

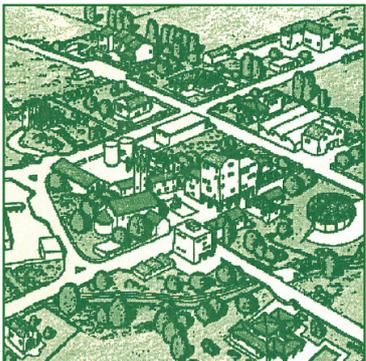
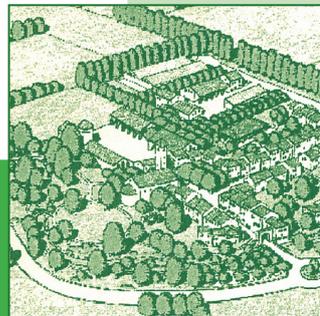
Provincia di Pesaro Urbino

UNIONE PIAN DEL BRUSCOLO



PER UNO SVILUPPO  
A MISURA DELL'UOMO

## LABORATORIO STRATEGICO DELLA "CITTA' FUTURA" DELLA BASSA VALLE DEL FOGLIA



# A

Il contributo della  
Valutazione Ambientale Strategica  
a decisioni di assetto e di sviluppo  
consapevoli, condivise e convincenti



### La novità della VAS

Sempre più gli approcci della pianificazione territoriale tendono a distinguere gli aspetti strutturali da quelli della gestione delle attuazioni, ma non ancora matura è la convinzione del ruolo che rispetto al resto del processo riveste la parte strategica, quella cioè che interroga gli interessi, i valori, le intenzioni delle comunità interessate, esplora gli scenari possibili, cerca di raccogliere (e negoziare) il consenso necessario, cerca infine di ottenere dal sistema di azioni prescelto le migliori *performances* in termini di sostenibilità ambientale, proponendo soluzioni che siano al contempo disciplinarmente fondate e socialmente condivise.

Un piano urbanistico (o territoriale), sempre più **“di ri-assetto e di riorientamento dello sviluppo”** deve coniugare punti di vista diversi, a partire da quelli più prettamente disciplinari, senza dimenticare però gli altri (quelli sociali, economici, antropologici e culturali, ambientali, finanziari, fiscali, organizzativi ...) pure così incidenti, tanto nella fase diagnostica che nella scelta delle terapie più efficaci e determinanti nel “disegno” del piano: ciascun punto di vista deve tentare in definitiva di fornire risposte, in termini più o meno formalizzati, alle *criticità* diversamente percepite e codificate e alle *istanze* raccolte, variamente ordinate nei luoghi, nei soggetti e nel tempo.

La Valutazione Ambientale (Strategica per voler essere pienamente integrata al processo decisionale) è una delle novità di questa recente evoluzione della forma del Piano che vuole intenderla come una modalità appropriata per aumentare il proprio “rendimento” ambientale e per sottoporlo poi con più facilità al giudizio degli altri.

Decidere come decidere è sempre più la questione delle questioni e a nulla servono le “scorciatoie efficienti” che rendono instabili le decisioni nelle relazioni tra i diversi attori in gioco e incerti i risultati.

La Valutazione Ambientale Strategica è un processo di supporto alla decisione che è stato introdotto nello scenario programmatico europeo dalla Direttiva 2001/42/CE per consentire la “valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente”.

Questa innovazione ha rapidamente trovato eco nella legislazione urbanistica, che è stata rivista, o è in corso di revisione, in molte Regioni specie quelle di più consolidata tradizione urbanistica del Paese.

Così, dopo che il Piemonte aveva introdotto una Valutazione di Compatibilità Ambientale come contenuto della relazione illustrativa dei Piani Urbanistici e Territoriali con la revisione della L.R. 56/77 operata nel 1998 attraverso la L.R. 40 e dopo che la Regione Emilia Romagna aveva previsto una specifica (e per certi aspetti originale) Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT) con la nuova L.R. 20/2000, la VAS è entrata formalmente nel lessico urbanistico delle Regioni con la Legge Regionale del Veneto n° 11 dell'11 aprile 2004.

Nella necessaria fase di sperimentazione sarà utile considerare che la peculiarità della applicazione della VAS ai Piani Urbanistici è determinata sostanzialmente dal fatto che il piano urbanistico incorpora "per sua natura" obiettivi di qualità ambientale e costituisce esso stesso un momento della politica ambientale dell'Ente.

Questa considerazione consente (e richiede) di intendere la Valutazione Ambientale Strategica come un percorso tutto interno alla costruzione del Piano, certificabile negli esiti e predisposto al monitoraggio.

#### **La Vas del Piano o la Vas per il Piano?**

Un confronto non rituale della cultura della pianificazione, cioè quella degli urbanisti che fanno i piani, con le culture della valutazione, cioè con quelli (gli ambientalisti) che fanno le VIA, è la condizione essenziale per affrontare i temi della VAS con chiarezza.

Schematizzando (ma non troppo) l'alternativa è tra:

- a) una concezione della VAS come macro VIA che assume l'obiettivo di mitigare i riflessi ambientali delle determinazioni del Piano Urbanistico, determinazioni che vengono concepite come di norma estranee alla politica ambientale dell'Ente;
- b) una concezione della VAS come percorso di verifica in itinere (e di impostazione del monitoraggio e della valutazione ex-post) della politica ambientale che il Piano Urbanistico incorpora, applicandosi alle criticità ambientali presenti sul territorio e proponendosi almeno di non peggiorarle (possibilmente migliorarle) con il proprio intervento.

Nel primo approccio oggetto essenziale della valutazione è il **piano** (cioè l'insieme delle trasformazioni che questo prevede, con la problematicità estrema che deriva dalla loro definizione, frequentemente sfuggente ed incerta) cui si applicano provvedimenti di mitigazione e compensazione in un gioco che potrebbe avere, nel migliore dei casi, una somma non negativa.

In questa concezione è pressoché impossibile che la VAS venga internalizzata al Piano, al di là delle migliori intenzioni dichiarate, proprio perché il Piano è *l'oggetto della valutazione* e non il *soggetto che fa le valutazioni* per migliorare la propria efficacia e il proprio contributo alla sostenibilità.

Nel secondo approccio, invece, l'oggetto della valutazione sono le **criticità** accertate, alle quali si applicano le **strategie** di piano per cercare di rimuoverle, contrastarle, mitigarle; in un gioco in cui guadagni e perdite debbono compensarsi e raggiungere una somma positiva (e solo al peggio, non negativa): si fa il piano con l'intento dichiarato di "migliorare la situazione", non perché "non peggiori".

Questa è una differenza - metodologica e culturale - non da poco.

Si può obiettare che questo è un approccio che dà troppa soggettività al Piano: tuttavia è un approccio che intende il piano come un processo (anche sociale) tipicamente *multi-stake-holders*, nel quale più soggetti e più interessi si misurano in ruoli tecnici e politico decisionali differenziati, talvolta "liquidi", ma non per questo meno consapevoli dell'esigenza di chiudere un gioco che dovrà essere a somma positiva.

In questa seconda ipotesi, al centro dell'interesse dei pianificatori (e delle amministrazioni accorte) è quindi la **mappa delle criticità**, da intendere ovviamente in senso iper-testuale, ma con un preciso riferimento alla raffigurabilità e, quindi, alla comunicabilità dei propri contenuti, anche nei confronti di un pubblico non specialistico.

Un pubblico che non deve essere abbagliato dalle rappresentazioni matriciali e dai tecnicismi delle procedure di consultazione secondo gli *standard* dell'*European Awareness Scenario Workshop (EASW)*, ma a cui (salvo scontare conflitti ambientali cospicui) bisogna "contargliela giusta e per tempo" su quello che il Piano fa e sul perché lo fa, su quali sono le sue strategie e come incidono sui punti di crisi accertati (e condivisi) della realtà urbana e territoriale della Città e come agiscono sul soddisfacimento della variegata (e potenzialmente contraddittoria) gamma delle domande sociali; insomma bisogna dare conto di quale è la consapevolezza ambientale che permea il Piano.

Tutto questo vale tanto più se l'obiettivo della VAS non è quello di sottrarre alla VIA le opere conseguenti, come sarebbe se la VAS si applicasse ad un programma di opere, bensì quello di marcare strettamente (il rendimento del) le strategie e delle politiche.

Meglio se si comincia a pianificare valutando "**la consapevolezza ambientale**" del **piano previgente**, che sta producendo ancora i suoi effetti mentre si opera (il più delle volte in tempi non brevi) per rinnovarlo, dando luogo ad un primo rapporto conoscitivo che tenti di offrire una misura dei problemi aperti nella/per la attuazione del piano stesso, sotto il profilo della sostenibilità.

## Le dimensioni della sostenibilità

Se si assume l'obiettivo della sostenibilità come coincidente con quello, più facilmente comprensibile e comunicabile, di "migliorare la situazione" rispetto alle criticità accertate, è essenziale intendersi preliminarmente su che cosa si può intendere per "sostenibilità".

Non si intende qui in alcun modo entrare nel complesso e affollato dibattito sulla nozione di sostenibilità, né richiamare ancora una volta le definizioni che ne sono state date nelle diverse sedi accademiche e istituzionali, ma solo segnalare in quale accezione è stato inteso il termine ai fini della presente riflessione operativa.

Ferve il dibattito intorno al quesito se la nozione di sostenibilità, ai fini della VAS, debba essere riferita alla sola sfera ambientale, oppure debba intendersi estesa alle sfere sociale ed economica, ovvero se si debba aggiungere qualche altro sostantivo (quale vivibilità, o qualità della vita e simili) per indicare un più ampio orizzonte.

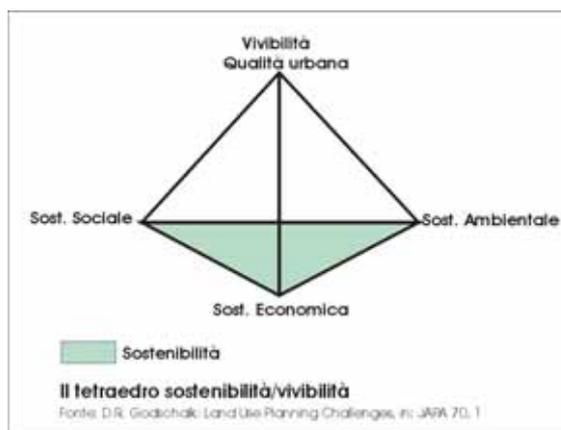
È evidente che la tradizionale contrapposizione ambiente/sviluppo esprime una visione eccessivamente riduttiva dei problemi della pianificazione, in quanto incapace - tra l'altro - di rappresentare la dimensione del conflitto sociale e la dimensione della qualità urbana.

Questa contrapposizione binaria deve essere arricchita per ottenere una rappresentazione più efficace del sistema degli obiettivi che la pianificazione deve perseguire.

È stata proposta<sup>1</sup>,ormai in più occasioni e da più scuole di pensiero, la seguente articolazione secondo quattro sistemi di obiettivi:

- economico
- ambientale
- sociale
- della vivibilità.

Secondo Godschalk, i primi tre obiettivi integrano la nozione di sostenibilità, che, nell'accezione corrente non includerebbe la vivibilità (*livability*), che quindi deve essere aggiunta. Questa rappresentazione quadripartita è schematizzata bene nel tetraedro sostenibilità/vivibilità.



<sup>1</sup> Cfr. S. Campbell (1996): Green Cities, Growing Cities, Just Cities? In: Journal of the American Planning Association, 62, 3, pp. 296-312 e D.R. Godschalk (2004): Land Use Planning Challenges, in: JAPA 70, 1, pp. 3-13.

I diversi approcci del tetraedro possono essere così sinteticamente argomentati e proposti:

- a. *Il punto di vista economico* rappresenta la città come il luogo della produzione, del consumo, della distribuzione, dell'innovazione. La città compete con altre città per conquistare nuovi mercati e nuove attività. Lo spazio è lo spazio economico delle reti infrastrutturali, dei mercati, del pendolarismo.
- b. *Il punto di vista ambientale* rappresenta la città come consumatrice di risorse e produttrice di rifiuti. La città sottrae alla natura risorse scarse e suolo ed è una minaccia per l'ambiente naturale. Lo spazio è lo spazio ambientale delle reti e delle nicchie ecologiche, dei bacini idrografici.
- c. *Il punto di vista sociale* rappresenta la città come luogo di integrazione, ma anche necessariamente di conflitti e di negoziazione intorno alla distribuzione di risorse, di servizi, di occasioni. La competizione è all'interno della città, fra gruppi sociali. Lo spazio è lo spazio sociale della comunità, delle organizzazioni di quartiere, del sindacato, della partecipazione e della segregazione.
- d. *Il punto di vista della vivibilità* è quello che più direttamente sollecita le competenze disciplinari proprie dell'urbanista. Esso rappresenta la città come il luogo della vita quotidiana, della fruizione, del tempo libero. La competizione è fra attività e funzioni con esigenze diverse e investe l'organizzazione dello spazio urbano e della mobilità, le reciproche interferenze. Lo spazio è lo spazio della forma urbana, della memoria storica, delle frequentazioni affettive, dell'accessibilità, della funzionalità.

I riferimenti specifici all'ambiente urbano possono naturalmente essere rimodellati per descrivere ambienti rurali e a dominante naturale.

Si potrebbe per la verità aggiungere a tutto ciò, fuori sacco, *il punto di vista della politica* che risalta particolarmente in una fase come quella odierna (la globalizzazione non è uno scherzo...) nella quale i soggetti del governo, locale e non, si trovano a reinterpretare - a volte drammaticamente - la propria "missione".

Una missione che si svolge in una dimensione sempre più plurale e distribuita dei poteri, degli interessi e dei valori, e che va servita con approcci necessariamente più strategici, che ricercano (preoccupati certo, più che nel passato, gli amministratori, della "tenuta" delle proprie politiche, della loro praticabilità in una prospettiva anche di medio periodo), visioni del futuro condivise, fondate, sostenibili, oltrechè - appunto - "praticabili".

## Criticità e conflitti

Un passaggio decisivo del processo di costruzione del piano consiste, oltrechè nell'interpretare le aspirazioni e le ambizioni della comunità investita dalla decisione, nell'individuare, all'interno di ciascun sistema di obiettivi, le specifiche criticità di quel territorio e di quell'ambiente, dove per criticità intendiamo gli scostamenti (in negativo) dalla norma o dagli andamenti o dalle condizioni cui è ragionevolmente possibile aspirare, in relazione anche al contesto e alle vicende che lo hanno segnato.

Così, con riferimento al punto di vista economico, le criticità potranno essere di volta in volta, per esempio, la disoccupazione o la scarsità di manodopera, l'insufficiente diversificazione produttiva o la crisi di un comparto trainante, le carenze infrastrutturali o l'offerta inadeguata di spazi; dal punto di vista ambientale, l'inquinamento della falde o il degrado di un'area dismessa, la perdita di habitat e di biodiversità; da quello sociale la sicurezza, l'integrazione degli immigrati, l'emarginazione degli anziani; da quello della vivibilità, i problemi del traffico, l'accessibilità ai servizi, il degrado di una zona storica, la presenza di grandi aree monofunzionali, uno sprawl degenerativo; e così via.

Ma le criticità, se diagnosticate e affrontate solo all'interno di ciascun sistema di obiettivi o di priorità, con un approccio settoriale, possono dare luogo ad azioni unilaterali, suscettibili di produrre effetti collaterali non previsti e non voluti.

I quattro sistemi di obiettivi sopra individuati esprimono priorità e gerarchie di valori non solo diverse, ma potenzialmente (ed effettivamente) conflittuali tra loro. Tra ciascuna coppia di obiettivi si manifestano specifiche forme di *trade-off* (interazione/adattamento), che possono essere schematizzate nei termini seguenti.

Il conflitto ambiente/economia si manifesta tipicamente intorno al tema delle risorse, rinnovabili e non, così naturali (aria, acqua, suolo, habitat) come culturali (paesaggio, monumenti).

Il conflitto fra l'obiettivo dell'equità sociale e lo sviluppo economico ha per oggetto (nel contesto della pianificazione territoriale) la concezione e l'uso della proprietà, a incominciare dalle note sentenze della corte costituzionale in materia di *ius aedificandi* e dai problemi che ne derivano per la pianificazione degli spazi pubblici.

Il conflitto fra l'obiettivo della equità e della promozione sociale e quello della tutela ambientale riguarda ad esempio, nel contesto dei paesi avanzati, una tematica come quella del paesaggio agrario tradizionale, nella misura in cui la sua conservazione dipende da pratiche colturali e sociali che presuppongono una struttura sociale fortemente squilibrata (la mezzadria, il bracciantato) oppure condizioni locali di vita disagiate (inaccessibilità, isolamento).

Il conflitto fra vivibilità ed equità sociale si manifesta tipicamente in presenza di fenomeni di *gentryfication*, quando la valorizzazione di particolari contesti urbani o extraurbani porta alla rapida sostituzione dei residenti e delle attività presenti con altri ceti e altre attività (i negozi di nicchia al posto di quelli di vicinato) oppure, al contrario, in presenza di flussi migratori intensi e concentrati o quando si tratta di localizzare strutture non gradite (impianti di smaltimento, carceri, cave ...).

Un esempio particolarmente significativo di conflitto fra vivibilità e ambiente è dato dall'aumento del consumo di suolo conseguente alla tendenza alla riduzione delle densità residenziali e urbane in genere e all'espansione per progressiva suburbanizzazione delle aree metropolitane.

Infine, un caso tipico del conflitto fra vivibilità e sviluppo economico è quello che vede le comunità locali contrastare duramente i grandi progetti infrastrutturali.

La tabella seguente riporta sotto la diagonale le tipologie dei conflitti e sopra la diagonale gli strumenti e i procedimenti di cui la pianificazione dispone per affrontarli.

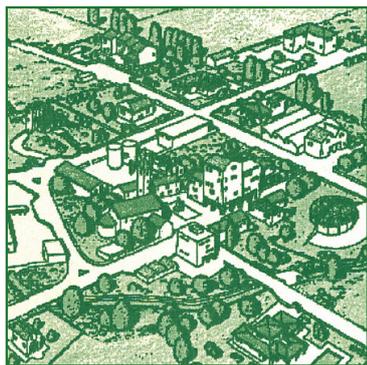
Obiettivi	Economia	Ambiente	Società	Vivibilità
<b>Sviluppo economico e efficienza</b>		<u>Ambiente/economia</u> Energie rinnovabili, bioedilizia, risparmio/recupero energetico, pratiche compensative ...	<u>Equità/economia</u> Perequazione urbanistica Compensazione territoriale e ambientale	<u>Vivibilità/economia</u> Partecipazione, concertazione rendicontazione
<b>Tutela dell'ambiente</b>	<u>Ambiente/economia</u> Conflitti intorno alle risorse		<u>Equità/ambiente</u> Perequazione compensazione	<u>Vivibilità/ambiente</u> Integrazione verde urbano/reti ecologiche
<b>Giustizia e promozione sociale, equità</b>	<u>Equità/economia</u> Conflitti intorno alla proprietà	<u>Equità/ambiente</u> Conflitti intorno allo sviluppo		<u>Vivibilità/equità</u> Partecipazione, politiche pubbliche casa e servizi
<b>Vivibilità, qualità dell'ambiente urbano</b>	<u>Vivibilità/economia</u> Conflitti intorno al controllo della crescita	<u>Vivibilità/ambiente</u> Conflitti intorno alla città compatta	<u>Vivibilità/equità</u> Conflitti intorno ai processi di espulsione	

Naturalmente, come tutte le schematizzazioni, anche quella qui esposta è discutibile e in qualche misura arbitraria. Essa viene tuttavia proposta principalmente per due ragioni: per la sua semplicità e perché mette in evidenza la natura sistemica e strutturale dei conflitti tra insiemi di obiettivi e di priorità, tutti ugualmente legittimi, propri di una comunità.

Questa rappresentazione aiuta così a ricordare come ogni azione di piano abbia effetti collaterali non sempre prevedibili né desiderabili e come gli indicatori abbiano quindi un significato intrinsecamente ambivalente e debbano essere usati come strumenti di comprensione e di valutazione entro apparati argomentativi articolati (ed eminentemente qualitativi e discorsivi), orientati alla ricerca di complessi equilibri tra esigenze contrapposte e preoccupati innanzitutto di generare flussi informativi efficaci per la comprensione del pubblico più vasto.

*Quindi: indicatori da intendere come strumento di comunicazione sociale e di valutazione politica, piuttosto che di presunta "ottimizzazione" tecnocratica o pseudoscientifica del piano.*

*Ne discende per conseguenza l'orientamento più opportuno, volto a selezionare pochi indicatori, particolarmente espressivi perché fortemente legati alle caratteristiche del piano e del contesto, tralasciando i lunghi elenchi entro i quali è facile perdere di vista l'essenziale e il senso generale.*



LABORATORIO STRATEGICO DELLA "CITTA' FUTURA"  
DELLA BASSA VALLE DEL FOGLIA