trasformazioni, garantendo la realizzazione in tempi brevi delle previsioni del piano, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente, alla riqualificazione e rigenerazione ambientale delle aree dismesse e di quelle marginali, al mantenimento delle destinazioni d'uso abitative e artigianali dei centri storici e alla salvaguardia delle zone agricole e delle aree montane e collinari.

Le leggi dello Stato devono limitarsi a definire i principi di indirizzo e di controllo sulla base dei quali le regioni dovranno esercitare la potestà legislativa in materia di pianificazione, in coordinamento con altre regioni ed in rapporto diretto con le decisioni e le politiche urbane territoriali ed ambientali dell'unione Europea, ai fini della razionalizzazione dell'uso del territorio e della tutela delle risorse naturali, artistico - culturali e produttive, difendendo i caratteri tradizionali dello stesso territorio e conciliando le attività economiche con la salvaguardia dell'ambiente. Con particolare riferimento a tali obiettivi di tutela e salvaguardia, alle province verrà assegnato il compito fondamentale del coordinamento del proprio territorio, secondo le leggi regionali.

Tra i principi di indirizzo statale che noi riteniamo indispensabili per la riforma del governo del territorio rientrano senz'altro la limitazione dell'esproprio per pubblica utilità e applicazione di meccanismi di perequazione urbanistica da agevolare attraverso la defiscalizzazione delle relative operazioni di trasferimento di proprietà, l'eliminazione dei contributi per il rilascio della concessione edilizia e l'istituzione dei titoli abilitativi all'attività edilizia conseguenti all'atto di approvazione degli strumenti urbanistici comunali, la sostituzione dell'imposta sulla proprietà immobiliare come un'unica imposta comunale rapportata ai servizi offerti ai cittadini dell'amministrazione comunale, l'incentivazione del recupero del patrimonio edilizio esistente anche mediante agevolazioni fiscali e facilitazioni all'accesso al credito, la gestione comunale del catasto quale strumento informativo per il controllo effettivo del territorio della sostanza edificata.

Nell'ambito della pianificazione territoriale le Regioni o il coordinamento delle regioni dovranno inoltre definire una serie di opere infrastrutturali dal carattere strategico per lo sviluppo del proprio territorio, promosse da precise esigenze locali e da finanziare anche con l'utilizzo di capitali privati, da inserire in un regime giuridico speciale di "legge obbiettivo" che supera automaticamente gli ostacoli burocratici e la miriade di adempimenti oggi prescritti dalla vigente normativa nazionale e locale per l'approvazione e realizzazione di un progetto complesso, rispettando esclusivamente le normative comunitarie. Tale progetto innovativo, secondo i nostri programmi è l'unica terapia d'urto in grado di permettere l'immediato avvio delle grandi opere pubbliche del Paese, superando la situazione di emergenza che si è venuta a creare a causa di inconvenienti, blocchi e ritardi che oggi penalizzano il processo di realizzazione delle infrastrutture, e bloccano il processo di modernizzazione e di sviluppo nonché l'inserimento dell'Italia in quella posizione di avanguardia, nell'ambito della Comunità Europea, che le capacità imprenditoriali delle nostre imprese del Nord hanno ampiamente dimostrato di meritare.

Alle regioni ed agli Enti Locali devono essere trasferite tutte le competenze attualmente esercitate a livello statale in materia di opere portuali, canalizzazioni idrauliche, costruzione, gestione e ammodernamento delle reti viarie. I nostri programmi prevedono l'inserimento delle opere pubbliche in programmi di pianificazione territoriale sistematica, secondo il dominio di influenza territoriale dell'opera, con lo scopo di programmare le opere secondo una coerenza complessiva che supera le attuali separazioni territoriali. Tutte le opere pubbliche e i relativi appalti vanno gestiti dalle Regioni o il coordinamento di più Regioni, a seconda che interessino l'intero territorio regionale o il territorio di più Regioni, altrimenti. Direttamente dagli Enti Locali coinvolti, in base al principio di sussidiarietà. Ugualmente, intendiamo applicare lo stesso meccanismo di

devoluzione ai progetti di riqualificazione urbana e di edilizia residenziale, incentivando forme di project financing per la realizzazione delle opere e garantendo il controllo, la trasparenza e la qualità da parte delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, alle stesse Regioni e agli Enti Locali deve essere trasferita la titolarità dei beni demaniali e delle relative competenze decisionali, in funzione dell'ampiezza del territorio in cui i beni stessi ricadono, allo scopo di garantire la gestione e riutilizzo ottimale dei beni secondo le esigenze locali. Tale processo di devoluzione potrà responsabilizzare l'ente pubblico, gestore delle aree e dei beni demaniali, evitando fenomeni di abusivismo e di degrado ambientale.

La distinzione della materia dei beni culturali, paesaggistici e architettonici da quella urbanistica ha comportato fino ad oggi gravi carenze di coordinamento tra i contenuti e la gestione dei vincoli e le scelte dei piani regolatori, indirizzando la tutela verso una conservazione passiva che mal si concilia con la possibilità di fruizione del bene. Le nostre proposte vedono l'Ente Locale quale soggetto responsabile in grado di decidere, in sede di pianificazione urbanistica, la migliore forma di tutela e di valorizzazione dei beni, in funzione delle esigenze locali ed a favore di una fruizione qualitativa.

A garanzia dell'integrazione concreta della dimensione ambientale nelle politiche di pianificazione occorre prevedere, quale procedura obbligatoria, la Valutazione Ambientale strategica nella stesura dei piani e dei programmi regionali e sovracomunali. In tal modo, da una parte intendiamo superare i principali problemi della Valutazione d'Impatto Ambientale, causati dall'inserimento della stessa in una fase troppo avanzata del processo di realizzazione delle opere, e dall'altra intendiamo assicurare la verifica a priori della sostenibilità ambientale dei piani in relazione agli effetti delle opere sul territorio e l'accertamento a posteriori della congruità dei risultati ottenuti dagli interventi realizzati rispetto agli obiettivi dei piani medesimi. Riteniamo la VAS fondamentale per piani e programmi relativi ad usi territoriali in settori quali l'industriale, l'energetico, il minerario, quello dei rifiuti o quello della viabilità e dei trasporti.

L'azione politica deve muoversi nella direzione di sostenere la crescente sensibilità ecologica presso la popolazione e i vari attori economici, contestualmente con le loro necessità di sviluppo. A tal fine riteniamo indispensabile, nell'ambito della riforma in senso federale dello Stato, quella devoluzione di competenze primarie alle regioni che meglio permetterebbe di raccogliere e comporre in modo razionale le diverse esigenze in materia di tutela e impiego delle risorse ambientali.

Un quadro normativo certo e chiaro costituisce premessa necessaria per conciliare armoniosamente lo sviluppo economico con il rispetto dell'ambiente. In troppe occasioni leggi disordinate e non chiare condizionano l'azione di chi l'ambiente intende rispettarlo, ma si trova a combattere con i limiti e l'inadeguatezza dell'attuale legislazione che non offre risposte certe e definitive agli operatori economici e agli altri attori sociali.

La vivace iniziativa economica delle regioni Padane, oppure la ricchezza naturalistica e climatica delle Regioni meridionali, non può essere depressa da norme in campo ambientale punitive ovvero inapplicabili, né del resto le popolazioni possono ritrovarsi a vivere in un contesto ambientale senza qualità a causa dello sfruttamento scellerato e incontrollato del territorio. A tal fine riteniamo indispensabile un avvicinamento del legislatore alle reali e peculiari necessità che ogni territorio possiede, delimitando l'intervento dello Stato alla formulazione di leggi di indirizzo generale e di controllo e assegnando alle regioni ampia autonomia e responsabilità per il conseguimento, attraverso atti legislativi specifici, di obiettivi funzionali alle proprie peculiarità ed opportunità, in sintonia ed in diretto rapporto con le normative dell'Unione Europea.

Le allargate competenze regionali in materia di ambiente e paesaggio comportano, insieme a più estese responsabilità, anche l'esigenza di adattare il sistema delle fonti finanziarie che assicurino adeguate risorse in capo alle Regioni e agli Enti Locali. Parte del carico fiscale sui combustibili deve essere destinato alle Regioni e alle amministrazioni locali competenti per il territorio dove gli stessi combustibili vengono venduti, allo scopo di finanziare iniziative locali per la tutela della qualità dell'aria e per il risanamento atmosferico, con particolare riguardo alla riduzione dell'inquinamento acustico e atmosferico causato dal traffico veicolare. Gli interventi devono

prevedere misure e piani specifici per la viabilità e i trasporti, per i parcheggi e l'accesso ai centri urbani, nonché incentivazioni per l'uso della trazione elettrica per gli autoveicoli destinati all'uso urbano e suburbano.

I nostri programmi, volti verso l'utilizzo e la ricerca di fonti energetiche rinnovabili ovvero alternative quali solare, eolica, termica o da biomasse e verso l'incentivazione del ricorso alla certificazione di qualità ambientale quale veicolo di diffusione della cultura d'azienda ecocompatibile e ragione di vantaggio competitivo, non solo permetteranno di ridurre gli oneri a carico delle imprese e dei cittadini, ma soprattutto potranno proteggere il nostro futuro dai gravissimi danni causati dall'inquinamento ambientale.

Va considerata, all'interno di una generale riforma della legge sui rifiuti imperniata sul principio della gestione economica in pareggio, la trasformazione della tassa sui rifiuti in tariffa commisurata alla effettiva e reale produzione di rifiuto. Va ridefinito il concetto di rifiuto inteso come tutto ciò che non sia più utilmente e compatibilmente riutilizzabile nel ciclo produttivo, incentivando sistemi di riutilizzo dei residui. L'utilizzo di rifiuto come possibile fonte di energia costituisce il pilastro portante nella progettazione di una legge sul recupero energetico. In altre parole si tratta di realizzare quella rivoluzione copernicana che i paesi più avanzati hanno già iniziato e che concepisce il rifiuto come ricchezza ed opportunità economicamente vantaggiosa.

Esperienze validamente in corso dimostrano il fruttuoso sviluppo di borse merci in cui si contrattano rifiuti, la realizzazione di piani di razionalizzazione della produzione di agenti inquinanti in determinate zone industriali che prevedano l'attribuzione di tetti massimi di inquinamento per ogni singola impresa, consentendo a quelle imprese che operano con sistemi "virtuosi" di vendere ad altre il proprio "risparmio di inquinamento".

Nell'ambito dell'azione complessiva per la protezione dell'ambiente e della popolazione dagli agenti inquinanti va assegnato il giusto peso alla tutela della salute dei cittadini dall'inquinamento elettromagnetico con particolare riferimento alle categorie più a rischio, tra cui adolescenti, anziani e disabili. I nostri programmi prevedono norme chiare, rivolte principalmente ai bisogni della collettività e ai diritti dei lavoratori più esposti, che promuovono agevolazioni e incentivi per le imprese che investono in tecnologie innovative a basso impatto ambientale. I piani comunali devono prevedere l'ubicazione in aree sicure dei trasmettitori radiotelevisivi, concordando con i gestori delle reti telefoniche e televisive progetti di accorpamento e razionalizzazione degli impianti. Il nostro impegno si svilupperà anche sul fronte della messa a norma degli impianti esistenti, con particolare riferimento all'assegnazione di agevolazioni verso le imprese dei titolari di elettrodotti che intendono ridurre il carico inquinante degli stessi e abbattere l'impatto paesaggistico.

Le nostre proposte assegnano un ruolo chiave alle regioni per la tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle acque, per la difesa del suolo e delle zone a rischio. Le Regioni o il coordinamento delle regioni avranno il compito di programmare gli interventi necessari, secondo l'analisi dettagliata dei luoghi e dei relativi rischi effettuata dagli Enti Locali, mentre gli stessi Enti Locali competenti per territorio potranno attuare gli interventi in base al principio di sussidiarietà e gestire quindi il proprio territorio in modo ottimale e senza le attuali interferenze statali. Fino ad oggi la sconclusionata e disorganica politica del territorio, frazionata su più livelli di potere, ha portato la popolazione a subire calamità naturali, impedendo l'azione preventiva e rendendo impossibile l'individuazione di un preciso centro di responsabilità. Riteniamo essenziale l'istituzione di un'unica autorità, con poteri di indirizzo e di controllo, in materia di rischio idrogeologico, tutela delle acque e regimazione dei corsi d'acqua, delegando alle province il controllo sistematico della manutenzione degli alvei. Inoltre, la buona riuscita della tutela del territorio impone la programmazione di una serie di azioni politiche integrate per la difesa, la manutenzione e la tutela del suolo, anche tramite incentivi fiscali ed economici a favore dei proprietari delle zone agricole e dei boschi quale mezzo per prevenire i dissesti idrogeologici.

Alle stesse Regioni devono essere trasferite tutte le competenze in materia di tutela e programmazione delle aree protette, in accordo con le politiche decise a livello interregionale e

sulla scorta delle convenzioni Europee e internazionali in materia, l'obiettivo è quello di salvaguardare il patrimonio ambientale e culturale, attraverso forme di recupero e di valorizzazione di attività, usi e tradizioni delle popolazioni che abitano i parchi. La gestione delle aree protette deve essere attuata dagli Enti Locali in cui ricadono territorialmente, secondo strumenti di regolazione non limitati a vincoli divieti ma rivolti verso forme attive di utilizzazione del territorio da parte dei privati e dei residenti, che prevedano anche agevolazioni fiscali per incentivare attività compatibili che possano valorizzare l'ambiente e le sue caratteristiche con conseguente diminuzione dei costi pubblici.

In materia di risorse idriche, occorre dotare le Regioni e gli Enti Locali degli adeguati strumenti e risorse finanziarie per la piena attuazione della riforma già avviata, che ha quale obiettivo principale il superamento dello Stato insufficiente dell'offerta generato da una distribuzione inadeguata, da un alto livello di dispersione e da carenze nella gestione e nel riuso della risorsa acqua. In tale contesto assume particolare rilievo la salvaguardia e la depurazione dei corsi d'acqua ai fini dello sviluppo economico e il mantenimento di elevati livelli di qualità della vita, tenuto conto dell'alto rischio ambientale delle falde idriche determinato in larga parte dalle attività industriali e agricole e dagli scarichi incontrollati. I nostri programmi prevedono un intervento organico sull'intero ciclo d'acqua, dalla fase di prelievo a quella del rilascio, che coinvolge tutti gli aspetti economici, gestionali e di programmazione per un uso razionale della risorsa e per impedire l'inquinamento della falde.

In conclusione, i nostri programmi concepiscono una pianificazione del territorio che dia la massima considerazione allo sviluppo economico in funzione della tutela dell'ambiente, delle peculiarità locali e della qualità di vita delle popolazioni.

On. Francesco Formenti
Responsabile Ambiente e Territorio
Segreteria Politica Federale

Chiuduno – 1,2,3 dicembre 2000