

SVILUPPO SOSTENIBILE E GOVERNO DEL TERRITORIO: RICOGNIZIONE DI DOCUMENTI E STRATEGIE

Il quadro culturale che ha segnato l'ultimo mezzo secolo si è sviluppato intorno al tema dello "sviluppo sostenibile", concetto che nel passare dei decenni è stato sempre più individuato come l'obiettivo al quale ricondurre il quadro complesso dei comportamenti umani e, fra questi, il sistema articolato delle attività di gestione del territorio. Volendo rapportare a questo obiettivo il "governo del territorio" ("materia" introdotta in tempi molto recenti dall'art. 117 della Costituzione) è opportuno valutare lo scenario culturale e il contesto delle discipline concretamente operative nei quali si inserisce questa nuova "materia".

A questo scopo viene effettuata la ricognizione:

- della evoluzione del concetto di "sviluppo sostenibile" nei documenti internazionali e comunitari (punto 1) e dei contenuti sostanziali di questo concetto letto nella sua interezza (punto 4);
- degli approfondimenti scientifici che prevalentemente negli anni 2000 si sono focalizzati sulle interazioni uomo/ambiente (punto 2);
- del complesso quadro delle discipline che a livello nazionale gestiscono l'uso dei diversi "beni" paesaggistici e ambientali in un processo evolutivo continuo di integrazioni e acquisizione di criteri comunitari oltre che di interazioni con la pianificazione urbanistica/territoriale, quadro che costituisce il tessuto di riferimento al quale si dovrà rapportare la nuova "materia" del governo del territorio (punto 3).

Nell'affrontare il tema del "governo del territorio" (inteso come *"tutto ciò che attiene all'uso del territorio"*) rispetto all'obiettivo dello sviluppo sostenibile si pongono interrogativi e riflessioni riguardanti:

- i punti sostanziali che competono al governo del territorio: definire le *finalità*, indicare le *modalità* della interazione delle attività antropiche con il territorio, prefigurare i *processi evolutivi* in adattamento alle modifiche ambientali (punto 5);
- il ruolo della pianificazione territoriale e urbanistica (punto 6);
- la prospettiva ipotizzabile relativamente ai contenuti e alla configurazione della nuova disciplina del "governo del territorio" (punto 7).

.....

1. note sulla evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile

Negli anni '70 del secolo scorso nel rapporto "Limiti dello sviluppo" (1972 - elaborato da Donella e Dennis Meadows e Jorgen Randers, ricerca del MIT su incarico dal CLUB di Roma) viene affrontato – a livello globale - il tema del rapporto tra l'utilizzo e il potenziale esaurimento delle risorse naturali, la crescita demografica e lo sviluppo delle attività economiche (e relativi processi di inquinamento) e viene portata avanti l'analisi delle prospettive - catastrofiche - connesse al non modificarsi delle modalità di sviluppo .

Nel medesimo anno 1972 nella Dichiarazione di Stoccolma espressa nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano viene riconosciuta l'interconnessione tra ambiente e diritti umani : *"I due elementi del suo [dell'uomo] ambiente, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita"* e viene formulato per la prima volta in un documento internazionale il principio *"La capacità della Terra di produrre risorse naturali rinnovabili deve essere mantenuta e, ove ciò sia possibile, ripristinata e migliorata"* congiuntamente al principio che tutti gli uomini hanno il diritto *"alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti"*. Viene così introdotto nella sostanza il principio dello "sviluppo sostenibile".

Il termine "sviluppo sostenibile" compare invece per la prima volta nel 1987 (*"Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri"*) nel Rapporto Brundtland (redatto dalla commissione mondiale Ambiente e Sviluppo) nel quale viene formulata la strategia che verrà assunta dalle Nazioni Unite e sviluppata nelle successive Conferenze: 1992 Conferenza di Rio (Agenda 21: programma di azioni riguardanti sia gli aspetti sociali ed economici sia la conservazione delle risorse naturali, trattati sui cambiamenti climatici, sulla biodiversità e sulla lotta alla desertificazione); 2002 Conferenza di Johannesburg (*"sradicare la povertà, cambiare i modelli di consumo e produzione insostenibili e proteggere e gestire le risorse naturali - basi per lo sviluppo sociale ed economico - sono contemporaneamente gli obiettivi fondamentali e i presupposti essenziali per lo sviluppo sostenibile"*); 2012 conferenza di Rio che conclude il ciclo delle conferenze delle Nazioni Unite sullo sviluppo

sostenibile e introduce il tema dell'economia verde.

Con l'Agenda 2030 - risoluzione approvata dall'Assemblea generale dell'ONU nel **2015** - gli obiettivi messi a fuoco nelle precedenti Conferenze si traducono nell'impegno a *“raggiungere lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni – economica, sociale e ambientale-”* attraverso un *“programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità”* costituito da 19 obiettivi *“interconnessi e indivisibili”* (*“Riconosciamo che lo sviluppo economico e sociale dipende dalla gestione sostenibile delle risorse naturali del nostro pianeta”*) da raggiungere entro il 2030.

In coerenza con questi principi la Commissione Europea nel **2019** presenta il Green Deal, *“parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite”*, che individua un quadro di strategie in tutti i settori dell'economia basate sulla *“protezione e ripristino degli ecosistemi naturali”*, sull' *“uso sostenibile delle risorse”*, sul *“miglioramento della salute umana”*, finalizzate a una transizione ecologica e *“giusta”*. Il Green Deal è alla base del Next Generation EU, piano di investimenti per la ripresa del dopo-pandemia, dal quale discendono i PNRR dei singoli stati dell'Unione Europea.

A sostegno degli obiettivi del Green Deal con la Decisione (UE) **2022/591** del Parlamento europeo e del Consiglio viene definito l'ottavo Programma di Azione per l'Ambiente (8° PAA) come base della UE per il conseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030. L'ottavo PAA formula sei obiettivi tematici prioritari interconnessi per il periodo fino al 31 dicembre 2030 finalizzati all'obiettivo prioritario a lungo termine *“che le persone vivano bene nel rispetto dei limiti del pianeta, all'interno di un'economia del benessere senza sprechi, in cui la crescita è rigenerativa, la neutralità climatica nell'Unione è stata raggiunta e le disuguaglianze sono state ridotte in misura significativa. Un ambiente sano è alla base del benessere di tutte le persone ed è un ambiente in cui la biodiversità è conservata e gli ecosistemi prosperano e la natura è protetta e ripristinata, conducendo a una maggiore resilienza ai cambiamenti climatici, alle catastrofi meteorologiche e legate al clima e ad altri rischi ambientali. ..”*.

2. interazioni tra uomo e ambiente: note su diverse angolazioni di approfondimento

Parallelamente al quadro internazionale ed europeo che delinea e approfondisce progressivamente la strategia dello sviluppo sostenibile, inteso come interconnessione tra conservazione delle risorse ambientali e sviluppo sociale, vengono approfonditi specifici filoni di ricerca relativi al tema circoscritto riguardante i diversi aspetti della interconnessione processi fisici/processi antropici.

Filoni di ricerca quindi che si concentrano sulla interrelazione uomo/ambiente naturale in base all'acquisizione che *“le persone, le comunità, le economie, le società, le culture sono parti incorporate della biosfera e la conformano, dalla scala locale a quella globale. Allo stesso tempo, le persone, le comunità, le economie, le società e le culture sono plasmate, dipendono e si evolvono con la biosfera (Clark e Munn 1986, Folke et al.2011, Leach et al.2012)”*.

2.1. Il tema dei “confini planetari”

Il centro di ricerca internazionale per la resilienza e la sostenibilità Stockholm Resilience Centre (diretto da Johan Rockström) dal **2007** ha portato avanti gli approfondimenti scientifici che già dal secolo scorso avevano studiato le conseguenze ambientali dei processi produttivi sviluppati in seguito alla “rivoluzione industriale”, focalizzando l'attenzione non sulla finitezza delle risorse energetiche fossili ma sui pericoli insiti nel loro utilizzo. Il Centro ha elaborato analisi interdisciplinari per individuare i limiti biofisici al di là dei quali si alterano le condizioni ambientali che hanno consentito la stabilità della vita umana sulla terra negli ultimi 12.000 anni (periodo dell'Olocene). Assunti come principali processi critici indotti dalle attività umane il *cambiamento climatico*, la *riduzione della fascia di ozono stratosferico*, la *perdita di biodiversità*, l'*inquinamento da sostanze chimiche* (definite nuove entità - *includenti la plastica*), l'*acidificazione degli oceani*, l'*utilizzo globale dell'acqua* (*acqua blu: fiumi laghi e acque sotterranee; acqua verde: acqua nel suolo e nelle piante*), il *cambiamento nell'uso del suolo*, i *flussi biogeochimici* (*cicli dell'azoto e del fosforo*), la *diffusione degli aerosol atmosferici*, sono stati individuati attraverso specifici parametri (*“variabili di controllo”* relative ai diversi processi) i “confini planetari”, intesi come le soglie limite di ciascuno di questi processi al di là delle quali si entra in uno stato di incertezza con un progressivo aumento del rischio di perdita della stabilità ambientale (così come l'uomo l'ha sperimentata finora).

Gli aggiornamenti periodicamente effettuati hanno evidenziato il progressivo avvicinamento ai limiti di sicurezza e, nell'aprile **2022**, il superamento di 6 dei 9 *confini planetari* (restano nello spazio di sicurezza: l'acidificazione degli oceani, la riduzione della fascia di ozono atmosferico e la diffusione degli aerosol atmosferici). Al di là dei limiti che individuano lo spazio di sicurezza (inteso come lo stato di equilibrio che ha caratterizzato il periodo dell'Olocene nel quale si è sviluppata la civiltà umana) lo stato di incertezza si

configura come il succedersi di una serie di impatti sui processi ambientali con interazioni e ricadute sulle diverse parti del pianeta e conseguente aumento di rischi di varia natura per la vita umana. Nell'ambito di questo filone di ricerca sono stati evidenziati i processi insiti nelle diverse attività umane dai quali derivano le alterazioni ambientali più critiche e sono stati indicati cinque ambiti di intervento nei quali è necessario operare con politiche globali, che vadano "oltre il Pil", per rimanere (o rientrare) nello "spazio di sicurezza": *sistemi energetici sostenibili e rinnovabili* (decarbonizzazione), *sistemi di trasporto sostenibili, agricoltura sostenibile* (riduzione del consumo di acqua, riduzione delle emissioni di gas serra, innovazioni nelle pratiche agricole), *economia circolare* (riutilizzo di qualsiasi tipo di capitale), *città resilienti*.

2.2. Il tema dei "servizi ecosistemici"

Se il settore di ricerca dei "confini planetari" si è focalizzato sui rischi connessi all'attuale trend di sviluppo che porta a un assetto della terra dagli esiti incerti per la vita dell'uomo e non sperimentato negli ultimi 12.000 anni, un altro campo di analisi approfondisce la conoscenza dei processi naturali dai quali discendono le condizioni di vivibilità del pianeta. Accanto alle analisi tradizionali, che hanno portato avanti la conoscenza dei diversi aspetti della struttura della terra attraverso discipline specialistiche sempre più affinate, si è affiancato e sempre più approfondito, dagli inizi del secolo scorso, lo studio delle relazioni che intercorrono tra gli organismi viventi e il loro ambiente fisico e delle strutture complesse che si formano sulla base di queste interrelazioni: gli ecosistemi¹.

Gli ecosistemi, sistemi aperti in quanto caratterizzati da interscambi con l'esterno, e soggetti alle dinamiche evolutive che caratterizzano gli equilibri dei sistemi viventi, sono diventati oggetto di interesse particolare in quanto dalle complesse interazioni tra le diverse componenti si sviluppano processi naturali che generano "servizi" essenziali per l'uomo: i "servizi ecosistemici". Nella classificazione di tali servizi vengono distinte le *funzioni specifiche* dell'ecosistema (ciclo dei nutrienti, formazione del suolo, produzione di ossigeno atmosferico ecc.) dai *benefici o servizi* per la vita umana: servizi di regolazione, connessi alla funzionalità dell'ecosistema (creazione e mantenimento degli habitat, impollinazione e dispersione di semi, regolazione della qualità dell'aria, regolazione dell'acidificazione degli oceani, regolazione della qualità/quantità dell'acqua dolce, formazione, protezione e decontaminazione del suolo, regolazione degli eventi estremi/rischi, regolazione dei processi biologici) e servizi materiali e immateriali che l'attività umana può ricavarne (energia, cibo, materiali; attività culturali, ricreative ecc).

Nel sistema di relazioni che connota l'ecosistema deve essere tenuto conto della presenza di attività antropiche e vanno valutati i contributi delle interazioni umane con i processi naturali, determinanti per gli assetti specifici (produttivi, paesaggistici, identitari) dei singoli ambiti territoriali, ma oltre certi limiti portatori di degrado e distruzione della funzionalità ecosistemica e dei benefici connessi.

Gli approfondimenti conoscitivi relativi alla individuazione dei "servizi ecosistemici" con i quali i processi naturali concorrono alla vita umana sulla terra conducono così alla consapevolezza della necessità di gestire le interazioni dell'uomo con l'ambiente in coerenza con le specificità dei diversi ecosistemi, ecosistemi che divengono necessariamente il riferimento per le politiche di uso del territorio ("Entro il 2020, integrare i principi di ecosistema e biodiversità nei progetti nazionali e locali, nei processi di sviluppo e nelle strategie e nei resoconti per la riduzione della povertà" è uno degli obiettivi dell'Agenda 2030); l'importanza del contributo degli ecosistemi viene ribadita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con una risoluzione del **2019** che dichiara il decennio 2021-2030 come il decennio del *ripristino degli ecosistemi degradati o distrutti*.

3. strumenti settoriali relativi a circoscritti "beni" territoriali: legislazione nazionale e direttive comunitarie

I due filoni di ricerca richiamati al precedente punto 2. si focalizzano entrambi sugli esiti dei processi ambientali: nel primo (*confini planetari*) gli esiti indotti dalla pressione di specifiche attività antropiche che conducono a dinamiche ambientali finora non sperimentate dall'uomo, nel secondo (*servizi ecosistemici*) gli esiti dei processi ambientali che l'uomo ha sperimentato negli ultimi millenni dai quali ha tratto le condizioni per la sua sopravvivenza.

Nella concreta attività di gestione del territorio l'uomo ha proceduto con modalità operative via via modificantisi nel tempo che gli consentissero di salvaguardare quanto il territorio offriva alle sue esigenze

¹ definizione di Odum, **1963**, "un sistema ecologico o ecosistema è una unità che include tutti gli organismi che vivono insieme (comunità biotica) in una certa area, interagenti con l'ambiente fisico, in modo tale che un flusso di energia porta ad una ben definita struttura biotica e ad una ciclizzazione dei materiali fra viventi e non viventi all'interno del sistema"

materiali e identitarie.

Nel momento attuale, nello specifico del nostro Paese, la competenza e la responsabilità per la gestione di definiti ambiti e processi territoriali riconosciuti come "beni" da salvaguardare in funzione delle esigenze della popolazione viene affidata a specifiche discipline settoriali.

3.1. Paesaggio

Il "paesaggio" (fin dal 1948 inserito insieme al patrimonio storico e artistico nell'art. 9 della Costituzione come oggetto di "tutela" della Repubblica) è stato fra i primi temi a essere assunto come tema di interesse prioritario.

Il DLgs 42/**2004** e s.m. (che riassume anche le precedenti disposizioni legislative dalla L.1497/1939 alla L. 431/1985) tutela il *patrimonio culturale*, termine nel quale sono ricompresi i *beni culturali* (categorie di beni particolari *artt. 10-11* sui quali "*lo Stato ha legislazione esclusiva*" - Cost. art. 117) e i *beni paesaggistici* (gli immobili e le aree di interesse pubblico *art.136* e le aree tutelate per legge *art.142*, sottoposte a vincolo paesaggistico dalla L.431/1985) e introduce l'obbligo della pianificazione paesaggistica. I piani paesaggistici devono riguardare l'intero territorio considerato e le loro prescrizioni "*non sono derogabili*", "*sono cogenti per gli strumenti urbanistici*", "*sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione di incidenza territoriale*".

I Piani Paesaggistici via via elaborati rileggono il territorio di loro competenza sulla base di analisi delle strutture ambientali, delle dinamiche storiche, dei lineamenti morfologici/paesaggistici e insediativi e delle reciproche interazioni per pervenire alla formulazione di regole, prescrizioni, vincoli e strategie, indirizzi e criteri ai quali devono conformarsi le scelte urbanistiche/edilizie e l'attività di governo del territorio.

Nel **2008** il dlgs ha previsto l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio (firmata a Firenze nel **2000** e ratificata in Italia nel **2006**) per la quale il "*Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali c/o umani e dalle loro interrelazioni*"². I piani paesaggistici e i piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici hanno lo scopo di assicurare (art.135 del dgs) che "*tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono*" assumendo quindi la competenza sulla *politica del paesaggio* come definita dalla Convenzione europea ("*Politica del paesaggio designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio*").

E' da rilevare come elemento in un certo senso dirompente l'inserimento fra i beni paesaggistici fin dal **1985** (L. 431/1985) di aree individuate in base a specifici caratteri ambientali (le aree "*tutelate per legge*" dell'art.142) con una chiara contaminazione del tradizionale concetto di paesaggio: l'inserimento di queste parti estese di territorio (per le quali la legge richiede "*normativa d'uso e di valorizzazione ambientale ... con specifica considerazione dei valori paesaggistici ed ambientali*") è indicativo dell'emergere (negli anni '80) dei temi ambientali e della volontà del legislatore di tutelare aspetti e processi naturalistici sottoponendoli (art. 1 della L. 431/85) "a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497" utilizzando lo strumento legislativo di tutela presente a quella data.

3.2. Ambiente

a) Difesa del suolo -Acque

Sempre nel decennio '80-'90 il tema ambientale è oggetto specifico della L. 183/**1989** che introduce la finalità pluriarticolata de "*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*", legge la cui formulazione avviene dopo una lunga serie - iniziata ai primi del '900 - di strumenti legislativi aventi come obiettivi le sistemazioni idrauliche e forestali, le opere di bonifica nei terreni montani dissestati, la regolazione dei corsi d'acqua, la determinazione del vincolo idrogeologico.

La legge 183/1989 introduce le Autorità di bacino ("*i bacini medesimi come ecosistemi unitari*"), i piani di bacino, che possono essere redatti per sottobacini o stralci funzionali, all'interno dei quali possono anche essere individuati gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione delle acque (quest'ultimo tema è oggetto della Legge Galli L. 36/**1994**, il cui art.1 dichiara

² Il dlgs non richiama il criterio del "*come è percepita dalle popolazioni*" ma richiama piuttosto il criterio dell'"*identità*" (art. 131: "1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. 2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.")

che “Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà”).

L'attuazione della L.183/89 ha inizio in concreto con il decreto legge 180/1998 (Decreto Sarno) che, in seguito agli eventi calamitosi di Sarno, richiede l'adozione dei Piani stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI), previsti appunto dalla L.183/1989, e introduce (con gli atti di indirizzo e coordinamento) i concetti di rischio e pericolosità (rischio idraulico e rischio di frana e valanga), i criteri per l'individuazione delle parti di territorio soggette a rischio (diversi gradi di rischio) e la definizione degli interventi assentibili nelle parti così individuate, esplicitando quindi l'obbligo di definire gli usi del territorio in rapporto alle condizioni di rischio/pericolosità.

Con il dlgs 152/1999, in recepimento di precedenti Direttive CE, viene affrontato il tema della tutela delle acque dall'inquinamento attraverso lo strumento del Piano di tutela delle acque (PTA). L'obiettivo della tutela delle acque, così come previsto dal dlgs del 1999 e in recepimento della Direttiva 2000/60 CE, viene inserito successivamente nel dlgs 152/2006 che riassume le norme in materia ambientale (con conseguente abrogazione del dlgs 152/1999, della L. 36/94 e della L. 183/89³).

La tutela delle acque (affidata dal dlgs 152/2006 a due strumenti: il Piano di Gestione, relativo al distretto idrografico, e il Piano di Tutela, relativo al territorio regionale) ha come oggetto le acque superficiali, le acque di transizione, le acque costiere e le acque sotterranee, e comporta l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici significativi e gli obiettivi di qualità per le acque a specifica destinazione funzionale, e un vasto quadro di disposizioni per la tutela qualitativa e la tutela quantitativa delle risorse idriche. Le disposizioni di tutela riguardano, oltre che i differenti corpi idrici, un articolato ed esteso quadro di territori (aree sensibili, aree vulnerabili da nitrati, aree di salvaguardia delle acque destinate a consumo umano, aree di pertinenza dei corpi idrici superficiali, aree protette) e incidono su diversi settori funzionali (pianificazione territoriale e urbanistica, attività agricola, impianti produttivi, scarichi e trattamenti dei rifiuti), interessati in modo trasversale dalla disciplina di tutela delle acque.

Nel 2010 il dlgs 49/2010 recepisce la Direttiva 2007/60 CE, relativa alla redazione dei Piani di gestione del rischio alluvioni (*“alluvione: allagamento temporaneo di aree che abitualmente non sono coperte d'acqua”*), che sulla base di una valutazione preliminare del verificarsi di alluvioni (per criticità attuali o per le conseguenze del cambiamento climatico) definiscono mappe della pericolosità e del rischio e individuano tutti gli aspetti per la gestione del rischio, *“in particolare la prevenzione, la protezione e la preparazione, comprese le previsioni di alluvione e il sistema di allertamento”* e se necessario anche *“la promozione di pratiche sostenibili di uso del suolo, il miglioramento delle azioni di ritenzione delle acque, nonché l'inondazione controllata di certe aree in caso di fenomeno alluvionale”*. Il piano (elaborato dalla Autorità di bacino distrettuale), da raccordare agli obiettivi ambientali (tutela delle acque) della direttiva 2000/60 CE, risulta di fatto strettamente connesso, per le analisi necessarie e per le stesse misure da prevedersi in funzione degli obiettivi di riduzione degli impatti negativi degli allagamenti, ai piani stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI).

Note

- Il processo temporale delle disposizioni legislative/regolamentari e della concreta attuazione degli strumenti mette in evidenza che l'obiettivo della riduzione del rischio e della pericolosità idraulica, tradizionalmente perseguito attraverso interventi strutturali di contenimento delle dinamiche fluviali (e conseguente progressiva artificializzazione del reticolo idraulico naturale), si sposta verso l'obiettivo del ripristino della funzionalità idraulica - ripristino di assetti idromorfologici che consentano i naturali processi idraulici e ambientali - come strumento per la riduzione della pericolosità. Analogamente la tutela della qualità delle acque (superficiali e sotterranee) diviene strumento per la qualità della salute degli insediamenti umani.
- Dal complesso delle analisi conoscitive e delle strategie individuate per le acque interne emerge sempre più nitidamente un quadro di ecosistemi in diverso modo rapportati all'acqua: gli ecosistemi in continuo divenire delle acque di transizione e delle acque costiere, l'ecosistema delle acque sotterranee, l'ecosistema del reticolo idraulico costituito da una unità spaziale e funzionale comprendente le aree di laminazione delle piene, i terrazzi laterali e subalvei idraulicamente connessi al corso superficiale, le aree pertinentziali della vegetazione riparia evolventesi in senso longitudinale e trasversale al corso d'acqua.
- Dalla individuazione delle aree in condizione di pericolosità o rischio per dissesti, frane, smottamenti

³ Nel dlgs 152/2006 vengono individuati i distretti idrografici, comprensivi di più bacini idrografici, e viene indicato come strumento il Piano di bacino distrettuale

e simili discendono precise prescrizioni e vincoli rapportate alle specifiche condizioni idrogeologiche.

- Gli obiettivi del complesso articolato degli strumenti previsti vengono perseguiti attraverso disposizioni del Piano di bacino vincolanti per i “*piani di assetto e uso del territorio*”, gli “*strumenti urbanistici*”, i “*piani territoriali e programmi regionali quali, in particolare, quelli relativi alle attività agricole, zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica*” (dlgs 152/2006, art. 65). Gli strumenti di settore previsti dal dlgs si inseriscono quindi nel governo del territorio sia con l'individuazione di ambiti soggetti a discipline specifiche sia con disposizioni regolamentari relative ad attività interessanti estesi ambiti territoriali (urbanizzazioni, aree agricole).

Nel marzo **2023** gli Stati membri delle nazioni Unite hanno concordato un trattato per la protezione degli *Oceani* (entro il 2030 protezione del 30% degli habitat dell'Alto Mare - l'area che si trova oltre le Zone Economiche Esclusive dei vari paesi) che dovrà essere ratificato dai vari paesi.

b) Suolo

La risorsa ambientale “suolo”, fin dal **2006** è stata oggetto di una Proposta di direttiva [COM(2006) 232 *definitivo*] della Comunità Europea, nella quale venivano elencate le funzioni del suolo (produzione di biomassa; filtrazione e trasformazione di nutrienti, sostanze e acqua; riserva di biodiversità; fonte di materie prime; stoccaggio di carbonio; sede del patrimonio geologico e archeologico), le forme di degrado alle quali era soggetto (erosione causata dall'acqua o dal vento; diminuzione della materia organica; compattazione; salinizzazione per accumulo di sali solubili nel suolo; smottamenti) e un programma di misure per ridurre l'impermeabilizzazione e ridurre i processi di degrado.

Nel nostro Paese il tema del suolo è oggetto dal **2012** di numerosi disegni di legge aventi come obiettivo la riduzione del consumo di suolo attraverso la riduzione delle urbanizzazioni (e contestuali politiche di rigenerazione urbana). Anche se non ancora oggetto di una legge nazionale i limiti alle urbanizzazioni sono stati tuttavia inseriti, con diverse modalità, in numerose leggi regionali.

Il primo ddl (2012 ddl del ministro dell'Agricoltura M. Catania “Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo del suolo”) pone come primaria finalità del provvedimento, da perseguire con il concorso della pianificazione urbanistica attraverso la riduzione delle aree urbanizzabili, la tutela e valorizzazione dei terreni e della attività agricola.

Va sottolineato che in questo periodo viene sempre più riconosciuto a livello internazionale ed europeo il ruolo dell'agricoltura sia nella conservazione del suolo (attraverso pratiche colturali sostenibili) e nella tutela della salute umana (produzione di alimenti sani) sia in quanto strumento per perseguire l'obiettivo della sicurezza alimentare (“*Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare significa fare in modo che gli alimenti siano disponibili e che le popolazioni abbiano accesso, in termini economici, a tali alimenti, ed eliminare la fame*”; “*l'accesso al cibo è solo un aspetto di un concetto più vasto di sicurezza*”⁴), obiettivo a scala mondiale connesso sia alla produzione di alimenti quantitativamente rapportata al peso demografico, sia alle strategie del commercio agricolo (“*Le regole che disciplinano gli scambi di prodotti agricoli dovrebbero garantire la sicurezza degli approvvigionamenti agricoli in tutti i paesi e in ogni circostanza*”⁵6).

⁴ 2011 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare della UE

⁵ 2011 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare della UE

⁶ 2016 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'importanza del commercio agricolo per lo sviluppo futuro dell'agricoltura e dell'economia agricola nell'UE nel contesto della sicurezza alimentare mondiale»: “*Il CESE [Comitato economico e sociale europeo] accoglie con favore l'ulteriore rafforzamento degli accordi di partenariato con i paesi in via di sviluppo, sulla cui base gli effetti positivi di un commercio aperto ed equo possono esplicarsi a favore di questi paesi. Scopo di tali accordi dovrebbe essere sostenere una certa autosufficienza di questi paesi in termini di prodotti agricoli; il ruolo del commercio agricolo può consistere nell'integrare la produzione locale*”

In alternativa alle politiche commerciali internazionali intese come politiche che contribuiscono alla sicurezza alimentare globale si sviluppa (a partire dal 1996 Tlaxcala, Messico, - conferenza internazionale del Movimento contadino internazionale Via Campesina) la riflessione – indotta anche dal fenomeno del *land grabbing* - intorno alla “*sovranità alimentare*” definita come “*il diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo.*” (Dichiarazione di Nyéléni - Mali 2007), ponendo quindi in una diversa prospettiva le modalità per pervenire alla sicurezza alimentare (in particolare nei paesi in via di sviluppo) e evidenziando il nodo dei problemi che riguardano le diverse modalità con le quali assicurare il diritto al cibo in un quadro mondiale.

L'argomento "suolo" viene ripreso con forza (dopo 15 anni dalla proposta di direttiva del 2006) dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2021 sulla protezione del suolo che, dopo aver dettagliatamente elencato i servizi del suolo (*"ecosistema essenziale, complesso, multifunzionale e vitale di importanza cruciale sotto il profilo ambientale e socioeconomico, che svolge molte funzioni chiave e fornisce servizi vitali per l'esistenza umana e la sopravvivenza degli ecosistemi affinché le generazioni attuali e future possano soddisfare le proprie esigenze"*), il suo ruolo multifunzionale (*"approvvigionamento alimentare, pozzo di assorbimento del carbonio, piattaforma per le attività umane, produzione di biomassa, riserva di biodiversità, prevenzione delle inondazioni e della siccità, fonte di materie prime, risorse farmaceutiche e genetiche, ciclo dell'acqua e dei nutrienti, stoccaggio e filtraggio, conservazione del patrimonio geologico e archeologico ecc."*) e i diversi fattori di degrado, invita la Commissione a elaborare un quadro giuridico comune a livello dell'UE, per il quale fornisce un quadro articolato di disposizioni che incidono su un ampio ventaglio di attività (urbanistiche, agricole, zootecniche, forestali ecc.), in considerazione del fatto che "i terreni sono in gran parte di proprietà privata, il ché va rispettato, mentre al tempo stesso il suolo è un bene comune necessario per la produzione di cibo e fornisce servizi ecosistemici essenziali...".

c) Biodiversità - Ecosistemi

Nel 1992 viene introdotta al termine della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo di Rio la Convenzione sulla diversità biologica (diversità a livello genetico, diversità delle specie e diversità degli ecosistemi) (Convenzione ratificata dall'Italia con la L.124/1994), che definisce i criteri per la *"conservazione e l'uso durevole"* della diversità biologica.

Nello stesso anno la Comunità Europea, attraverso specifica Direttiva (92/43/CEE), adotta misure finalizzate *"a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri"* e istituisce la costituzione di una rete ecologica europea (Natura 2000) intesa come sistema delle aree protette e dei corridoi ecologici che le connettono salvaguardandole dalla prospettiva di insularizzazione ecologica e agendo nella prospettiva più generale della conservazione della biodiversità.

Nel 2020 il tema della biodiversità, approfondito dal punto di vista del ruolo (ambientale e socio-economico) che svolge *per preservare la qualità e la continuità della vita*, è oggetto della Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 (COM (2020) 380) che riguarda non solo il contesto necessariamente limitato delle zone giuridicamente protette ma un quadro più generale nel quale sono coinvolti con un piano di impegni specifici l'attività agricola, la tutela del suolo, il ripristino degli ecosistemi marini e di acqua dolce, le modalità di produzione dell'energia, l'infrastrutturazione verde delle aree urbane, la riduzione degli inquinanti, la protezione delle foreste (oggetto queste ultime di una specifica strategia per il 2030 - COM (2021) 572 - ancorata al *Green deal* e alla Strategia sulla biodiversità).

La protezione e il ripristino della biodiversità *"sia all'interno che all'esterno delle aree protette"* rientra tra gli obiettivi tematici prioritari dell'ottavo Programma di Azione per l'Ambiente della UE (8° PAA - Decisione (UE) 2022/591).

Nel solco delle politiche del *Green deal* il Parlamento europeo ha adottato nel **luglio 2023** il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura (entro il 2030 ripristino degli ecosistemi del territorio europeo che coprano almeno il 20% delle zone terrestri e il 20% delle zone marine; entro il 2050 ripristino di tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino⁷) con la finalità di conseguire attraverso il ripristino degli ecosistemi gli obiettivi di aumento della biodiversità, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, sicurezza alimentare e transizione energetica.

⁷ Il Regolamento definisce norme di ripristino per: *ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce; ecosistemi marini; ecosistemi urbani; connettività naturale dei fiumi e delle funzioni naturali delle relative pianure alluvionali; popolazioni di impollinatori; ecosistemi forestali.* Sono previste disposizioni distinte per le aree protette esistenti (non vengono richieste nuove aree protette) e per le altre aree. Con una disposizione specifica viene esplicitato che *"la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio sono presunti di interesse pubblico prevalente."*

Attraverso un emendamento sono stati esclusi dal Regolamento gli ecosistemi agricoli; viene inoltre previsto che venga effettuato il riesame del Regolamento *"entro il 31 dicembre 2030 e successivamente ogni due anni per valutarne l'impatto, in particolare sul settore agricolo e sull'approvvigionamento di alimenti sicuri, nonché gli impatti socio-economici del presente regolamento soprattutto nelle zone rurali."* Uno specifico emendamento rileva che *"il Green Deal europeo è la nuova strategia di crescita della UE"* e *"porterà a una trasformazione progressiva ma profonda delle nostre economie, che a sua volta avrà un forte impatto sui modelli commerciali"*, con la conseguente necessità della *"introduzione di misure "speculari", in linea con le norme dell'OMC nella rete degli accordi commerciali.*

Gli Stati membri, ai quali compete l'approntamento dei piani nazionali di ripristino, dovranno tener conto *“delle esigenze delle comunità locali, comprese quelle urbane, delle misure più efficaci in termini di costi e dell'impatto socioeconomico di tali misure.”* e procedere con *“un adeguato coinvolgimento delle parti interessate, compresi i proprietari e i gestori dei terreni, in ogni fase del processo”*. A monte di queste raccomandazioni è il presupposto che obiettivo della pianificazione da parte degli Stati membri deve essere quello di *“ottimizzare le funzioni ecologiche, economiche e sociali degli ecosistemi, compreso il loro potenziale di produttività, tenendo conto del loro contributo allo sviluppo sostenibile delle regioni e comunità interessate.”*

Nel nostro Paese le acquisizioni relative al ruolo degli ecosistemi e della biodiversità hanno avuto una significativa ricaduta nell'art. 9 della Costituzione (integrato l'11 febbraio 2022) con l'inserimento dell'ultimo periodo: *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.”* Nella legislazione e nella concreta attività di gestione del territorio le “aree protette”⁸ e, dove previste, le reti ecologiche sono oggetto di precise disposizioni cogenti relative agli usi e alle attività con una significativa incidenza sulla attività di pianificazione del territorio.

d) Aria - Cambiamento climatico

L'aria è stata oggetto fin dagli anni '80 di disposizioni comunitarie, sulla base delle quali la Direttiva **2008/50CE** *relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa*, ai fini della riduzione dell'inquinamento per la tutela della salute umana e dell'ambiente, stabilisce i criteri di valutazione della qualità dell'aria ambiente con riferimento al biossido di zolfo, al biossido di azoto e agli ossidi di azoto, al particolato, al piombo, al benzene e al monossido di carbonio, e i valori limite per la protezione della salute. Dalla Direttiva CE e dal dlgs **155/2010**, che detta norme in attuazione della Direttiva, discende l'obbligo per le Regioni di predisporre i **PAIR (piani regionali di qualità dell'aria)**.

Con la Direttiva **2016/2284** viene richiesta l'elaborazione di programmi nazionali (politiche, misure, monitoraggio e diffusione delle informazioni) per il controllo dell'inquinamento atmosferico alla fonte e vengono stabilite le riduzioni, entro date prefissate, delle emissioni antropogeniche dei singoli Stati membri. Il dlgs **152/2006** (aggiornato) ai fini della prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera definisce la regolamentazione per gli impianti e le attività che producono emissioni in atmosfera

Nel marzo **2021** una Risoluzione del Parlamento europeo riguardante l'attuazione delle Direttive sulla qualità dell'aria ambiente, dopo aver sottolineato che *“l'inquinamento atmosferico rappresenta il maggior rischio sanitario ambientale in Europa”* e comporta *“il degrado degli ecosistemi, la perdita di biodiversità e i cambiamenti climatici”*, *“accoglie con favore l'impegno assunto nel quadro del Green Deal europeo di rivedere le norme sulla qualità dell'aria e invita la Commissione ad allineare i valori di PM10, PM2,5, SO2 e O3 alle linee guida dell'OMS, e i valori del benzene (C6H6) e del benzo(a)pirene (BaP) ai livelli di riferimento dell'OMS”*. La Risoluzione richiede politiche combinate che riguardano l'elaborazione di piani di mobilità urbana e di organizzazione urbana sostenibili, la riduzione delle emissioni connesse alla attività agricola, la regolamentazione delle emissioni degli impianti industriali, la sostituzione di impianti di riscaldamento e raffreddamento residenziali inquinanti, l'eliminazione graduale del carbone nella produzione di energia, la riduzione degli inquinanti nel trasporto su strada, marittimo e aereo.

Nel quadro dei gas presenti in atmosfera ha assunto particolare rilievo lo studio dei gas a effetto serra (anidride carbonica, metano, protossido di azoto, vapore acqueo, ozono, fluorurati) il cui incremento per effetto di emissioni antropogeniche è responsabile del surriscaldamento del pianeta con alterazioni climatiche fortemente incidenti sull'ambiente. Il cambiamento climatico è stato oggetto del protocollo di Kyoto (adottato nel **1997** sulla base della convenzione quadro delle Nazioni Unite, divenuto vincolante nel 2005, ratificato dall'Italia nel 2002) che poneva obiettivi di riduzione delle emissioni per i paesi industrializzati, e successivamente è stato oggetto dell'Accordo di Parigi (**2015**), primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima mondiale. Obiettivi principali: la riduzione delle emissioni

⁸ *“Il concetto di “aree naturali protette” è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali, in quanto ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette. Le ZPS – per principio ormai consolidato – rientrano nell'ambito delle aree protette, in quanto “parchi e riserve” (art. 142 co. 1, lett. f) d. lgs. 42/2004.”* Cass. Sez. III n. 11875 del 12 marzo 2014 (Ud. 31 gen. 2014)

in modo da mantenere l'incremento della temperatura media al di sotto di 2% dei livelli preindustriali (interventi di mitigazione) e il rafforzamento della capacità di conoscere e affrontare gli impatti indotti dal cambiamento climatico (adattamento).

Nel solco delle politiche delle Nazioni Unite, il Regolamento UE 2021/1119 (30 giugno **2021**) al fine di attuare gli obiettivi del Green Deal (2019) della riduzione dei gas a effetto serra entro il 2030 (riduzione del 55% rispetto ai livelli del 1990) e del raggiungimento della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050, istituisce un quadro per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra e l'aumento dell'assorbimento dei pozzi di carbonio [con contestuale diffusione delle energie rinnovabili]. Vengono richiesti piani nazionali di adattamento ("l'adattamento è un elemento essenziale della risposta mondiale di lungo termine ai cambiamenti climatici") che tengano conto della vulnerabilità di particolari settori (agricoltura, settori idrici) e della sicurezza alimentare.

Nel settembre **2021** l'OMS aggiorna la linee guida per la qualità dell'aria rivedendo in senso più restrittivo (rispetto al 2006) i valori limite per l'esposizione al particolato (PM2,5 e PM10), all'ozono (O3), al biossido di azoto (NO2), al biossido di zolfo (SO2), al monossido di carbonio (CO); ai valori dell'OMS si allinea la recente proposta di Direttiva sulla qualità dell'aria della Commissione europea (ottobre **2022**), mirata a contrastare congiuntamente l'inquinamento atmosferico (considerato il rischio più importante per la salute) e il cambiamento climatico.

Nel **2022** l'8° PAA - decisione 2022/691 - (programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030 che "costituisce la base per il conseguimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima definiti dall'Agenda 2030 delle nazioni Unite") pone tra gli obiettivi tematici prioritari:

"a) ridurre in modo rapido e prevedibile le emissioni di gas a effetto serra e nel contempo aumentare l'assorbimento da pozzi naturali nell'Unione ..."

b) fare costanti progressi nel rafforzamento e nell'integrazione della capacità di adattamento anche sulla base degli approcci ecosistemici nel consolidamento della resilienza nonché nell'adattamento e nella riduzione della vulnerabilità dell'ambiente, della società e di tutti i settori dell'economia ai cambiamenti climatici, migliorando nel contempo la prevenzione delle catastrofi meteorologiche e climatiche".

I **PAESC** (piani di azione per l'energia sostenibile e il clima) sono lo strumento operativo con il quale gli enti locali (aderenti al Patto dei Sindaci di iniziativa europea) definiscono le azioni di mitigazione e adattamento per attuare gli obiettivi europei in materia di clima ed energia.

Note

Il quadro degli strumenti settoriali che hanno come oggetto le principali risorse ambientali (acqua, aria, suolo, biodiversità) è conformato da un processo continuo di approfondimenti conoscitivi e di indirizzi operativi che delineano congiuntamente diverse linee evolutive:

- le acquisizioni conoscitive che hanno portato a una progressiva consapevolezza della connessione tra la qualità della vita umana - sicurezza e salute - e il mantenimento delle dinamiche naturali dalle quali dipende una buona qualità ambientale, hanno portato al progressivo passaggio da disposizioni regolamentari/operative rivolte essenzialmente al contenimento dei fenomeni di rischio o all'aumento della produttività a politiche di gestione mirate alla salvaguardia di processi ambientali dai quali discendono condizioni necessarie alla vita umana;

- la interconnessione sempre meno eludibile degli strumenti settoriali non solo con i processi produttivi presenti nelle diverse attività (agricoltura, industria ecc.) ma con l'assetto dell'intero territorio, ha fatto sì che la competenza specifica dell'urbanistica, alla quale è delegata la "funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti"⁹, sia stata di fatto, anche se non nominalmente, ricondotta a settori sempre più ristretti (dal punto di vista del contesto spaziale di riferimento e dei contenuti regolamentari), mentre nel "governo del territorio" le così dette discipline differenziate, spesso sovrapponendosi, incidono in modo sempre più cogente sulla base di approfondimenti sempre più penetranti, in un quadro generale di competenze giustapposte e interagenti con modalità non ben definite (o non interagenti per la tendenza delle diverse discipline a essere autoreferenziali);

- l'assenza di qualsiasi riferimento alle unità strutturali e funzionali che articolano il territorio - gli ecosistemi, nei quali i caratteri geologici e geopedologici, vegetazionali e faunistici, i caratteri climatici e la gestione antropica pregressa e attuale hanno dato luogo a prestazioni di specifici servizi e a diverse forme di fragilità o potenziale degrado, oltre che a paesaggi diversificati - è comune ai diversi piani di settore. Questa articolazione del territorio¹⁰ non è stata per lo più colta, nella urgenza di dare

⁹ Corte cost. 27 giugno 1986, n.151

¹⁰ Una analisi della articolazione territoriale dovuta alle diversità degli ecosistemi si ha, per esempio, negli "abachi delle invarianti strutturali" del PIT della Toscana (2015) (*ecosistemi forestali, ecosistemi agropastorali, ecosistemi*

risposta a problemi contingenti, dai diversi settori disciplinari, che in questa articolazione avrebbero invece trovato una base di riferimento comune, rispondendo in modo esplicito all'obiettivo della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (conforme all'Agenda 2030) di: *“integrare il valore del capitale naturale (degli ecosistemi e della biodiversità) nei piani, nelle politiche e nei sistemi di contabilità”*;

- l'acquisita consapevolezza della influenza già in atto di processi ambientali finora non sperimentati causati dalle alterazioni antropogeniche del clima ha indotto le disposizioni sovranazionali e comunitarie dell'ultimo decennio (Accordo di Parigi 2015, Green Deal 2019, 8° PAA programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente 2022) a prevedere non più solo interventi di mitigazione (riduzione delle emissioni di gas serra, pozzi di carbonio, sviluppo di energia da fonti rinnovabili) ma anche (e sempre più) interventi di adattamento a modifiche ambientali in corso presumibilmente non reversibili, il che implica una svolta sostanziale nelle politiche territoriali sia per l'aspetto conoscitivo (analisi di come stanno evolvendo gli ecosistemi, in particolare quelli più sensibili ai processi climatici, come quelli delle aree costiere o quelli di alta montagna) sia per l'aspetto gestionale (quali assetti culturali, quali interventi per rispondere a eventi idraulici catastrofici o viceversa per gestire periodi di siccità) .

4. la “sfida” dello sviluppo sostenibile

Il grande sforzo e la gran mole di approfondimenti, di indirizzi e di strumenti mirati a salvaguardare (o ripristinare) quei “servizi” ambientali (*servizi ecosistemici*) che nelle loro diverse articolazioni consentono lo sviluppo di economie e insediamenti non deve mettere in ombra la vera sfida che qualifica i documenti generali di riferimento per lo “sviluppo sostenibile”.

I documenti prodotti nella seconda metà del secolo scorso dalle Nazioni Unite (conferenza di Stoccolma **1972**, Rapporto Brundtland **1987**, conferenza di Rio de Janeiro **1992**) hanno da subito associato il tema dei diritti umani alla protezione dell'ambiente (Stoccolma **1972**: *“L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti”*, *“Le risorse naturali della Terra, ivi incluse l'aria, l'acqua, la flora, la fauna e particolarmente il sistema ecologico naturale, devono essere salvaguardate a beneficio delle generazioni presenti e future”*; Rio de Janeiro **1992**: *“Gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile”* *“Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future”*... *“Tutti gli Stati e tutti i popoli coopereranno al compito essenziale di eliminare la povertà come requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile, al fine di ridurre le disparità tra i tenori di vita”* *“La guerra esercita un'azione intrinsecamente distruttiva sullo sviluppo sostenibile”*), temi ribaditi e resi sempre più incisivi nelle dichiarazioni succedutesi negli anni.

Nel **2015** l'Assemblea generale delle Nazioni Unite vota la Risoluzione *“Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”* (*quest'Agenda è un programma d'azione per le persone, il pianeta, la prosperità*) i cui obiettivi¹¹, interconnessi e indivisibili, delineano una azione globale per *“raggiungere lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni - economica, sociale e ambientale”*.

La ribadita interconnessione fra i diversi obiettivi discende dalla consapevolezza, acquisita negli ultimi decenni con sempre maggior chiarezza, che *“l'ambiente non è qualcosa al di fuori dell'economia o della società, o un motore di cui tener conto quando si preferisce, ma piuttosto il fondamento stesso in cui*

palustri e fluviali, ecosistemi costieri, ecosistemi rupestri e calanchivi, ecosistemi arbustivi e delle macchie) e nelle Norme relative al territorio rurale nel PTM della Città Metropolitana di Bologna (2021) (*ecosistema agricolo della collina/montagna, ecosistema agricolo della pianura, ecosistema delle acque correnti, ecosistema delle acque ferme, ecosistema forestale, ecosistema arbustivo, ecosistema calanchivo*).

¹¹ 1. porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; 2. porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere una agricoltura sostenibile; 3. assicurare la salute e il benessere per tutti...; 4. fornire una educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti; 5. raggiungere l'uguaglianza di genere ...; 6. garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie; 7. assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia...; 8. incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti; 9. costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e una industrializzazione equa, responsabile, sostenibile; 10. rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili; 12. garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo; 13. promuovere azioni, ..., per combattere il cambiamento climatico; 14. conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine ...; 15. proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre; 16. promuovere società pacifiche e inclusive ...; 17. rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

esistono e su cui si basano le civiltà” (Carl Folke e altri: Global sustainability and resilient societies - 2020) e che le modalità di sviluppo degli ultimi decenni stanno intaccando gli equilibri naturali che hanno reso possibile lo sviluppo delle civiltà umane¹². Ma, oltre a questa consapevolezza, che a livello razionale determina quasi automaticamente l’obiettivo di modificare le attività economiche e gli stili di vita che portano al degrado dell’ambiente e di configurare una serie articolata di strategie che portino alla necessaria “transizione ecologica”, un altro obiettivo viene formulato che nasce da aspirazioni da sempre presenti nella storia dell’uomo e che dopo la seconda guerra mondiale sono state riassorbite nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (ONU 1948) : il perseguimento di “un mondo libero dalla povertà, dalla fame, dalla malattia e dalla mancanza, dove ogni vita possa prosperare. ... un mondo libero dalla paura e dalla violenza. Un mondo universalmente alfabetizzato. Un mondo con accesso equo e universale a un’educazione di qualità a tutti i livelli, a un’assistenza sanitaria e alla protezione sociale, dove il benessere fisico, mentale e sociale venga assicurato” (Agenda 2030).

Il ribadito messaggio di queste dichiarazioni sottolinea che il difficile percorso (conoscitivo e gestionale) della “transizione ecologica” non coincide automaticamente con un percorso orientato verso un benessere in ugual misura rapportato alle diverse popolazioni o ai diversi gruppi sociali; la definizione di “sviluppo sostenibile” non si ferma quindi al solo obiettivo della sostenibilità ambientale e della sostenibilità economica ma implica l’obiettivo della “sostenibilità sociale”, assumendo una precisa connotazione programmatica e una dimensione non solo “tecnica” ma anche etica.

Questo obiettivo si ritrova nei documenti programmatici dell’Unione Europea: il recente ottavo Programma di Azione per l’Ambiente (8° PAA - UE **2022**), pur avendo come oggetto il quadro delle iniziative per “accelerare, in modo equo e inclusivo, la transizione verde a un’economia climaticamente neutra, sostenibile, priva di sostanze tossiche, efficiente sotto il profilo delle risorse, basata sull’energia rinnovabile, resiliente, competitiva e circolare, e a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell’ambiente ...”, ribadisce ripetutamente nel contesto degli obiettivi prioritari la riduzione delle disuguaglianze, la responsabilità verso le generazioni future, la garanzia di “una transizione giusta che non lasci indietro nessuno”, i benefici per la società e il pieno coinvolgimento delle comunità locali.

Il contenuto di questi documenti, il punto di arrivo di questo lungo percorso insieme conoscitivo e programmatico, non è quindi solo l’acquisizione culturale che un unico processo coevolutivo coinvolge l’uomo e la biosfera e che la società e le sue diverse economie dipendono dai servizi offerti dal capitale naturale, non è solo la consapevolezza che il degrado degli ecosistemi determina un presente con pesanti impatti ambientali, sanitari e sociali e porta a un futuro incerto per la vita dell’uomo, ma è anche la sfida per uno sviluppo sociale che riguardi le diverse popolazioni del pianeta attraverso un approccio integrato delle politiche ambientali, economiche, sociali.

Questa sfida - fortemente supportata da diverse prospettive (l’Enciclica *Laudato si’* del 2015 di Papa Francesco e in continuità con questa la *Laudate Deum* del 4 ottobre 2023, l’attività pluridecennale di Jeffrey Sachs¹³, direttore del *Center for Sustainable Development* presso la *Columbia University*) - è l’obiettivo del “balzo da gigante” proposto nell’ultimo rapporto presentato dal Club di Roma (a 50 anni dalla presentazione dei “Limiti dello sviluppo”): “Earth4All. A Survival Guide for Humanity” -2022” (Una terra per tutti - a cura di Jorgen Randers, Johan Rockstrom, Sandrine Dixon-Decleve, Owen Gaffney, Jayati Ghosh, Per Espen Stoknes). Il balzo da gigante persegue 5 obiettivi (porre fine alla povertà, affrontare il problema delle disuguaglianze, accelerare l’emancipazione femminile, trasformare il sistema alimentare attraverso una agricoltura sostenibile, modificare il sistema energetico attuando la transizione verso l’energia pulita) attraverso politiche interconnesse che sono vere e proprie inversioni di rotta negli equilibri economici e sociali attuali (interventi per provvedimenti mirati alla riduzione della povertà anche attraverso stanziamenti del Fondo monetario internazionale, redistribuzione della ricchezza attraverso interventi sulla tassazione, interventi per l’ampliamento dell’accesso all’istruzione, incentivi per modifiche

¹² “è importante ricordare che tutte le civiltà umane si sono sviluppate in un periodo interglaciale insolitamente favorevole degli ultimi 11.700 anni di un clima relativamente stabile e di un pianeta Terra resiliente: l’epoca geologica dell’Olocene. Questa stabilità ha reso possibile l’agricoltura, il moltiplicarsi degli insediamenti e una dimensione umana accelerata in una società globalizzata” (Redman 1999, Ellis 2015, Kavanagh et al. 2018, van der Leeuw 2019” - da Carl Folke e altri: Global sustainability and resilient societies - 2020)

¹³ Nell’introdurre il suo testo “L’era dello sviluppo sostenibile” (*The Age of Sustainable Development - 2014*) Jeffrey Sachs specifica “...lo sviluppo sostenibile è tanto un modo di considerare il mondo, con particolare attenzione alle interazioni fra cambiamenti economici, sociali e ambientali, quanto un modo per descrivere la nostra aspirazione a una vita dignitosa, coniugando lo sviluppo economico con l’inclusione sociale e la sostenibilità ambientale. In breve, è sia una teoria analitica che una cornice “normativa” o etica.”

all'attività agricola e al sistema alimentare nel suo complesso, incentivi per il passaggio dai combustibili fossili alle energie rinnovabili)¹⁴.

5. il “governo del territorio”

Gli approfondimenti che hanno segnato dal dopoguerra a oggi il tema dello sviluppo, e che si sono focalizzati con accelerazione crescente sulla analisi delle traiettorie (con incerti punti di arrivo) dei processi biofisici agiti congiuntamente da fenomeni naturali e azioni antropiche e su obiettivi insistentemente reiterati relativi al riconoscimento dei diritti come finalità inscindibile da pratiche di sviluppo ambientalmente sostenibile, hanno contribuito a un significativo avanzamento degli orizzonti conoscitivi¹⁵, culturali ed etici nei quali si trovano ad agire le società attuali e coinvolgono il quadro delle discipline costituenti nel loro insieme il “governo del territorio”.

Nel “governo del territorio” - termine utilizzato dal **2001** nell'art. 117 della Costituzione - rientrano, come espressamente dichiarato da sentenze della Corte costituzionale¹⁶, le politiche che attraverso discipline specifiche regolamentano le modalità d'uso e di gestione del territorio, inclusa l'Urbanistica (anche se non più menzionata nella Costituzione¹⁷). Il termine “governo del territorio” per alcuni aspetti riassume la definizione di urbanistica data dal DPR 616/1977 (art. 80: “*Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*”).

Con una certa assonanza con il DPR 616/1977 la Proposta di legge “Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio” (presentata nel marzo **2023** dal Ministero della Infrastrutture) così elenca i contenuti del governo del territorio (art. 2). “1. *Il governo del territorio riguarda l'insieme delle attività conoscitive, valutative, di regolazione, di programmazione, di pianificazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi sul territorio....* 2. *Il governo del territorio ricomprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica, la pianificazione della mobilità nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.*”, richiamando esplicitamente nel “governo del territorio” la compresenza dei diversi piani di settore (le “discipline parallele” relative agli “interessi differenziati”) e dell'urbanistica; non viene richiamata la pianificazione paesaggistica sebbene questa abbia una profonda incidenza sugli strumenti di pianificazione territoriale/urbanistica e di settore e, di fatto, sul governo del territorio.

Se si assume il concetto che il termine “governo del territorio” implichi la visione allargata del territorio nelle sue differenti articolazioni e l'obiettivo di governarne le trasformazioni verificando il coordinamento e la compatibilità degli usi e degli interventi fino a oggi gestiti dai diversi punti di vista dei differenti settori disciplinari, le competenze di carattere generale attribuibili al “governo del territorio” possono essere così

¹⁴ “La causa principale di questa crisi [ambientale e sociale] è la dipendenza della nostra società da un paradigma economico ormai obsoleto, basato unicamente sul perseguimento della crescita del Pil a tutti i costi. Si tratta di un sistema che sostiene che i desideri delle persone siano riconducibili unicamente all'aumento del reddito e dei consumi senza limiti; un sistema convinto che l'economia di mercato possa crescere per sempre; che una massiccia disuguaglianza sia giustificata per fornire incentivi alla crescita e che gli sforzi per fronteggiare le sfide del clima e di altri problemi ambientali non debbano interferire con la crescita. In questo contesto, il Pil è stato interpretato erroneamente come un indicatore affidabile di progresso.” (Robert Costanza, Till Kellerhoff “Un benessere sostenibile” Ecoscienza n.3/2023)

¹⁵ “La conoscenza scientifica sull'individuazione dei cambiamenti globali causati dall'intervento umano rispetto a quelli causati dalle dinamiche geologiche del nostro pianeta e persino dalle dinamiche del nostro sistema solare, in questi ultimi decenni, a partire soprattutto dai decenni Sessanta e Settanta del secolo scorso, hanno fatto veramente progressi straordinari, proprio con l'avvio delle scienze del sistema Terra. ... La scienza del sistema Terra ha proprio il compito di ottenere la conoscenza scientifica dell'intero sistema Terra su di una scala globale descrivendo come le parti che lo compongono e le loro interazioni si evolvano, come funzionano e come possiamo aspettarci possano evolversi a tutti i diversi livelli” (Gianfranco Bologna “Una terra per tutti” Ecoscienza n.3/2023)

¹⁶ Corte cost., n. 307/2003 “... governo del territorio comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività;”

Corte cost., n. 196/2004 “... governo del territorio...ossia l'insieme delle norme che consentono d'identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio”.

¹⁷ La Corte cost., nella sentenza 19 dicembre 2003, n. 362, specifica che la materia urbanistica rientra nel “governo del territorio: “...appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il “governo del territorio” sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto...”

sintetizzate: definire la finalità del “governo”, indicare le modalità della interazione attività antropiche/territorio, individuare i processi evolutivi delle trasformazioni del territorio.

5.1. Governo del territorio - Finalità'

A monte dell'analisi delle funzioni attribuite alle diverse discipline che confluiscono nel governo del territorio, è necessaria una preliminare riflessione (in genere sottintesa ma non per questo meno necessaria) sulla finalità primaria del “governo del territorio”.

Accantonate le definizioni descrittive e le finalità specifiche delle singole discipline, la finalità primaria che le sottende è il perseguimento del “benessere” delle popolazioni, nell'assunzione implicita dei valori via via assunti come obiettivi programmatici nelle politiche e nella cultura maturata dopo la seconda guerra mondiale, e in particolare fatti propri dalla Comunità europea, valori che riguardano il riconoscimento dei diritti dei singoli e delle comunità.

Questa finalità primaria chiarisce e integra il ruolo delle diverse attività disciplinari:

- il diritto alla salute e sicurezza della popolazione nel suo complesso supporta e motiva le discipline finalizzate a definire le strategie ambientali (aventi come oggetto le reti idrografiche, i boschi, la difesa idrogeologica, ...) mirate alla tutela o ripristino dei processi naturali che assicurano il mantenimento delle risorse (aria, acqua, suolo, biodiversità) dalle quali dipendono buone condizioni di vita¹⁸. Al medesimo fine di migliorare salute e sicurezza concorre un allargato insieme di politiche regolamentari in continuo divenire (via via prodotte dalle diverse discipline) che hanno come oggetto le diverse attività umane: le attività produttive e la mobilità per ridurre o eliminare le emissioni inquinanti o climalteranti, le attività agricole affinché svolgano congiuntamente funzioni per la tutela del suolo e per la sicurezza alimentare intesa nella sua duplice accezione di salubrità degli alimenti (food safety) e di produzione di cibo sufficiente (food security), l'edilizia per assicurare la sicurezza sismica e statica e la riduzione del consumo energetico, i programmi operativi per la transizione energetica, le disposizioni mirate alla difesa dall'inquinamento acustico e dall'inquinamento elettromagnetico.

Il quadro articolato di queste strategie risponde pienamente all'obiettivo dello “sviluppo sostenibile” non solo per il suo contenuto specifico ma se attuato attraverso politiche che connettono alla occupazione e alle economie locali gli interventi necessari, in modo che i medesimi interventi concorrano congiuntamente alla salute/sicurezza e allo sviluppo economico e sociale “*contribuendo nel contempo a ridurre le disuguaglianze*”¹⁹.

- il diritto a uguali condizioni di qualità della vita per i singoli cittadini ricomprende un esteso elenco di diritti (all'istruzione, alla cura della salute, alla casa, al lavoro, ecc.) che solo in parte sono di competenza delle discipline rientranti nel governo del territorio.

Tuttavia il territorio è il supporto nel quale si calano e si concretizzano politiche che perseguono il soddisfacimento di questi diritti che coinvolgono congiuntamente le comunità e i singoli. La predisposizione degli spazi destinati alle diverse tipologie di servizi non è sufficiente da sola a garantire che le soluzioni strutturali per istruzione, sanità ecc siano adeguate alle esigenze, ma rappresenta la condizione necessaria per la loro concretizzazione.

Alla disciplina urbanistica fin dal 1967 è stata affidata per legge (Legge Ponte n.765/1967) la competenza e la responsabilità di individuare gli spazi pubblici nei quali dare risposta alle diversificate esigenze di istruzione, salute, attività comunitarie, fruizione del verde²⁰. Con l'individuazione degli spazi destinati a

¹⁸ L'8° PAA 8 (decisione UE 2022/591 programma di azione per l'ambiente fino al 2030) evidenzia l'importanza “*di applicare l'approccio multisettoriale “One Health” nella elaborazione delle politiche, il quale riconosce che la salute umana dipende dallo stato dell'ambiente ed è collegata ai suoi componenti e fattori, compresa la salute animale, e che le azioni volte a contrastare le minacce per la salute devono tener conto di una complessità di interrelazioni sanitarie e ambientali. ...*”.

¹⁹ Ancora l'8° PAA 8 (decisione UE 2022/591), nel *Considerando*, critica il precedente PAA 7 osservando che “*si sarebbe potuto tenere maggiormente conto delle questioni sociali, rafforzando i legami esistenti tra l'ambiente e la politica sociale, ad esempio per quanto riguarda l'impatto sui gruppi vulnerabili, l'occupazione, l'inclusione sociale e la disuguaglianza.*”

²⁰ Con il successivo DM 2/4/68 furono definiti parametri che raccordavano il peso residenziale (e gli insediamenti produttivi e commerciali) alla dotazione degli spazi pubblici, parametri assunti come riferimento dalle successive leggi regionali. La recente Proposta di legge “Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio” (presentati dalla sotto-commissione in materia di riforma urbanistica - 7 marzo 2023) prevede che “*che i nuovi parametri per l'edificazione e per le dotazioni infrastrutturali e dei servizi siano stabiliti con apposito provvedimento regolamentare a valle di un accordo tra Stato, Regioni e Province autonome, da sottoscrivere ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131. A tale previsione si accompagna una ridefinizione generale dei diversi ambiti territoriali, che supera la distinzione in “zone” del d.m. n. 1444/1968*” (gli ambiti territoriali vengono già definiti nell'articolato della proposta di legge).

funzioni attraverso le quali vengono assicurati i diritti individuali e viene perseguita la riduzione delle disuguaglianze, il piano urbanistico svolge - nei limiti delle sue competenze - una significativa funzione sociale.

A questo si aggiunge che la trama allargata costituita congiuntamente dai servizi e dagli spazi pubblici di connessione urbana - costituenti essi stessi un servizio in quanto luogo di interazione comunitaria per eccellenza, luogo della ricognizione e composizione delle differenze e luogo delle diverse manifestazioni della vita civile - si configura come la vera matrice della "città", costituendo quella "città pubblica" nella quale si accelerano processi di elaborazione e consapevolezza dei diritti individuali e comunitari nel loro modificarsi nel tempo e si usufruisce delle prestazioni dei servizi che consentono di superare le disuguaglianze connesse a fattori demografici/sociali e territoriali. E' questo sistema di spazi multifunzionali interdipendenti - che spesso caratterizza ancora il tessuto urbano storico, che ha la potenzialità di riqualificare aree marginali, rivitalizzare parti in abbandono, connettere tessuti informi, risolvere frammentazioni urbane e sociali - che definisce dal punto di vista strutturale e spaziale l'articolazione urbana o meglio civile del territorio.

Questa articolazione spaziale che consente alle politiche pubbliche strutturali (istruzione, sanità, servizi rispondenti a diversificate esigenze) di radicarsi nel territorio e contemporaneamente di essere disponibile al modificarsi delle esigenze deve necessariamente essere oggetto di politiche pubbliche che attraverso la pianificazione si pongano l'obiettivo di ridurre/eliminare fenomeni di marginalità nell'ambito urbano e di isolamento nell'ambito territoriale. Il ruolo del piano urbanistico/territoriale non può essere di mero coordinamento di iniziative private (se e quando si propongono) ma di individuazione, promozione e gestione di una articolazione pubblica in grado di corrispondere e se necessario ridefinire gli equilibri insediativi del territorio, finalizzata all'interesse generale, dalla quale dipenderà la strutturazione delle funzioni "private".

In rapporto e in coerenza (spaziale e sostanziale) con questa articolazione pubblica acquistano significato - nelle politiche e nella forma del piano - le risposte ai numerosi altri temi di competenza della pianificazione urbanistica (risposte al fabbisogno insediativo nelle diverse prestazioni richieste dal corpo sociale, modalità di distribuzione delle attività produttive del settore secondario e terziario, regolamentazione della mobilità, regole per il benessere urbano e per la sicurezza degli edifici - dal punto di vista statico, energetico, sismico - ecc.).

5.2. Governo del territorio - Modalità' di interazione attività antropiche-territorio

Le strategie individuate dalle diverse discipline territoriali calandosi nel territorio interagiscono fortemente con la realtà ambientale e con le sue criticità, ampiamente indagate dalle analisi degli ultimi decenni.

I processi naturali sono stati oggetto di progressivi approfondimenti conoscitivi nel corso di millenni e, in modo consapevole o inconscio, hanno sempre condizionato le scelte antropiche (insediative, colturali, economiche). Le criticità generatisi nell'ultimo secolo, oggetto degli approfondimenti più recenti, hanno portato alla necessità di valutare i distinti processi fisici (geologici, vegetazionali, idraulici, biologici ecc.) in modo sistemico individuando le diverse unità complesse, costituite da suolo sottosuolo e soprasuolo (non riconducibili alla sola lettura dell'uso del suolo), nelle quali i processi pregressi (congiuntamente fisici e antropici) hanno dato luogo a caratteri e prestazioni specifiche in rapporto ai quali va valutato l'inserimento degli interventi umani.

Al "governo del territorio" compete la responsabilità di assumere la conoscenza di queste diverse unità territoriali - i diversi ecosistemi²¹ caratterizzati da diverse vulnerabilità e da diverse prestazioni - per definire con che modalità gli "usi e le trasformazioni" possono interagire con i processi biofisici specifici dei singoli ecosistemi senza ridurre/azzerare i servizi necessari alla vita umana da essi forniti e senza degradare/distuggere le risorse ambientali (aria, acqua, suolo, biodiversità) e culturali.

Le discipline territoriali - l'Urbanistica e le discipline settoriali - nell'esercizio delle loro specifiche competenze rivolte al benessere delle comunità insediate, nel programmare interventi e regolamentazioni si inseriscono di fatto nei processi ecosistemici come parti attive che contribuiscono al loro mantenimento

²¹ Nel quadro generale degli ecosistemi presenti nelle nostre realtà territoriali e identificativi dei diversi lineamenti identitari del territorio sono individuabili: ecosistemi forestali, ecosistemi delle acque correnti, ecosistemi delle acque ferme, ecosistemi costieri, ecosistemi rupestri, ecosistemi calanchivi, ecosistemi arbustivi, ecosistemi agricoli, ecosistemi urbani ... , ciascuno suscettibile di ulteriori articolazioni, ciascuno costituente in linea di massima una "invariante" nell'equilibrio ambientale, invariante temporanea entro margini temporali geologici o storici a seconda dei casi, suscettibile dei processi evolutivi indotti dai fenomeni naturali e dagli interventi antropici.

o al loro recupero o viceversa al loro degrado; l'attenzione mirata a obiettivi circoscritti può di fatto comportare la sottovalutazione delle differenze ambientali con conseguenti ricadute negative sia sui processi ecosistemici che sulle scelte economiche/insediative.

Sussiste il pericolo che le diverse discipline che per finalità diversificate interessano più unità territoriali conformatisi con caratteri diversi per effetto di specifici processi biologici e antropici, agiscano sottovalutandone le singole specificità (o considerando solo quelle che rientrano nella sfera di interesse della singola disciplina), così come può verificarsi che le diverse discipline si ignorino a vicenda pur agendo sui medesimi territori o assumendo ciascuna il criterio di vincoli a tutela di precisi interessi differenziati che si sovrappongono tra loro e sul territorio, dando luogo a stratificazioni di compartimenti stagni di obiettivi e regolamentazioni circoscritte, anziché interagire con un criterio sistemico tra di loro e con il territorio.

Si profila la necessità (e l'opportunità, dato il quadro di conoscenze acquisito) che i diversi settori disciplinari abbiano come criterio preliminare comune la conoscenza delle diverse unità ecosistemiche, conoscenza che consente ai diversi piani/programmi di conformarsi e interagire consapevolmente con i processi ambientali e contestualmente di raccordarsi tra di loro su una base conoscitiva condivisa, in modo che le diverse finalità - tutela dell'ambiente, tutela del paesaggio, risposta alle esigenze insediative, regolamentazione delle attività economiche - vengano perseguite con una visione organica e non frammentata.

La Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, in ottemperanza al quadro degli obiettivi dell'Agenda 2030, richiede di "...integrare i principi di ecosistema e biodiversità nei progetti nazionali e locali, nei processi di sviluppo e nelle strategie e nei resoconti per la riduzione della povertà". La necessità della integrazione e della coerenza tra le diverse politiche è riaffermata in modo ancor più dettagliato nell'8° PAA (decisione UE 2022/591): "L'approccio integrato all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dovrebbe essere rafforzato al fine di massimizzare le sinergie tra gli obiettivi ambientali, sociali ed economici, esaminando e, se del caso, valutando in maniera sistematica le potenziali scelte di compromesso tra di essi, nonché valutando in maniera sistematica le esigenze dei gruppi vulnerabili e marginalizzati. Tale approccio integrato dovrebbe soddisfare le esigenze specifiche di tutte le regioni, comprese le aree urbane e rurali e le regioni ultraperiferiche" (punto 35 del considerando).

Questo criterio della "integrazione" e della "coerenza" delle politiche pone il tema complesso di come riassorbire le diverse competenze disciplinari in strumenti organici di governo del territorio che rapportandosi ai processi biofisici delle diverse identità ecosistemiche perseguano l'obiettivo dello sviluppo economico e occupazionale, l'obiettivo del rispetto e soddisfacimento dei diritti, l'obiettivo della tutela dei processi ambientali e dei caratteri storico/paesaggistici.

Integrazione delle politiche che pone a monte il tema complesso dei rapporti fra approfondimenti conoscitivi e politiche pianificatorie, e pone interrogativi - al momento della individuazione degli usi e degli interventi nel territorio - sui perimetri delle diverse competenze e sul significato e i limiti della gerarchia dei piani e su come perseguire sinergie concretamente operative fra i diversi settori disciplinari.

5.3. Governo del territorio - Processi evolutivi

La consapevolezza delle criticità ambientali ha introdotto (dagli anni '70 del secolo scorso) la necessità, e l'urgenza (avvertita con particolare coerenza dopo il 2000) dell'impegno a gestire le diverse attività umane in modo "ambientalmente" sostenibile. Espressione questa che praticamente fino a oggi ha significato procedere con interventi di riduzione o azzeramento delle criticità ambientali attraverso la mitigazione delle attività generatrici di tali criticità. Rientrano in questo processo di "mitigazione" le strategie che agiscono sui sistemi energetici (sostituzione delle fonti di energia non rinnovabili con fonti di energia alternative - energia solare, eolica, idroelettrica, geotermica), sui sistemi di trasporto, sulle modalità di utilizzo agricolo del territorio (riduzione delle emissioni inquinanti, riduzione di pratiche comportanti degrado dei suoli e inquinamento acque sotterranee e superficiali, conservazione di biodiversità, modifiche pratiche irrigue), sui sistemi urbani (azzeramento del consumo di suolo, progettualità urbana mirata al miglioramento della qualità dell'aria e del clima urbano, progettualità edilizia mirata alla riduzione delle emissioni e al risparmio energetico), sui sistemi produttivi (riduzione delle emissioni, ricorso a energie alternative, riduzione del consumo di acqua).

Ma la focalizzazione delle ricerche scientifiche sui fenomeni che coinvolgono le realtà territoriali nel contesto globale restituisce oggi un processo in divenire che in molti aspetti ha già superato la possibilità del ripristino di assetti precedenti "ottimali" (cioè le condizioni presenti negli ultimi 12.000 anni che hanno

favorito lo sviluppo della civiltà umana). Tra i processi critici che hanno superato lo “spazio di sicurezza”²² il cambiamento climatico oggi in atto, radice di processi ambientali non reversibili con conseguenze demografiche/sociali ed economiche di dimensioni non prevedibili, rende necessaria l'integrazione delle misure di mitigazione finora predisposte con strategie di “adattamento” (vocabolo sempre più frequente dopo il 2015), strategie che - in uno stato di incertezza - devono prioritariamente basarsi sulla acquisizione delle modifiche ambientali in atto, sui loro processi evolutivi e sulla previsione/anticipazione di processi in divenire sui quali l'attività antropica non ha possibilità di intervento retroattivo ma solo di reazioni di adattamento.

L'evoluzione dei caratteri territoriali, fino a ora dovuto in gran parte ad attività umane che hanno interferito con i processi ambientali incidendo sui caratteri morfologici, paesaggistici, insediativi, oggi è condizionata anche da processi ambientali più profondi, già avviati, dei quali va ipotizzata la traiettoria nel tempo. Questo obbliga le discipline del governo del territorio ad agire con strategie modificate: non è più sufficiente la programmazione di interventi che agiscono per sistemazioni (paesaggistiche, agricole, idrauliche, insediative ecc.) che hanno come riferimento un assetto ambientale conosciuto, ma diventa necessaria una attività di previsione di processi ambientali non sperimentati ai quali rapportare il complesso quadro delle esigenze di vita: all'incognita dei rischi impliciti negli assetti ambientali noti si somma l'incertezza di processi naturali con traiettorie spaziali e temporali incognite: quindi non più solo processi involutivi dovuti ad attività antropiche comportanti l'indebolimento dei servizi forniti dai processi naturali ma anche una accelerazione dei processi evolutivi di singoli ecosistemi verso trasformazioni biofisiche non controllabili.

Il quadro delle discipline che danno corpo al Governo del territorio già oggi recepisce fenomeni, analisi, problemi e formulazione di indirizzi che prefigurano, a integrazione degli interventi di mitigazione, modalità diverse per affrontare dinamiche territoriali soggette a evidenti processi evolutivi:

1) discipline riguardanti le acque superficiali

- la disciplina delle acque superficiali correnti gestisce il governo degli ecosistemi fluviali (unità spazio-funzionali nelle quali le acque meteoriche superficiali si interrelano alle aree perialvee e ai depositi alluvionali idrogeologicamente connessi con processi biofisici e morfologici in continuo divenire) e già da tempo ha preso atto e denunciato il pesante impatto sulla qualità e funzionalità dei corsi d'acqua esercitato da interventi antropici (riduzione della sezione di scorrimento e modifiche delle naturali sinuosità attraverso opere di contenimento, eccessiva asportazione dei sedimenti per l'attività estrattiva, eliminazione delle connessioni idrauliche, morfologiche e vegetazionali con le fasce laterali, sottrazione di aree perifluviali per usi antropici con conseguente eliminazione delle funzioni proprie del corridoio fluviale, degrado della qualità delle acque per effetto di inquinanti di varia provenienza, riduzione della quantità delle acque superficiali e delle acque sotterranee per gli eccessivi prelievi).

Il progressivo aumento negli ultimi anni della frequenza di precipitazioni intense e i più recenti episodi alluvionali hanno messo in evidenza la ricorrenza di fenomeni meteorologici e idraulici rispetto ai quali i parametri utilizzati per definire l'assetto idraulico di progetto (tempi di ritorno delle piene, aree a rischio idraulico ecc.) risultano non più congruenti con l'obiettivo di garantire la sicurezza. Alla disciplina delle acque correnti si pone il problema di riformulare l'assetto idraulico dei singoli bacini applicando sì i criteri già presenti da tempo negli indirizzi della pianificazione di bacino (ripristino di spazi idonei alla mobilità del corso d'acqua e alla laminazione delle acque sia nel reticolo principale che nel reticolo minore, con eventuale rimozione di opere di contenimento, allargamento degli alvei, casse di espansione laterali ai corsi d'acqua, invasi di espansione a difesa degli abitati; connessione delle aree destinate allo scorrimento con le fasce laterali per la ricostituzione dell'unità ecosistemica *acque superficiali e sub-superficiali/assetto vegetazionale e faunistico* nei suoi differenti processi evolutivi) ma con riferimento a dinamiche idrauliche connesse a variazioni meteorologiche/climatiche segnate dalla imprevedibilità per le quali i piani di bacino (o meglio di distretto) devono riformulare ipotesi di pianificazione idraulica e strategie gestionali.

L'applicazione sistemica di questi criteri in “adattamento” a un futuro ipotizzabile in base al modificarsi dei processi idraulici connessi al modificarsi delle condizioni climatiche, con l'obiettivo sia del contenimento del rischio idraulico (per gli insediamenti e per la produzione agricola) sia del mantenimento o ripristino dei servizi forniti dall'ecosistema fluviale - i servizi ambientali e quelli forniti attraverso il reticolo artificiale che assicura la distribuzione dell'acqua nel territorio -, comporta significative ricadute sulla pianificazione del territorio che dovrà gestire il ridisegno territoriale dell'ecosistema fluviale con il riconfinamento dove necessario delle aree agricole e con politiche urbanistiche/edilizie che nelle aree interessate dai processi

²² Vedi analisi sui “confini planetari” (precedente punto 2.1)

idraulici (nella dimensione orizzontale del territorio e in quella verticale del suolo) azzerino le situazioni di rischio o di degrado ambientale, con scelte radicali relative agli usi e agli interventi edilizi e conseguente incidenza sulla conformazione del diritto di proprietà.

L'altro aspetto del cambiamento climatico, speculare al primo, - lunghi periodi di siccità con conseguente riduzione delle portate e abbassamento delle falde sotterranee - richiede a sua volta alla pianificazione idraulica ulteriori indicazioni (previsione di bacini di accumulo in relazione soprattutto agli usi agricoli, individuazione di aree permeabili da salvaguardare per l'infiltrazione delle acque piovane e la ricarica delle falde) e comporta profonde ricadute sulla economia agricola che dovrà gestire processi di "adattamento" in situazioni di incertezza agendo sui tempi, sui modi e sui tipi degli assetti colturali concorrendo di fatto, congiuntamente alle modifiche climatiche, alla evoluzione degli ecosistemi agricoli (evoluzione insieme colturale, economica e paesaggistica).

- la disciplina delle acque superficiali di transizione (acque alla foce dei fiumi recapitanti in mare, parzialmente di natura salina) e delle acque marino costiere (come definite dalla direttiva 2000/60/CE) deve gestire il "governo" di ecosistemi di particolare complessità sia per la presenza consolidata in tempi più o meno recenti di interventi antropici che, in particolare in alcuni ambiti territoriali, hanno alterato o bloccato i processi evolutivi naturali definendo conformazioni rigide in risposta a specifiche esigenze (insediative, turistiche, ecc.) sia per il manifestarsi di fenomeni indotti dal cambiamento climatico - il progressivo innalzamento del livello del mare con conseguente avanzamento del cuneo salino e la compresenza di piene fluviali significative nelle aree di foce con conseguente maggiore difficoltà di scarico in mare delle piene - a fronte dei quali l' "adattamento" a un presente già in atto e soprattutto alle prospettive di futuro comporterà la selezione tra ambiti nei quali procedere con importanti difese dell'organizzazione antropica e aree nelle quali "arretrare", privilegiando i processi di ripristino di ecosistemi marini costieri o di estensione degli ecosistemi delle acque di transizione. Anche in queste aree la pianificazione territoriale, in connessione con la disciplina delle acque, dovrà gestire il ridisegno del territorio, in alcuni casi con significative implicazioni sulle economie locali, e la stessa economia agricola dovrà rapportarsi ai processi evolutivi di questi particolari ambienti.

2) discipline riguardanti specifici ambiti terrestri

Nel quadro generale della pianificazione del territorio si inseriscono discipline settoriali specifiche che incidono direttamente sul governo di ambiti territoriali circoscritti individuati in base a temi specifici (piani e regolamenti forestali, piani per la difesa idrogeologica, piani per le aree protette, piani e programmi per lo sviluppo rurale, ...), in alcuni casi sovrapposti sui medesimi ambiti e in ogni caso fortemente condizionanti la pianificazione territoriale/urbanistica.

A ciascuno di questi strumenti settoriali si prospetta la necessità di individuare le diverse unità ecosistemiche sulle quali si esercita la disciplina regolamentare e di valutare quali processi evolutivi potranno essere indotti dal cambiamento climatico (evoluzione delle tipologie forestali o vegetazionali o faunistiche - già particolarmente evidenti nelle aree di montagna -, dinamiche evolutive del dissesto idrogeologico, evoluzione delle pratiche colturali...) e quali strategie dovrà individuare il governo del territorio in adattamento al modificarsi delle situazioni.

A fronte e in connessione con questi adeguamenti dei piani settoriali, ai quali dovranno corrispondere programmi di interventi (in alcune parti, come nei territori fragili, profondamente incidenti sulla morfologia del territorio e potenzialmente incidenti sulle infrastrutture antropiche), la pianificazione territoriale nell'esercitare la sua funzione di individuare gli "usi e le trasformazioni" svolge il ruolo di strumento che recepisce e specifica le strategie per i diversi territori e comunità locali in funzione delle loro specifiche diversità, pregresse e previste, ed economie.

3) discipline riguardanti il paesaggio

I piani paesaggistici previsti dal dlgs 42/2004 - decreto che in attuazione dell'art. 9 della Costituzione definisce la disciplina di tutela del *patrimonio culturale* (costituito dai *beni culturali* e dai *beni paesaggistici*) - hanno come oggetto sia la ricognizione dei *beni paesaggistici* (gli immobili e le aree *dichiarati di notevole interesse pubblico* dell'art. 136 e le *aree tutelate per legge* dell'art. 142²³) con le relative prescrizioni d'uso, sia l'analisi dei caratteri dell'intero territorio con l'individuazione dei diversi ambiti per i quali vanno definiti specifici obiettivi di qualità e prescrizioni (salvaguardia, riqualificazione aree degradate, linee di sviluppo urbanistico/edilizio compatibili con le esigenze di tutela).

²³ Le *aree tutelate per legge* dell'art. 142 sono i *beni ambientali sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497* elencati dalla L.431/1985

Il dlgs all'art. 132 richiama anche l'applicazione della *Convenzione europea del paesaggio*, (firmata a Firenze il 20 ottobre 2000)²⁴, alla quale si debbono alcune ulteriori precisazioni relative alla disciplina paesaggistica, fra le quali: la *Gestione dei paesaggi* intesa come il sistema delle azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali e la *Pianificazione dei paesaggi* intesa come le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.²⁵

La disciplina prevista dal piano paesaggistico (art. 141 del dlgs) (“... le [cui] relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici”) dovendo farsi carico, secondo quanto richiesto dal medesimo articolo, della “ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni”, dovrà affrontare il quadro dei profondi processi ambientali in atto coniugando le analisi delle trasformazioni geografiche/storiche pregresse con la valutazione dei processi evolutivi naturali indotti dal cambiamento climatico e dei processi di “adattamento” che dovranno riportare le dinamiche economiche e sociali locali alle trasformazioni ambientali.

Oggetto di questi approfondimenti, e delle conseguenti valutazioni su come governare “la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati” (dlgs) o prevedere la “creazione di paesaggi” (convenzione europea del paesaggio), saranno principalmente gli ambiti naturali dell'art. 142 del dlgs²⁶ e i contesti oggetto del piano paesaggistico non rientranti nei “beni paesaggistici” di cui agli artt. 136 e 142, ambiti territoriali parallelamente oggetto delle discipline settoriali specifiche (acque correnti e relativi ecosistemi, acque di transizione e fasce costiere, boschi e foreste, montagne e ghiacciai, aree protette...) impegnate a far fronte alle modifiche indotte dai cambiamenti climatici.

Il piano paesaggistico nell'esercitare il suo ruolo specifico - la tutela (“*La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime*”) e le modalità della tutela (“...tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono”) - si trova a gestire il tema nuovo di come (e se o in che misura o per quali contesti) trasferire l'informazione di paesaggi o identità trasmessi da processi evolutivi pregressi in una fase segnata da transizioni dovute ai profondi processi evolutivi ambientali e alle politiche necessarie connesse (“adattamenti”) delle discipline idrauliche, agricole, forestali ecc. alla evoluzione di ecosistemi, habitat, fisiografia del territorio; strategie mirate a ridurre/azzerare l'utilizzo dei combustibili fossili attraverso nuove tecniche e nuovi segni - indicativi di una nuova cultura - nella morfologia dei paesaggi, in una operazione necessariamente sistemica fra discipline che si occupano entrambe di valori costituzionalmente protetti (“il paesaggio e il patrimonio storico e artistico”, “l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi”).

²⁴ Entrambi i documenti (decreto legislativo e convenzione del paesaggio) a proposito del paesaggio richiamano valori identitari (per il dlgs - art. 131 - “Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità...”; “La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime ...”; per la Convenzione europea del paesaggio “il “Paesaggio” designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni”, il paesaggio “come componente di vita delle popolazioni”) - anche se da punti di vista diversi.

²⁵ Il concetto della “creazione di nuovi paesaggi” è inserito anche nel dlgs all'art. 6 - Valorizzazione del patrimonio culturale “La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”

²⁶ a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, ...; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, ...; c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua ... e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ...; h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448; l) i vulcani.

Le “zone di interesse archeologico” della lett. m del medesimo art. 142, così come gli “immobili ed aree di notevole interesse pubblico” dell'art. 136 e i “beni culturali” dell'art. 10, costituiscono un patrimonio fruibile attraverso la conservazione e adeguati interventi per la loro fruizione, interventi attraverso i quali anche questi beni subiscono una loro specifica trasformazione: da beni con un originario uso specifico a beni da fruire per “usi” culturali/conoscitivi.

6. il ruolo della pianificazione territoriale e urbanistica

In questo quadro di discipline “prevalenti” sulla pianificazione territoriale e urbanistica, discipline che non possono agire in modo parallelo e incomunicabile, essendo necessaria la valutazione e il confronto dei diversi obiettivi e delle diverse strategie, la pianificazione si inserisce come strumento che nel comporre i contenuti delle discipline settoriali le rende concretamente operanti (le “traduce” nelle regole con le quali viene data risposta alle richieste di usi e interventi incidendo con strumenti specifici sulla conformazione del territorio e sul diritto di proprietà, ponendo “*obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata*” “*al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali*” - Costituzione art. 44).

Il ruolo della pianificazione - individuare usi e trasformazioni del territorio - è finalizzato al difficile obiettivo di inserire nelle dinamiche del territorio una prospettiva di futuro per processi demografici e culturali (culturali in senso lato: sociali, economici ...), anch'essi come le dinamiche ambientali in fase oggi di incerte transizioni, tenendo ferma l'acquisizione e la consapevolezza degli effetti della interazione reciproca dei processi ambientali con le attività umane. Prospettiva di futuro alla quale concorrono sia i contributi conoscitivi e operativi delle cosiddette discipline settoriali, che da una parte dilatano la prospettiva sui diversi orizzonti dei processi ambientali e dall'altra tutelano l'informazione sui lasciti identitari del passato, sia la consapevolezza che l'individuazione sul territorio dei diversi usi (agricolo, forestale, naturale, urbano ecc.) e delle relative modalità d'uso e progettualità conseguenti deve coesistere con il recepimento di politiche di crescita sociale, essendo “*il potere di pianificazione urbanistica funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti*” (Consiglio di Stato, 10 maggio 2012, n. 2710).

Se si assume che le diverse discipline concorrenti al governo del territorio abbiano oltre ad un *oggetto* - le modalità conoscitive, normative e gestionali attraverso le quali le singole discipline circoscrivono le potenzialità di uso e trasformazione del territorio - anche una finalità di carattere generale che trascende il ruolo specifico delle singole discipline²⁷, e si assume come finalità generale il benessere della popolazione (il benessere dei singoli nella misura e nelle modalità con cui sono compatibili con il benessere generale), è possibile individuare in modo puntuale il ruolo specifico della pianificazione territoriale e urbanistica: gli strumenti di pianificazione, attraverso i quali le politiche ambientali e paesaggistiche e le “politiche” strutturali (istruzione, sanità, lavoro ecc) vengono tradotte in piani concretamente efficaci, assumono il ruolo di strumenti garanti della sussistenza dei servizi necessari alla vita umana, da quelli forniti dall'ambiente (la cui tutela è affidata non al solo parametro della riduzione del consumo di suolo ma alle diverse regole per la conservazione o ripristino delle dinamiche complesse che connettono sottosuolo/soil/soprasuolo, regole differenti per le diverse attività e nelle diverse parti di territorio) a quelli costituenti l'ossatura delle attrezzature e degli spazi dai quali dipende la qualità della vita comunitaria e individuale e in ultima analisi la riduzione delle disuguaglianze.

Attraverso gli strumenti di pianificazione si attua un processo razionale (e quindi monitorabile e perfezionabile), confluyente in strumenti aventi efficacia conformativa sulle trasformazioni del territorio, attento alle diverse attività presenti nel territorio e inserito nella evoluzione del territorio, che raccordandosi in modo sistemico alle discipline concorrenti al governo del territorio individua e regola “usi e trasformazioni” rapportandoli agli obiettivi della *sostenibilità ambientale* (come interagire con i diversi ecosistemi e come adattarsi ai loro processi evolutivi presumibili o di incerta valutazione), della *sostenibilità economica* (come raccordare le attività produttive alle potenzialità/fragilità ambientali, alle economie e attese locali e all'obiettivo di prosperità delle popolazioni) e della *sostenibilità sociale* (attraverso quali politiche e progetti territoriali e urbani, interagenti con le necessarie e non dilazionabili politiche sociali, dare risposta a esigenze di welfare, benessere e sicurezza delle comunità e

²⁷ A proposito delle finalità specifiche delle singole discipline si richiamano alcune definizioni delle leggi vigenti:

L'oggetto della **legge urbanistica L. 1150/42** è espresso nell'art. 1 “L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica sono disciplinati dalla presente legge”.

La finalità specifica delle **Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione del dlgs 152/2006** (che sostituisce la L. 183/89) è espressa all'art. 53 “Le disposizioni di cui alla presente sezione sono volte ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione”.

La finalità specifica della **Tutela delle acque dall'inquinamento del dlgs 152/2006** è espressa all'art. 73: “Le disposizioni di cui alla presente sezione definiscono la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee perseguendo i seguenti obiettivi : a) prevenire e ridurre l'inquinamento ... b) conseguire il miglioramento dello stato delle acque... c) perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche ... d) mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, ... di sostenere comunità animali e vegetali ... e) mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità ... f) ... proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide...”

dei singoli correlate al modificarsi di assetti demografici ed esigenze sociali), inserendosi nella prospettiva dello sviluppo sostenibile delineata alla fine del secolo scorso, ribadita nel 2015 nella *“visione sommamente ambiziosa e trasformativa”*²⁸ dell'Agenda 2030, e ancor oggi costituente una strategia utile e percorribile in presenza dei processi ambientali e sociali in atto.

7. pianificazione e governo del territorio

La pianificazione territoriale/urbanistica NON coincide con il “governo del territorio” ma concorre al “governo” insieme alle altre discipline che attengono “all’uso del territorio” (Corte cost., n. 307/2003). La compresenza delle diverse discipline non può essere ricondotta a una organizzazione del territorio in ambiti spaziali distinti (spesso parzialmente sovrapposti) affidati ciascuno a una specifica disciplina che non dialoga con le altre se non attraverso vincoli (come spesso avviene nei fatti), ma piuttosto va ricondotta a una attività sistemica nella quale interagiscono i diversi punti di vista, le diverse competenze e i diversi contributi di tutte le discipline coinvolte.

Si pone quindi il tema di come passare dalla legislazione urbanistica alla legislazione per il governo del territorio. La pianificazione urbanistica, così come conformatasi con la legge del '42, che disciplina *“l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere”*, e con le successive modifiche/integrazioni relative all’articolazione dei diversi piani, ha concentrato sempre più la sua competenza sull’assetto e incremento urbano (problema effettivamente dirompente nei primi decenni del dopoguerra) anche quando negli ultimi decenni altri problemi hanno coinvolto il territorio (diffusione degli inquinamenti, abbandono del territorio, espansioni edilizie non correlate a fragilità ambientali o emergenze paesaggistiche, processi ambientali con fenomeni di degrado non controllati e con esiti incerti) con la conseguente urgenza di strumenti (le discipline settoriali) in grado di decifrare e intervenire sulle diverse manifestazioni dei processi ambientali che coinvolgono il territorio nella sua interezza. Lo sviluppo di queste discipline settoriali ha percorso vie in un certo senso parallele alla disciplina urbanistica, che si è via via concentrata sugli aspetti edilizi e procedurali recependo dalle discipline settoriali prevalentemente se non esclusivamente i contributi utili a una progettualità finalizzata a ridurre i fenomeni di degrado ambientale incidenti sul tessuto urbano.

Ai fini di un efficace governo del territorio (nel quale l’ “urbano” e il “rurale” costituiscono solo due aspetti di un unico processo che in ogni caso coinvolge i fenomeni sociali ambientali e economici) si manifesta sempre più la necessità di una interazione effettiva tra le diverse discipline e, a questo scopo, di una legislazione sul “governo del territorio” che, ferme restando le specificità conoscitive e propositive delle discipline differenziate e della disciplina urbanistica, definisca le forme e i modi delle interazioni reciproche, e iscriva le diverse discipline entro un orizzonte comune di finalità, di politiche per la sostenibilità (nel suo pieno significato) delle trasformazioni territoriali, di interrogativi relativi ai probabili processi evolutivi degli ecosistemi - base territoriale di riferimento comune alle diverse discipline - intesi nella loro complessità di coevoluzione uomo/ambiente (con tutte le implicazioni ambientali/paesaggistiche e economiche/sociali), in modo che il “governo del territorio” sia funzionale a politiche mirate al perseguimento dei valori sui quali si basa la convivenza tra gli uomini e con il territorio.

Una prospettiva di questo tipo difficilmente può coesistere con una strutturazione rigidamente gerarchica dei diversi strumenti in quanto richiede piuttosto una gerarchia di principi e di valori nei quali si riconoscano e in funzione dei quali interagiscano le diverse specializzazioni disciplinari.

Sta emergendo sempre più la necessità di un quadro legislativo e culturale che non si limiti ad approfondire i contenuti specifici delle diverse discipline e i criteri per distinguere le diverse competenze, ma affronti il problema delle relazioni - tra diversi approfondimenti scientifici, diversi obiettivi specifici, enti differenti, competenze legislative differenti, richieste locali ed equilibri generali - per perseguire il difficile obiettivo di strumenti unitari in grado di perseguire politiche e strategie proiettate al futuro dello “sviluppo” possibile.

Bologna ottobre 2023

Raffaella Bedosti

.....

²⁸ Così definita nella *Dichiarazione* dell'Agenda 2030