

FORUM NAZIONALE SULLA DIFESA DEL SUOLO

Firenze 14 dicembre 1990

Comunicazione

Schema

Piani di bacino e pianificazione territoriale

Sen. Giorgio Tornati

FORUM NAZIONALE SULLA DIFESA DEL SUOLO

Firenze 14 dicembre 1990

La tutela dell'ambiente e la programmazione
territoriale nei nuovi strumenti legislativi

difesa del suolo (l.n.183/89), riforma delle
autonomie locali (l. n.142/90) e program-

Comunicazione annuale per la tutela dell'ambiente

Schema (l.n.305/89)

Piani di bacino e pianificazione territoriale

Sen. Giorgio Tornati

SENATO DELLA REPUBBLICA

1. La legge 183/89 come legge di riforma istituzionale

Dei dopo la legge n. 431/85, la 183/89 ("Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo") è la legge che potrà incidere più di altre sul superamento della separazione tra le varie istituzioni nell'esercizio delle rispettive competenze. Altrettanto rilevante potrà essere la saldatura tra gli strumenti di governo del territorio e quelli dell'ambiente.

La legge n. 183/89 costituisce pertanto un notevole passo avanti nelle politiche del territorio e in quelle di rilevanti settori ambientali. Per come è concepita rappresenta un salto culturale non solo rispetto alla legalità

La tutela dell'ambiente e la programmazione

territoriale nei nuovi strumenti legislativi:

difesa del suolo (L.n.183/89), riforma delle autonomie locali (L. n.142/90) e programmazione triennale per la tutela dell'ambiente (L.n.305/89).

La legge n. 183/89, frutto di una stagione istituzionale e politica di grande impegno, ha il merito di aver creato un quadro di riferimento che favorisce la collaborazione e il coordinamento tra le diverse istituzioni. In alcuni casi, come ad esempio nella riforma delle autonomie locali, ha introdotto innovazioni che hanno permesso di superare le rigidità del passato e di avviare un processo di riforma degli organi di governo e del sistema della pubblica amministrazione (per esempio, la nuova struttura del territorio e dell'ambiente, un diverso sistema dei servizi locali ecc.).

1. La legge 183/89 come legge di riforma istituzionale

Dopo la legge n.431/85, la 183/89 ("Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo") è la legge che potrà incidere più di altre sul superamento della separazione tra le varie istituzioni nell'esercizio delle rispettive competenze. Altrettanto rilevante potrà essere la saldatura tra gli strumenti di governo del territorio e quelli dell'ambiente.

La legge n.183/89 costituisce pertanto un notevole passo avanti nelle politiche del territorio e in quelle di rilevanti settori ambientali. Per come è congegnata rappresenta un salto culturale non solo rispetto alla legislazione settoriale precedente ma anche a quella istituzionale. Si può pertanto parlare di importante riforma istituzionale che sta influenzando la legislazione successiva, diventando in alcuni casi un "reticolo" di riferimento, in altri un tessuto connettivo di settori diversi ma contigui.

La legge sotto alcuni aspetti sviluppa le ispirazioni del DPR n.616/77 pur contenendo alcune ambiguità, frutto di una stagione istituzionale povera. Lo scontro tra centralismo e decentramento non si scioglie sempre in soluzioni innovative; alcune volte la legge lo registra e "inventa" procedure piuttosto pesanti, testimonianza anche della mancanza di reciproca "fiducia istituzionale". Ministeri e Regioni trovano nell'Auto-rità di bacino una sede di incontro, di cooperazione, di coordinamento ma anche una forma di "tregua"!

Così la diffusione (anche nella 183 bis, cioè la Legge n.253 del 7 agosto 1990) dei "concerti" tra ministeri, l'affollarsi di ministri nei comitati o l'alternanza di ministri alla presidenza dei comitati non rappresenta che il protrarsi di concezioni "ministeriali" del governo del paese e l'ennesimo rinvio di una necessaria riforma degli assetti di governo e del riordino della pubblica amministrazione (per esempio, un nuovo ministero del territorio e dell'ambiente, un diverso sistema dei servizi tecnici nazionali).

E' una legge "di frontiera" che nasce dalla nuova stagione di impegno e lotte dai contenuti ambientalisti e dalle resistenze politiche e culturali di classi dirigenti che del territorio e dell'ambiente hanno fatto terreno di scorribande devastatrici.

2. La L. 183/89 e la L. 142/90

La legge n.183/89 ha soprattutto curato il rapporto tra lo Stato centrale e le Regioni, ha individuato - sulla scia del D.P.R. n.616/77 e di altre successive leggi - nella Autorità di bacino la sede d'incontro di più competenze e nel Piano il loro esercizio con un'ottica che tende a superare l'uso "selvaggio", arbitrario e settoriale del territorio e delle risorse ad opera dei vari "soggetti" a ciò "deputati".

La legge n.142/90 affronta, in modo particolare nell'art.3, i "nuovi" rapporti fra regioni ed enti locali. Questione non secondaria agli effetti del completamento dell'assetto istituzionale della L. 183/89, che lascia completamente sospeso quest'ultimo aspetto, attribuendo alle Regioni la disciplina di parti rilevanti della legge.

Un altro aspetto risolto positivamente nella L.142/90 è il problema dell'ente intermedio. Ritenendo che non sia pensabile una politica di prevenzione e di salvaguardia ambientale al di fuori di una struttura autonomistica e decentrata dello Stato, l'aver definito la provincia ente intermedio, con precise funzioni proprie (art.14) e forti compiti di programmazione (art.15) costituisce un decisivo chiarimento che riequilibra - a vantaggio degli enti locali - il rapporto regioni-enti locali nella gestione della politica territoriale e ambientale. L'autonomia statutaria (art.2) e il Capo VII della L.142, dedicato ai servizi, completano la strumentazione di cui possono disporre gli enti locali nell'esercizio di competenze proprie o delegate dalle Regioni o dallo Stato.

Si pensi a titolo d'esempio - ai fini della efficacia del Piano di bacino - al peso che avrà l'Amministrazione provinciale con l'esercizio di poteri propri in fatto di piano territoriale di coordinamento e di importanti settori di politica ambientale.

Il combinato disposto dagli artt. 3 (si veda in particolare il comma 5), 14, 15, del Capo VII della L.142 e del Capo II della L.183 (finalità e contenuti dei piani di bacino) delinea una nuova qualità del governo locale, in materia territoriale e ambientale, per quanto riguarda la programmazione e la gestione degli interventi; un altro esempio è offerto dalla politica di programmazione e gestione delle risorse idriche (artt. 3 e 35 della L.183/89 e artt.15 e 22 della L.142/90).

Credo si possa dire che l'integrazione della L.183 con la L.142 produce un salto qualitativo altamente innovativo, sotto il profilo istituzionale, nel potere e negli strumenti necessari alla politica ordinaria in materia territoriale-ambientale delle Regioni e degli enti locali. Temo però che la cultura e la cosapevolezza politica non siano ancora adeguate e che le riserve politiche manifestatesi verso entrambe le leggi costituiscano elementi di freno per il dispiegarsi di tutte le loro potenzialità. Nè è accettabile che le restrizioni economiche vengano addotte come scusa di questo atteggiamento politico.

3. Il Piano di Bacino, strumento di pianificazione territoriale

L'avvio della legge è stato molto tribolato.

La esplicita resistenza del Ministero dei lavori pubblici e le diffidenze di vasti ambienti burocratici centrali hanno frenato un rapido avvio della L.183.

La fase transitoria degli schemi previsionali (art.31), le incertezze e la scarsità dei finanziamenti, i ritardi nella costituzione delle

Autorità di bacino hanno distolto l'attenzione e le energie dallo strumento veramente innovativo della legge: il piano di bacino (art.17).

Il piano di bacino è "lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato".

Il piano di bacino ha carattere "immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonchè per i soggetti privati" (comma 5, art.17); "gli enti territorialmente interessati dal piano di bacino sono comunque tenuti a rispettare le prescrizioni nel settore urbanistico", adeguando i "propri strumenti urbanistici entro sei mesi dalla data di comunicazione delle predette prescrizioni" (art.17, comma 6).

Il piano è qualcosa di più di un piano di settore; esso costringe il piano territoriale a tener conto della politica di salvaguardia e valorizzazione ambientale (la L.183 ha "per scopo di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi"). Ciò ovviamente non potrà che suscitare conflitti e costringere a fare scelte più rigorose per gli obiettivi delle politiche territoriali. Al piano, entro dodici mesi dalla sua approvazione, si debbono "adeguare" (art.17 comma 4) i piani territoriali e programmi regionali previsti da varie leggi ambientali (compresa la legge n.431/85). Il piano di bacino trova così parte della sua esecuzione nei piani settoriali e anche grazie ai loro finanziamenti. Questi perciò sostanziano il piano di bacino. La loro congruenza contribuisce a cementare gli strumenti programmatori. Le spese settoriali concorrono alla realizzazione del piano. Vincoli, prescrizioni, obiettivi del piano di bacino dettano anche ritmi e tempi

d'esecuzione dei vari piani, ne ottimizzano i finanziamenti, suggeriscono e propongono (anche grazie alla legge n.142/90) le modalità gestionali.

Le procedure di approvazione del piano di bacino ricordano quelle urbanistiche (artt. 18 e 19). Le fasi della formazione e dell'adozione si susseguono con la stessa logica. L'attuazione si effettua per programmi triennali che ne esplicitano il carattere processuale. Lo stretto legame con il bilancio annuale e pluriennale dello Stato (e delle Regioni), la riserva di almeno il 15% per la manutenzione, per i servizi di polizia, tecnici e scientifici dà al piano la forza di strumento complessivo di governo del territorio.

Il riordino delle forme amministrative di gestione dei servizi pubblici è una delle condizioni perchè la pianificazione sia operativa. Un esempio per tutti è la questione della gestione delle risorse idriche.

Gli artt.1 comma 4, 3 comma 1 lettera o), 17 comma 1 lettera e) r), 35 della L.183, il Capo VII della L.142 e i provvedimenti in corso d'approvazione (ddl n.4228 ter - A "Disposizioni in materia di acquedotti") offrono gran parte degli strumenti per una nuova politica delle acque: dalla programmazione dell'uso delle risorse alla gestione amministrativa, secondo criteri di economicità ed efficienza.

Simile analisi può essere estesa a tanti altri settori nei quali dall'87 ad oggi sono state emanate nuove leggi di tutela ambientale, sostanzialmente positive.

4. La spesa straordinaria, volano per una riconversione ecologica della spesa ordinaria. La legge n.305/89 sulla programmazione triennale.

E' noto come le sorti finanziarie della L.183 siano state particolarmente mortificate dalla finanziaria '91, così come lo furono da quella del '90.

Una legge attesa da trent'anni è stata accolta dai detentori della politica finanziaria con minor "comprensione" di quella dimostrata per tante "leggine" di importanza irrilevante.

Ma la spesa straordinaria (ovvero il finanziamento della L.183) non può, essere considerata unica condizione per avviare la politica della difesa del suolo e delle acque; ad essa bisogna attingere senz'altro per far fronte al degrado pregresso (il cui costo non ha paragone con le poste a bilancio per il '91). Ma la L.183 deve essere intesa non tanto come fonte di finanziamento aggiuntivo, cioè come una legge di spesa straordinaria, ma soprattutto come legge di riforma che permette e costringe tutti i soggetti pubblici operanti sul territorio a rileggere la propria spesa, a "ripensare" una nuova allocazione delle risorse ordinarie. I nuovi poteri degli enti locali costruiscono un nesso stretto tra L.183 e L.142, che è in grado di imporre agli investimenti statali (oltre che ai propri) una destinazione e una logica diverse. Poiché l'entità complessiva della spesa pubblica ordinaria non è cosa di poco conto, il suo diverso orientamento ha grande peso nella politica di tutela ambientale. La spesa straordinaria deve costituire quindi il volano per riconvertire in senso ecologico la spesa ordinaria, sia pubblica che privata. Il piano prescrive priorità, incompatibilità, tempi d'esecuzione di opere e interventi, quindi ha la forza di "incanalare" la spesa ordinaria dei vari soggetti pubblici e la spesa dei piani regionali di settore; il coordinamento diventa suscitatore di sinergie, produce ambiti di ottimizzazione degli investimenti.

A questo strumento di pianificazione territoriale viene in soccorso sotto il profilo finanziario un'altra legge importante e innovativa: la L.n.305/89 "Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente". Strumento di programmazione triennale dell'azione pubblica per la tutela dell'ambiente, la legge offre l'occasione per definire un programma che determina le priorità dell'azione pubblica per l'ambiente; ripartisce

per ambiti regionali e, ai fini del risanamento idrico, per bacino idrografico, le risorse statali disponibili, coordinandole a quelle previste dalle leggi di tutela dell'ambiente dall'inquinamento tenendo conto dei finanziamenti comunitari utilizzabili. Tra l'altro il programma definisce metodi e indirizzi per garantire la integrazione concertata tra risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali, "nonchè risorse di enti pubblici economici e private".

Questo nuovo strumento di governo della spesa pubblica sarà rafforzato da provvedimenti che dovranno riclassificare per legge e per programmi la spesa corrente e in conto capitale dello Stato e delle Regioni finalizzati alla politica ambientale (artt. 2 e 3). Le intese o accordi di programma sono lo strumento d'attuazione del coordinamento delle risorse statali, regionali e degli enti locali, che prevede pure tempi, modalità, finanziamenti e costi di gestione delle opere.

E' una nuova mitica visione del piano, della programmazione? Sono nuovi lacci e laccioli? Se non si vuole che la politica di salvaguardia ambientale sia fonte solo di spese aggiuntive per il risarcimento dei danni, per il ripristino e il risanamento occorre superare l'emergenza, vera e finta, l'intervento straordinario, le "competizioni" istituzionali, la frammentazione e duplicazione dei finanziamenti; si deve privilegiare la politica delle compatibilità, delle scelte sostenibili, della prevenzione. Si deve adottare la politica della pianificazione, di cui il Piano di bacino è parte di grande novità ed efficacia.

5. Politica ambientale, governo del territorio e nuovi poteri locali:
la L.183 e la L.142 offrono alle forze autonomistiche una grande occasione riformatrice

E' dunque indiscutibile che la legge n.183/89 segna una svolta nella cultura amministrativa e ambientalista, costituisce un punto d'incontro

originale tra la tradizione urbanistica degli anni '60 e una moderna politica ambientalista.

Il suo successo è una scommessa importante per le forze politiche riformatrici, per i movimenti ambientalisti, per la cultura scientifica. Esso dipende soprattutto dal grado di coerenza con cui vengono esercitate in tutte le sedi le volontà riformatrici.

In un momento di poche fortune per tutti i tipi di pianificazione, per le riforme istituzionali, di impegno ambientalista dispersivo e frammentario l'avvio e il successo della L.183 non può che essere un dovere e un obiettivo comuni.

La pianificazione territoriale che antepone, per la prima volta, la salvaguardia ambientale ai valori tradizionali connessi all'uso "produttivistico" e "urbanistico" delle risorse e pone la salvaguardia in una posizione gerarchicamente superiore nella strumentazione pianificatoria e gestionale costituisce un'occasione di riforma di grande rilievo istituzionale e segna l'inizio di una nuova fase nella politica ambientale.

per anni regionali e al fine del risanamento urbano, per quanto riguarda la ricerca di risorse disponibili, coordinando e guidando le attività delle Regioni di tutela dell'ambiente dall'inquinamento secondo i principi del finanziamento comunitario. Per l'altro il progresso delle tecniche metodologiche e indirizzate per garantire la integrazione concorrente tra risorse dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, nonché risorse di enti pubblici economici e privati.

Questo nuovo strumento di governo delle spese pubbliche sarà realizzato da provvedimenti che dovranno realizzarsi per legge e per regolamento. La spesa corrente e in conto capitale dello Stato e delle Regioni finanziata alla politica ambientale (art. 2 e 3). L'intesa e i accordi di programma sono lo strumento d'attuazione del coordinamento delle risorse statali, regionali e degli enti locali, che prevede pure fondi, modelli.

La politica ambientale e costi di gestione delle opere. E' una nuova visione del piano, della programmazione, delle attività locali e regionali che non si vuole che la politica di salvaguardia ambientale sia fonte solo di spese aggiuntive per il risanamento del danno, per il ripristino e il risanamento occorre superare l'approccio verso l'alto, l'intervento straordinario, le "operazioni" straordinarie, la frammentazione e duplicazione dei finanziamenti; si deve privilegiare la politica delle compatibilità, delle scelte sostenibili, della prevenzione. Si deve adottare la politica della pianificazione, di cui il piano di bacino è parte di grande ruolo ed efficacia.

3. Politica ambientale, governo del territorio e nuovi poteri locali.
La L.183 e la L.182 offrono alle forze amministrative una grande occasione riformatrice

E' dunque indiscutibile che la legge n.183/83 segna una svolta nella cultura amministrativa e urbanistica, costituisce un punto d'incrocio

originali tra la tradizione umanistica degli anni '30 e una nuova politica ambientalista.

Il suo successo è una conseguenza importante per la forza politica riformatrice, per i movimenti ambientalisti, per la cultura scientifica. Sono dunque soprattutto dal grado di coerenza con cui vengono assorbiti in tutte le sedi la volontà riformatrice.

In un momento di poche fortune per tutti i tipi di pianificazione, per le riforme strutturali, di impegno ambientalista di largo respiro e di recupero dell'attività il successo della L.183 non può che essere un dovere e un obiettivo comune.

La pianificazione territoriale che risponde, per la prima volta, la salvaguardia ambientale ai valori tradizionali connessi all'uso "produttivo" e "umanistico" delle risorse e pone la salvaguardia in una posizione gerarchicamente superiore nella strumentazione pianificatoria e gestionale costituisce un'occasione di riforma di grande rilievo istituzionale e segna l'inizio di una nuova fase nella politica ambient-