

XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

SOSTENIBILITÀ E PARTECIPAZIONE: IPOTESI PER LA COSTRUZIONE DI RINNOVATI MODELLI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DI AREA VASTA

Cristiano ODDI

Dipartimento SAT, Facoltà di Architettura, Università degli Studi “Mediterranea” di Reggio Calabria
Via Melissari Loc. Feo di Vito – 89100 Reggio Calabria
e-mail: c.oddi@tiscalinet.it

SOMMARIO

Sempre più, oggi, la pianificazione a scala territoriale sta spostando il suo interesse dal piano-prodotto al piano-processo, dalle problematiche relative alla messa a punto del piano a quelle allargate al suo governo e alla sua attuazione, dal piano olistico a quello strutturale e/o strategico.

In questo contesto diventano fondamentali, da un lato, le verifiche di sostenibilità da applicare ex ante, in itinere ed ex post, dall'altro la messa a punto di efficaci processi decisionali capaci di garantire la condivisione delle scelte operate nelle varie fasi del processo di pianificazione attraverso un allargamento della partecipazione ai soggetti in questo coinvolti.

Dopo aver brevemente approfondito il concetto di sostenibilità, e le principali problematiche dei processi partecipativi, vengono analizzati la “Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia” e la Valutazione ambientale strategica, con l'obiettivo di individuare caratteristiche e tecniche di applicazione degli indicatori di stato, di pressione e prestazionali messi a punto nel settore ambientale per misurare e valutare gli effetti delle azioni pianificatorie.

La possibile estensione dell'uso di processi di Agenda 21 locale e di indicatori nell'ambito della pianificazione d'area vasta, nonché dei gradienti da mettere a punto per misurare il progressivo avanzamento delle singole azioni di piano e, per estensione, della sua efficacia complessiva, costituisce l'argomento offerto alla riflessione disciplinare del paragrafo conclusivo.

1 SOSTENIBILITÀ E PARTECIPAZIONE

Sostenibilità e partecipazione sono aspetti centrali della pianificazione, tra di loro fortemente correlati, che stanno giustamente alimentando il dibattito disciplinare almeno degli ultimi quindici anni, se ci vuole limitare al contesto italiano.

Non sono certo aspetti nuovi della pianificazione, ma la loro attualità risulta legata all'emergenza che, anche nella disciplina urbanistica, si è sostituita sempre più all'ordinarietà.

La discussione sui due temi specifici si fa sempre più pressante e, paradossalmente, tende a mettere in crisi non solo le legislazioni e le procedure correnti, ma anche il concetto stesso di pianificazione ed i suoi paradigmi. È con un certo disagio che nei convegni di urbanistica più recenti ci si trova a parlare quasi esclusivamente di *governance*, *government*, *institutional capacity*, *welfare*, *project financing*, *Information and Communication Technologies* (la sudditanza neanche poi tanto inconscia al già argomentato.....), prestazione e contabilità sociale, bilancio sociale, bilancio ambientale, reti ecologiche, riabilitazione urbana, società di trasformazione urbana; quasi fosse ormai definitivamente decretata la morte del piano.

Le ricerche di metodo e di sistema sull'argomento sembrano trovare risposte capaci di dare riferimenti certamente interessanti per risolvere approcci a differenti tipologie settoriali, senza ribadire mai – tuttavia – l'assoluta dipendenza di ogni intervento dalla realtà locale. In altri termini la necessità inderogabile di individuare caso per caso il modello di pianificazione viene sostituita dalla teorizzazione o di una pianificazione per modelli o, ancora peggio, di tipologie di interventi pianificatori parziali a forte prevalenza tematica di volta in volta variabile.

L'evidente crisi del piano razional-comprensivo trascina con sé il piano nel suo concetto più generale, azzerando di colpo la storia e il patrimonio epistemologico disciplinare dell'urbanistica. Chi, tuttavia, ancora sostiene l'assoluta necessità del piano e la sua ineludibile originalità rispetto alla realtà locale, sa che molte possono essere le sue forme, ma che comunque deve risultare, direi per definizione, sostenibile. Quello che occorre cambiare (o forse recuperare) – semmai – è l'approccio alla sua costruzione che sempre più investe oggi una pluralità di attori e che deve rispondere ad esigenze etiche di consapevolezza e di responsabilità collettiva espresse dalla nostra cultura attuale.

1.1 Sostenibilità interna

Se mettere a punto un piano significa individuare obiettivi e strategie coerentemente correlate secondo un "disegno" complessivo supportato da un processo conoscitivo puntuale ed approfondito, allora è evidente come l'elaborazione progettuale argomentativa che ne sta alla base rappresenti la sostenibilità interna delle ipotesi avanzate. In questa ottica, un piano non è sostenibile, o non lo è più, quando venga a mancare il "sostegno" costituito da un impianto progettuale coerente e fortemente rispondente alle peculiarità fisiche, economiche, culturali, sociali e politiche della realtà territoriale cui si riferisce.

Dal momento che, incontrovertibilmente, non solo le condizioni al contorno, ma anche quelle strutturali di ogni singola realtà territoriale sono funzione variabile del tempo, qualsiasi piano è destinato a perdere la sua sostenibilità interna se non riesce a modificarsi e ad adeguarsi in modo efficace alle variabili che caratterizzano il sistema.

La cosa è ancora più complicata se si osserva come la variabilità nel tempo dei parametri di riferimento non sia uniforme, ma evidentemente differenziata, rispondendo a processi che si concludono in periodi più o meno lunghi a seconda delle modificazioni dirette o indotte caratteristiche di ciascun elemento considerato.

Tanto più è dettagliato il piano, tanto più la sostenibilità interna diventa limitata ad un orizzonte temporale ridotto. Ad esempio la sostenibilità interna di un piano particolareggiato di attuazione è fortemente condizionata dalla disponibilità finanziaria effettiva distribuita nel ristretto arco temporale previsto per la sua attuazione.

Al contrario, tanto più gli obiettivi si fanno generali, tanto più gli elementi che ne costituiscono la sostenibilità interna tendono a mantenere nel tempo la loro validità. Ad esempio la collocazione strategica di un corridoio intermodale o di un parco naturale protetto possono risultare sostenibili per un ampio spettro temporale ancor prima di essere dettagliatamente perimetrati e posizionati sul territorio.

L'uso delle varianti e delle varianti generali, prima, e il piano-processo, poi, hanno cercato di dare risposte a questa problematica complessa, inseguendo una flessibilità che garantisca la sostenibilità interna del piano per tempi compatibili con le finalità stesse della pianificazione.

In questo senso la dimensione temporale propria di una pianificazione di area vasta gode di sufficienti prospettive di stabilità dovendo per definizione determinare prevalentemente gli aspetti strutturali dell'assetto del territorio.

Ambito di pianificazione, proiezioni temporali, flessibilità e sostenibilità interna vengono così ad intrecciarsi in maniera complessa che non sarà comunque mai riconducibile ad uno standard, risultando evidente, da un lato, come ogni realtà territoriale abbia peculiarità e caratteristiche irripetibili e, dall'altro come fattori di accelerazione delle trasformazioni di tipo congiunturale sfuggano il più delle volte ad analisi anche molto approfondite.

Da qui ad ipotizzare l'impossibilità di costruire un piano, tuttavia, corre molta strada; sarebbe come rinunciare a perseguire un progetto di vita sulla base della innegabile impossibilità di conoscerne la durata, una sorta di "fatalismo" urbanistico che però non si sottrae all'intervento congiunturale, ricavando così ampi spazi di manovra per confezionare sostenibilità interne parziali facilmente addomesticabili ad interessi particolari. Il piano e la discussione che la sua messa a punto e approvazione determina ha, invece, sempre più un'aspirazione al controllo sociale e collettivo delle trasformazioni, risultando anche da questo punto di vista insostituibile.

La crisi del piano razional-comprensivo deriva principalmente dalla consapevolezza sempre più precisa e diffusa dell'impossibilità di un approccio olistico alla pianificazione che ha determinato anche il dubbio se l'urbanistica possa essere considerata una scienza. In conseguenza di ciò è apparso sempre più evidente come la sostenibilità interna del piano fosse suscettibile di restare confinata in un quadro parziale di coerenza e non potesse garantire risposte adeguate a tutti i settori coinvolti.

Se, bene o male, la dimensione economica della sostenibilità ha sempre mantenuto una presenza evidente nel piano, quella ambientale e quella sociale hanno avuto considerazione molto variabile, risultando spesso subordinate o sovraordinate alle altre, in maniera alternativa o cumulativa, per effetto di fattori contingenti, di evoluzioni di pensiero, di movimenti di opinione, di forme di governo.

Abbiamo scoperto così che la sostenibilità interna di un piano poteva essere limitata al solo aspetto economico: la distribuzione della rendita, il rapporto con il mercato, l'incentivazione della produttività, l'accelerazione degli scambi, nelle varie forme, hanno supportato per anni le scelte del piano partendo dall'assioma che la crescita economica non potesse che produrre benessere e che il benessere avrebbe automaticamente risolto le emergenze sociali e le esigenze ambientali.

Eppure Geddes, alle origini dell'urbanistica moderna, aveva ben dimostrato che le cose non stavano in questo modo e che la sostenibilità sociale aveva altre argomentazioni da affrontare e risolvere.

Eppure sapevamo che l'ambiente doveva essere trattato con rispetto come il pescatore fa con il mare, come il contadino fa con la terra, come il montanaro fa con i boschi e i ruscelli.

Eppure sapevamo che la bellezza era parte principale e irrinunciabile della città tanto da creare nuove identità e da promuovere competizione e sviluppo.

Allora se la sostenibilità interna di un piano poteva diventare parziale è risultato necessario ribadire tutte le dimensioni della sostenibilità complessiva, approfondendone contemporaneamente alcuni aspetti evolutivi.

1.2 Sostenibilità esterne

Quello della sostenibilità è di per sé un concetto relativo: ciò che risulta sostenibile in un contesto può essere del tutto insostenibile in un altro. Le ragioni possono essere anch'esse molto diverse tra loro: le condizioni climatiche (un edificio costruito per proteggere da climi freddi può risultare assolutamente invivibile in climi caldi, come ha ampiamente dimostrato la disastrosa "esportazione" dei sistemi di prefabbricazione ideati per il nord Europa nei paesi mediterranei), la pressione antropica (incrementi di popolazione o di attività produttive in zone di bassa o di elevata densità insediativa), la disponibilità maggiore o minore di risorse e di infrastrutture, i livelli raggiunti di inquinamento, ... ma anche la distribuzione della ricchezza, l'equità sociale, la forma di governo...

Viene così, ancora una volta, ribadita la necessità di individuare un modello per ogni piano. Alcune dimensioni della sostenibilità, tuttavia, si basano su parametri riconducibili a cause controllabili solo a scala nazionale, sopranazionale o addirittura planetaria (il buco nell'ozono, l'estinzione di alcune specie viventi, gli inquinamenti, l'esaurimento delle risorse naturali, le aberrazioni dell'economia della globalizzazione...).

In questo senso risulta utile coniugare la sostenibilità nelle sue differenti dimensioni, alla ricerca di quelle che potremmo chiamare le sostenibilità esterne al piano, quelle, cioè, che rispondono a principi di precauzione, a loro volta differenziabili a seconda del contesto, ma basate comunque su considerazioni di validità indiscutibile e generale, tanto da costituire obiettivo ineliminabile e prioritario di qualsiasi processo pianificatorio.

Il caso dell'inquinamento atmosferico o delle falde acquifere risulta esemplare e di immediata comprensione, ma lo stesso atteggiamento va assunto per la protezione dalle calamità naturali, per la distruzione di risorse e di beni non riproducibili, per i processi di desertificazione, per la diffusione incontrollata delle nuove malattie, per la nuova povertà e il degrado sociale....

Le dimensioni esterne della sostenibilità possono allora essere distinte almeno in ambientali, culturali, economiche, sociali, politiche, con l'obiettivo di facilitare l'analisi dei singoli aspetti, senza rinunciare mai – tuttavia – a valutare in fase di sintesi le reciproche influenze ed i loro possibili esiti.

Per definire ulteriormente il campo di indagine si è anche introdotto il concetto di ambiente "sensibile" che ci permette di assegnare priorità a contesti caratterizzati da elevati valori di compromissione complessiva, determinata per lo più da una elevata concentrazione di attività su una ridotta porzione di territorio (zone costiere ad intenso sfruttamento turistico non meno di zone urbane ad elevata densità abitativa o di zone di alta concentrazione produttiva...) o da un avanzato processo di degrado ambientale (erosione delle coste, instabilità dei versanti, alterazione dei bacini imbriferi...).

1.2.1. Sostenibilità ambientale e culturale

Nei confronti del piano conviene intendere per ambiente tutto ciò che ci circonda allargando il riferimento, sulla base etimologica latina, anche alle trasformazioni artificiali dello spazio fisico, senza ovviamente escludere quello naturale. Ambiente antropizzato e ambiente naturale entrano così a far parte di un'unica analisi critica che comprende anche le culture espresse dall'uomo.

Del resto la stessa Convenzione di Rio de Janeiro *United Nations Convention on Biological Diversity (UN CBD)* del 1992 considerava la biodiversità come una composizione di diversità genetica, specifica (naturale o agricolo-zootecnica), ecosistemica, paesaggistica e culturale, che pone l'uomo come parte integrante dei processi naturali.

Questa posizione è molto utile per ricentrare gli obiettivi della sostenibilità ambientale su problematiche culturali di ampio respiro che tengano debitamente conto della realtà nella quale viviamo: un mondo ormai prevalentemente antropizzato, anche se con livelli differenti, nel quale la ricerca di sostenibilità non può ridursi ad una aspirazione alla pura naturalità, ma deve tradursi,

anzi, in un'azione di difesa del patrimonio storico-culturale e testimoniale dell'operato dell'uomo comparata con le esigenze della preservazione degli ecosistemi naturali.

La sostenibilità ambientale di una città, allora, è perseguibile non solo con processi atti a migliorare i parametri di purezza dell'aria (creazione di aree verdi, riduzione del traffico privato,...), a regolare il ciclo dell'acqua (aumento della permeabilità dei suoli, naturalizzazione degli argini, ...), a ridurre il consumo energetico o a ottimizzare la raccolta dei rifiuti, ma anche con opportuni interventi per la difesa della qualità architettonica e storico culturale, nonché per il mantenimento delle soglie d'uso adeguate alle capacità insediative e ricettive degli spazi urbani (penso a Venezia che corre il rischio di trasformarsi in Disneyland).

Ma anche la sostenibilità ambientale di un territorio risponde alle stesse considerazioni, essendo del tutto evidente come ridottissime siano oggi le aree incontaminate. Semmai risulta in alcuni casi meno evidente la necessità di preservare le trasformazioni ereditate o di intervenire con processi di riqualificazione, soprattutto in presenza di degradi diffusi, ma progettare o riprogettare il paesaggio – inteso nella sua accezione più ampia – appare oggi procedura sempre più condivisa.

Tutti, in altre parole, siamo facilmente convinti della necessità di recuperare e preservare il paesaggio della campagna senese, della costiera amalfitana o dei Colli Euganei; tutti siamo convinti assertori della necessità di preservare e valorizzare le aree di rilevante valore naturalistico, dallo Stelvio all'Aspromonte, da Budelli alle Tremiti; tutti dobbiamo ancora e definitivamente concordare sulla necessità inderogabile di costruire o ricostruire un paesaggio in ciascun ambito insediativo, non potendosi porre come obiettivo sufficiente quello di eliminare o limitare le fonti di inquinamento ambientale.

Questa è l'unica strada che potrà permetterci di definire un quadro pianificatorio di elevata coerenza interna, capace di rispondere alla complessità delle singole realtà territoriali in maniera non banale. Il paesaggio diventa tale, infatti, solo se è il prodotto di specifiche culture: nell'assetto della campagna senese è riconoscibile una cultura politica (*Il Buon Governo* di Ambrogio Lorenzetti), una cultura economica, sociale, scientifica e tecnologica che hanno permesso da un alto di ottimizzare – come si dice oggi – le potenzialità dei luoghi, dall'altro di garantire un corretto presidio del territorio, nonché un'efficace difesa e valorizzazione dell'ambiente. È questa integrazione complessiva che determina la sostenibilità reale: non può diventarlo un impianto viticolo a tendone rispondente principalmente, se non esclusivamente, a ragioni economiche; non può diventarlo neanche un avveniristico sistema di regimazione delle acque che non si sposi correttamente con le tecniche agronomiche; non può diventarlo qualsiasi soluzione che non tenga conto delle concrete competenze e disponibilità lavorative presenti o prevedibili sul territorio.

Certo i fenomeni di frammentazione e diffusione scomposta (lo *sprawl urbano*) degli interventi che caratterizzano le emergenze pianificatorie attuali, costituiscono complicazione relevantissima della problematica, ma, a mio avviso, non esistono alternative.

È da questa angolazione che vanno lette tutte le disposizioni legislative mirate alla sostenibilità ambientale e al suo recupero. Solo così sarà possibile individuarne limiti e pregi e mettere a punto un percorso disciplinare per la loro contestualizzazione che costituisce l'effettivo atto pianificatorio, senza cadere nell'illusione che il rispetto di disposizioni di settore possa costituire garanzia di raggiunta sostenibilità.

1.2.2 Sostenibilità economica e sociale

La sostenibilità economica e sociale è fortemente relazionata a quella ambientale e culturale; anzi, proprio l'approccio ecologista-ambientale spesso così profondamente legato ad azioni in contrasto con l'economia del profitto, rendono centrale il discorso della coesione sociale, della condivisione e della partecipazione al processo decisionale tipico della pianificazione territoriale, rafforzandone una dimensione etica ormai irrinunciabile. Del resto *oïkos* ed *éthos* sono da sempre strettamente collegati tra loro.

Sia nelle "Linee guida per la VAS", sia nelle "Strategie d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia" messe a punto rispettivamente nel 1999 e nel 2002 dal Ministero dell'Ambiente

e della Tutela del Territorio, il problema della condivisione è già ben chiaro e presente, tanto da rimandare come soluzione possibile alla costruzione di processi di Agenda 21 locale.

Senza ripercorrere le strade che hanno portato alla definizione del processo di “Agenda 21 locale” così come oggi è ormai entrato nella cultura comune oltre che specialistica, mi sembra interessante sottolinearne solo alcuni aspetti salienti.

Il termine agenda viene contrapposto a piano con l'intento di semplificare il discorso e di rendere possibile il suo allargamento a tutti: ciascuno di noi utilizza un'agenda personale per ricordarsi delle cose importanti da fare, difficilmente si costruisce un piano organizzativo.

L'aggettivo locale ribadisce l'importanza dell'appartenenza ad un luogo che, in quanto vissuto e conosciuto profondamente, in qualche modo ci rappresenta, al quale siamo legati anche affettivamente e che, proprio per questo, vogliamo valorizzare e difendere non solo in riferimento alle emergenze architettoniche e paesaggistiche, ma anche ai suoi valori più profondi che sono quelli collettivi e sociali. Certo il localismo evocato può suscitare risposte aberranti: l'intolleranza etnica, il secessionismo, l'isolamento culturale, la diffusione di disvalori, la più facile radicalizzazione di privilegi sociali limitati a pochi. Ma a me – e credo a molti – piace pensare che invece sia esplicitamente invocato per garantire una perfetta conoscenza della realtà e delle peculiarità dei luoghi, un recupero delle diversità improntato alla difesa delle individualità in un'ottica di arricchimento culturale complessivo basato sul confronto, sull'inclusione invece che sul rifiuto e sull'esclusione.

Il 21 ci sta a ricordare il secolo nel quale siamo appena entrati e le sue problematiche etiche, sociali, economiche, politiche, culturali.

Proprio le innovazioni tecnologiche del ventunesimo secolo hanno posto al centro del dibattito la partecipazione non solo quale elemento irrinunciabile di democrazia, ma anche come elemento di controllo etico dei processi di trasformazione.

Da un lato le *Information and Communication Technologies* (ICT) che stanno progressivamente rivoluzionando il concetto di partecipazione democratica. La pervasività di queste tecnologie produce, e produrrà sempre più, rinnovate e fino ad oggi impensabili possibilità di accesso alle informazioni e di coinvolgimento diretto nelle consultazioni (il voto elettronico, i forum,...). È evidente come tale prospettiva sia destinata a rivoluzionare i meccanismi stessi della rappresentatività democratica. Contemporaneamente le ICT minacciano addirittura le fondamentali garanzie democratiche perché non trovano efficaci rimedi contro la possibilità di sfruttare i nuovi veicoli di informazione e comunicazione in modo strumentale e manipolativo: il cosiddetto garante della privacy affronta solo uno dei problemi; limitati e per lo più inefficaci sono i sistemi di garanzia della pluralità dell'informazione; è possibile mettere in rete qualsiasi informazione e risulta sempre più difficile estrarre dalla rete dati sufficientemente affidabili. Le ICT possono così finire col minare alla base gli assetti di convivenza sociale, presentandosi come strumenti di violazione delle leggi (gli adescamenti, le truffe commerciali, l'estorsione di denaro sono quelle più frequentemente agli onori della cronaca); hanno di conseguenza l'urgenza di essere regolamentati eticamente.

Dall'altro lato il dilagare della *Téchne* che ha finito col sovrapporsi alla natura, proponendosi come ipotesi di un “artificiale universale”. Hans Jonas, nel suo *Il principio responsabilità*, del 1979 ha ben chiarito il problema, evidenziando la necessità di sostituire all'etica individuale (quella che impone al singolo di rispondere dei suoi comportamenti nei confronti della collettività) un'etica collettiva nella quale tutti si devono assumere il compito di rispondere della correttezza delle trasformazioni artificiali apportate dalla tecnologia alla natura.

Questa responsabilità non può più essere delegata nelle forme tradizionali: tutti dobbiamo partecipare alla definizione dei nostri futuri e tutti risponderemo direttamente anche del futuro delle generazioni a venire. La sostenibilità economica e sociale, allora non si può basare che sulla partecipazione allargata ad una parte sempre crescente non solo degli attori, ma anche delle persone coinvolte nelle decisioni che comportano la condivisione della responsabilità.

Questa richiesta di controllo etico plurale è oggi una delle determinanti della “mobilitazione sociale” – per citare John Friedmann – e richiede processi di educazione dei cittadini ai loro futuri realizzabili sia con una *spiegazione* del processo pianificatorio che ne garantisca adeguati livelli di consapevolezza, sia con il coinvolgimento diretto e, cioè, la partecipazione attiva anche alle fasi di contrattazione e concertazione.

La “trasversalità” tutta nuova dei movimenti per la difesa dell’etica nelle scelte politiche nasce proprio da questa esigenza di pluralità. Per la prima volta, nota Alberto Magnaghi, i movimenti di base non sono riconducibili a difese di interessi corporativistici, né sindacali, ma sono espressione di una pluralità di categorie anche molto distanti tra di loro (liberi professionisti, operai, intellettuali, studenti, semplici cittadini, ...) che hanno in comune l’obiettivo di difendere valori universali anche per conto dei loro figli e che hanno una potenzialità progettuale, basata sulla molteplicità di competenze, fino ad oggi ancora non completamente sperimentata e valorizzata.

Sostenibilità economica e sostenibilità sociale acquistano così rinnovati significati che si affiancano a quelli più tradizionali: nel bilancio economico vengono internalizzati i costi per la difesa dell’ambiente, la mitigazione degli inquinamenti, il recupero a fine ciclo produttivo..., nel bilancio sociale alla difesa dei diritti delle categorie svantaggiate e più deboli si aggiungono quelli di quanti ancora devono nascere...

Diventano esigenza collettiva e, quindi, sociale l’equilibrio ecologico, la cosiddetta “eco-efficienza”, la modifica dei modelli di produzione e consumo basata su strategie mirate all’integrazione delle politiche di intervento, alla prevenzione, a stili di vita consapevoli e parsimoniosi, all’allungamento della vita dei beni, all’efficienza globale dell’uso delle risorse.

La dimensione locale diventa paradigmatica ed emblematica di queste problematiche. Qui nasce probabilmente il rifiuto della cosiddetta *globalizzazione* che sostanzialmente accetta e promuove la de-localizzazione produttiva; qui nascono le teorie su quello che Alberto Magnaghi chiama il *glocalismo* (coniugazione dello sviluppo globale con le economie locali) verso una forma di *sostenibilità* che diventi *auto-sostenibilità*.

L’efficacia delle forme di *auto-sostenibilità* appare indiscutibile: se gli inquinamenti produttivi ricadono in ambito locale, saranno le stesse forze imprenditoriali e gli stessi abitanti a testarne e verificarne la sostenibilità, mentre la de-localizzazione produttiva crea di fatto inquinamenti lontano dai luoghi dove le merci vengono utilizzate, quasi sempre in ambiti sociali deboli o sottosviluppati, incapaci e/o impossibilitati a far valere le loro ragioni.

L’equità sociale, intesa secondo questa una dimensione allargata a questa nuova etica collettiva, si può ottenere solo curando e potenziando lo sviluppo dei mercati locali e le produzioni in loco, nonché coinvolgendo gli attori sociali fino alla condivisione delle responsabilità della pianificazione e delle politiche di sviluppo attraverso un processo di *partecipazione consapevole*.

Nel settore ambientale in questo senso si sono espresse sia la Convenzione di Aarhus del 1998 che il primo meeting delle parti (Dichiarazione di Lucca) dell’ottobre 2002, ma è evidente che l’esigenza della società civile è quella di controllare dal punto di vista etico il processo pianificatorio nel suo complesso.

Un altro aspetto non trascurabile della sostenibilità sociale ed economica è quello dei servizi che, anche nel processo pianificatorio, vengono ormai sempre più interpretati nella dimensione prestazionale piuttosto che in quella della struttura fisica di competenza. Non solo le storie tutte italiane di ospedali edificati e mai attivati, ma anche la necessità sempre crescente di misurare la qualità del servizio assicurato sono alla base di questa nuova impostazione.

La realizzazione spesso incompleta dei quartieri di edilizia sovvenzionata hanno evidenziato come la sostenibilità sociale degli interventi residenziali realizzati possa essere del tutto vanificata dalla mancanza di servizi adeguati a garantire la socializzazione dei nuovi residenti, creando scenari da deportazione più che rassicuranti immagini di espansione urbana (a Roma Corviale, i “ponti” del Laurentino 38; a Catania il Librino; a Palermo lo Zen....)

L'aspetto ancora in gran parte da scoprire, tuttavia, è strettamente legato ad un nuovo concetto di *welfare* che definisca in maniera attuale quale sia la soglia minima di servizi da rendere disponibile e quali le relative caratteristiche prestazionali.

Alcuni sono del tutto nuovi: i centri di informazione e comunicazione e di accesso alla rete informatica (dalla assistenza fiscale a quella medica, dall'avviamento al lavoro all'assistenza agli anziani, dalla teledidattica al telelavoro), gli uffici "rapporti con il pubblico" previsti dalle carte dei servizi, i servizi per gli immigrati e l'integrazione linguistica e culturale, i servizi per la difesa ambientale e quelli per la protezione civile...

Altri sono completamente da ristrutturare anche a livello distributivo funzionale: si pensi alle trasformazioni degli uffici comunali amministrativi dopo l'informatizzazione dell'anagrafe, alla necessità di nuovi spazi per il confronto ed il pubblico dibattito nei nuovi municipi, alle trasformazioni dell'edilizia scolastica derivanti dalla riforma in atto, ma anche alla nuova distribuzione commerciale, alle nuove tipologie emergenti per il tempo libero....

Il passaggio dal servizio inteso quale struttura fisica da rendere disponibile al servizio inteso come prestazione sta producendo una smaterializzazione che mette in crisi i tradizionali modelli di pianificazione deviando fatalmente l'attenzione sulla *governance* e sulle relative problematiche, con il rischio di produrre l'ennesimo esempio di alienazione disciplinare.

1.2.3 Sostenibilità politica

Molte delle considerazioni fin qui esposte hanno evidenti e fortissime implicazioni anche nella sostenibilità politica. È evidentemente impossibile generalizzare su un tema così complesso legato non solo alla tipologia di governo attuata (democrazia più o meno compiuta, dittatura più o meno personalistica, ...), ma anche alle specificità nazionali e risulta ancora difficilissimo riferirsi a singole realtà nazionali quasi sempre troppo vaste e variegate per poter offrire spunti di riflessione circostanziati.

In Italia, la recente modifica del titolo V° della Costituzione (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n°3) mirata a rafforzare le autonomie locali attribuendo potestà di governo nell'ambito territoriale di specifica competenza (*un territorio, un governo*), sembra una prima presa di coscienza del problema, anche se l'architettura costituzionale complessiva deve ancora essere completata.

La sostenibilità politica di una pianificazione urbanistica non può che essere ancorata al consenso, anzi possiamo dire che, in Italia, fino a tutti gli anni ottanta la politica ha avuto spesso il compito, a volte preponderante, di garantire il consenso "a priori" sfruttando fino in fondo le deleghe elettive ricevute. Oggi il consenso deve per lo più essere costruito dal basso e gli stessi atti di indirizzo politico sono oggetto di più severe analisi allargate alla "base" e cioè ai cittadini. A questa realtà sfuggono probabilmente ancora le grandi opere (il ponte sullo Stretto, il Corridoio Tirrenico,...), ma anche in questi casi il livello di attenzione dell'opinione pubblica è sostanzialmente cambiato, pretendendo più elevati livelli di elaborazione critica giustificativa.

Le stesse aperture verso la "contabilità sociale", verso i processi di Agenda 21 locale, verso le Agenzie di Sviluppo Locale, verso i Gruppi di Azione Locale sono non solo la più evidente espressione dei mutati rapporti tra politica e pianificazione, ma anche la dimostrazione di un mutato livello di soglia della sostenibilità politica.

Il coinvolgimento di una pluralità di attori, l'apertura al privato, la formazione di tavoli di discussione e concertazione, derivano non solo dalla scarsa efficienza e, a volte, competenza dimostrata dalla politica nel suo compito primario di indirizzo pianificatorio, ma anche dalla conclamata incapacità di supportare adeguatamente il consenso.

La stessa distinzione tra *governance* e *government* è un'evidente espressione di questa ambiguità che distingue le azioni pianificatorie plurali da quelle di governo istituzionale.

La sostenibilità politica si gioca ormai su questi ruoli innovativi introdotti a confronto con la politica tradizionale, che possono essere spinti fino a sostituire l'amministrazione politica con le

Agenzie di sviluppo o i Gruppi di Azione nella promozione della pianificazione, compito fino ad oggi istituzionale dei municipi, delle province, delle città metropolitane.

Sostenibilità interna del piano e sostenibilità esterne costituiscono così nel loro complesso un tutto difficilmente frazionabile; ciascuna dimensione risulta fortemente legata ed interdipendente dall'altra sicché tutte devono essere attentamente valutate e perseguite nel processo di pianificazione. Se abbiamo ormai riconosciuto la sostanziale impossibilità di valutare tutti gli elementi che entrano a far parte di un processo di pianificazione, se accettiamo, di conseguenza, di affrontare solo le tematiche emergenti e prioritarie relative a ciascun territorio (il piano strutturale e strategico), non possiamo tuttavia rinunciare a verificare la sostenibilità complessiva di ciascun piano.

Nel settore della sostenibilità ambientale si sono avviate negli ultimi anni alcune riflessioni e procedure che possono risultare utili riferimenti per un discorso esteso alla sostenibilità complessiva: si tratta di argomenti molto vasti derivanti da un dibattito culturale effettuato a scala mondiale, comunitaria e nazionale. Sostanzialmente si è trattato di indagare gli aspetti e le emergenze della sostenibilità ambientale con il duplice scopo di fornire atti di indirizzo generale come riferimento per la successiva elaborazione dei piani di scala vasta e non, e, al contempo, di mettere a punto strumenti per valutare con un livello di precisione significativo la rispondenza delle azioni pianificate ai molteplici target individuati.

Con l'intento di formulare ipotesi per la costruzione di rinnovati modelli di pianificazione territoriale di area vasta, da sottoporre ad una successiva discussione disciplinare, mi sembra utile riassumere alcuni aspetti salienti che ritengo direttamente collegati al tema.

2 STRATEGIA D'AZIONE AMBIENTALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE IN ITALIA

A livello generale è stata individuata una "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia" a cura del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio approvata con Deliberazione n°57 dal CIPE il 2 agosto 2002 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n°255 del 30 ottobre 2002, supplemento straordinario n°205.

Dopo aver osservato che per uno sviluppo sostenibile "l'equilibrio, l'autosufficienza e l'autorganizzazione degli ecosistemi devono convivere con i processi antropici, in squilibrio permanente, generatori continui di nuova entropia" e che "lo sviluppo sostenibile non è perseguibile senza un profondo cambiamento degli attuali modelli di sviluppo e dei rapporti economico-sociali" il documento fissa le basi ecologiche della sostenibilità definendo il concetto di *carico critico* e di *capacità di carico*, entrambi legati alla deposizione e concentrazione di prodotti di scarto dell'attività umana, inquinanti e rifiuti, nonché alle loro caratteristiche chimiche specifiche e alle loro proprietà di accumulazione e bio-degradazione.

Dal momento che *capacità di carico* e *carichi critici* non sono sempre determinabili con precisione, viene anche stabilito che l'azione ambientale deve essere improntata al *principio di precauzione* secondo le linee definite in ambito comunitario.

La sostenibilità ambientale viene sostanzialmente fatta coincidere con la sostenibilità ecologica, mentre vengono ribadite sia la dimensione economica (sviluppo stabile e duraturo e cioè alti livelli occupazionali, bassi tassi di inflazione e stabilità del commercio internazionale), sia la dimensione sociale (equità distributiva; diritti umani e civili; stato dei bambini, degli adolescenti, delle donne, degli anziani, dei disabili; immigrazione e rapporti tra le nazioni; coesione sociale) della sostenibilità, fino a fissare i principi ispiratori della strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia:

- integrazione dell'ambiente nelle altre politiche;
- preferenze per stili di vita consapevoli e parsimoniosi;

- aumento dell’efficienza globale dell’uso delle risorse;
- rigetto della logica d’intervento a “fine ciclo” e orientamento verso politiche di prevenzione;
- riduzione degli sprechi;
- allungamento della vita utile dei beni;
- chiusura dei cicli materiali di produzione-consumo;
- sviluppo dei mercati locali e delle produzioni in loco;
- valorizzazione dei prodotti tipici e delle culture della tradizione;
- partecipazione di tutti gli attori sociali alla determinazione degli obiettivi e degli impegni e alla corrispondente condivisione delle responsabilità.

La Strategia Nazionale d’Azione Ambientale da un lato garantisce la continuità con l’azione Europea (Sesto Piano di Azione Ambientale; obiettivi fissati dal Consiglio Europeo in materia di occupazione, coesione sociale e tutela ambientale di Lisbona e Göteborg; predisposizione della strumentazione per la concertazione, la partecipazione, la condivisione delle responsabilità a livello nazionale ed il *reporting* secondo le indicazioni del Consiglio Europeo di Barcellona del 2002), dall’altro dovrà trovare continuità e specificazione nel sistema delle regioni, delle province e degli enti locali alla luce del *principio di sussidiarietà*.

Le quattro aree tematiche prioritarie in cui si articola la Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia sono:

- cambiamenti climatici e protezione della fascia dell’ozono;
- protezione e valorizzazione sostenibile della Natura e della Biodiversità;
- qualità dell’Ambiente e qualità della vita negli ambienti urbani;
- prelievo delle risorse e produzione di rifiuti.

Nel documento sono stati individuati anche gli strumenti per attuare le strategie dell’azione ambientale.

- Applicazione della legislazione di protezione ambientale:
testi Unici Ambientali, emersione delle non conformità ambientali, rete nazionale delle Agenzie per la Protezione dell’Ambiente (ANPA/ARPA), sistema informativo ambientale (SINAnet), monitoraggio dei cambiamenti globali, dei processi multi-settoriali, dei modelli di sviluppo.
- Integrazione del fattore ambientale in tutte le politiche di settore:
Valutazione Ambientale Strategica (SEA, VAS), Tavolo Tecnico permanente in materia di sviluppo sostenibile presso la Conferenza Stato-Regioni, revisione delle procedure prodromiche alle decisioni CIPE, attuazione del principio della *responsabilità condivisa*, nuova gerarchia dei piani e messa a punto di idonee procedure decisionali, miglioramento della VIA e messa a punto di nuove metodologie (VAS) che assicurino la partecipazione del pubblico al processo consultativo e garantiscano l’inserimento di obiettivi di qualità ambientale e le modalità per il loro concreto miglioramento negli strumenti di programmazione e di pianificazione infrastrutturale territoriale ed urbanistica; processi di Agenda 21.
- Integrazione del fattore ambientale nei mercati:
prodotti e servizi di qualità ambientale superiore; qualità e certificazione ambientale (*audit*) per la valutazione obiettiva, periodica e sistematica; *Environmental Management and Audit Scheme* (EMAS) e standard ISO; riforma fiscale ecologica basata sul principio “*chi inquina paga*” e di carico fiscale sul prelievo delle risorse, sui sussidi per favorire la riduzione delle esternalità ambientali negative e la graduale internalizzazione dei costi di produzione in relazione ai differenti standard ambientali.
- Consapevolezza e capacità decisionale di cittadini:
Tavolo Tecnico INFEA (Informazione, Formazione, Educazione Ambientale); scuola e formazione in chiave di sostenibilità ambientale; informazione e comunicazione dettagliata sulle caratteristiche ambientali locali e sui comportamenti rispettosi dell’ambiente, anche con l’uso di tecnologie informatiche interattive e in collaborazione con comitati cittadini e organizzazioni non governative; formazione di nuove competenze e professionalità spendibili nel mondo del lavoro.
- Attivazione di processi di partecipazione consapevole dei cittadini:

Agenda 21 locale basata sul coordinamento di tutte le azioni di *audit* ambientale, economico e sociale; sulla creazione di Forum e seminari (EASW) per la partecipazione responsabile di tutti i portatori di interessi (*stakeholder*); sulla definizione delle strategie a medio e lungo termine per lo sviluppo sostenibile del territorio; sull'adozione di Piani di Azione Ambientale comprendenti i programmi operativi e le azioni concrete di ciascun soggetto; sulla verifica e il monitoraggio dell'attuazione e dell'efficacia del Piano.

- Contabilità e indicatori per l'azione ambientale e lo sviluppo sostenibile:
contabilità ambientale per la verifica della sostenibilità e l'informazione statistica necessaria come supporto alle decisioni; contabilità dei flussi di materia (MFA); matrice dei conti economici nazionali integrata con conti ambientali (NAMEA); conto della spesa per la protezione dell'ambiente (SERIEE-EPEA); il manuale di contabilità integrata (SEEA-2000); gli indicatori ambientali collegati ad un obiettivo, ad un target e ad un tempo di conseguimento distinti per ambito territoriale di riferimento.
- Finanziamento dello sviluppo sostenibile:
fondo per lo sviluppo sostenibile; assicurazioni per la responsabilità civile da inquinamento; fondi verdi, investimenti verdi, credito agevolato per imprese registrate EMAS.
- Ricerca scientifica e tecnologica per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile:
Piano Nazionale per la Ricerca scientifica; miglioramento della comunicazione tra ricercatori, amministratori e pubblico; incentivazione della partecipazione italiana agli organismi scientifici internazionali ed agli organi tecnici delle Convenzioni; adozione esplicita del paradigma ambientale da parte delle Università e dei centri di ricerca, potenziando corsi di laurea, specializzazioni, ecc.; potenziamento degli strumenti e metodologie di analisi, modellazione e supporto alle decisioni ed alla pianificazione; valorizzazione della dimensione interdisciplinare e multi-fattoriale della scienza ambientale mediante l'approccio "in rete" alla conoscenza scientifica oltre che all'informazione; potenziamento dei ruoli di ISTAT ed ANPA-ARPA in relazione all'acquisizione e modellazione dei dati ed ai supporti informatici; aumento della "spesa" interna della ricerca e, per linee interne, della quota destinata all'ambiente e allo sviluppo sostenibile.

Nei quattro capitoli relativi a clima e atmosfera, natura e biodiversità, qualità dell'ambiente e qualità della vita negli ambienti urbani, prelievo delle risorse e produzione di rifiuti, il documento individua, settore per settore, obiettivi generali e specifici, indicatori e target per la sostenibilità.

Non tutti i settori trattati hanno la stessa influenza diretta sulla pianificazione, mentre gli obiettivi specifici ne costituiscono il riferimento di maggior evidenza. Così, nel capitolo su clima e atmosfera, l'obiettivo generale della riduzione delle emissioni nazionali del gas serra del 6,5% rispetto al 1990, nel periodo tra il 2008 e il 2012, prevede sette differenti obiettivi specifici, ma solo quello della riduzione dei consumi energetici nel settore dei trasporti mediante il potenziamento delle alternative alla mobilità privata e il trasferimento del trasporto passeggeri e merci da strada a ferrovia/cabotaggio e quello dell'assorbimento di CO₂ dalle foreste e dai suoli hanno evidente influenza diretta sul processo di pianificazione.

Centrali rispetto alle problematiche della pianificazione sono il capitolo sulla natura e biodiversità e quello sulla qualità dell'ambiente e qualità della vita negli ambienti urbani.

2.1 Natura e biodiversità

Risorse viventi e biotecnologie; suolo, sottosuolo e desertificazione; ambiente marino e costiero sono gli argomenti principali del capitolo sulla natura e biodiversità di cui si allega la tabella 4.2 Obiettivi, indicatori e target per la protezione e l'uso sostenibile della natura e della biodiversità, del suolo e del mare.

- Risorse viventi e biotecnologie.

Conservazione della biodiversità; Sistema Nazionale delle Aree Protette, Rete Natura 2000, Rete Ecologica Nazionale e reti ecologiche in generale, Siti di Importanza Comunitaria

(SIC), Zone a Protezione Speciale (ZPS); codici di buona pratica agricola, agricoltura a minor impatto ambientale, agricoltura biologica; tutela del paesaggio (Convenzione Europea del Paesaggio firmata a Firenze nel 2000) mirata a favorire lo sviluppo sostenibile ed il coinvolgimento sociale; conservazione ed uso sostenibile delle aree montane ai fini dello sviluppo locale (Convenzione per la protezione delle Alpi ratificata con L. n°403/99, Appennino Parco d'Europa – APE) con particolare attenzione alla prevenzione degli incendi, alla frammentazione, al deperimento boschivo e al miglioramento della qualità delle cenosi boschive; tutela dell'ambiente marino con particolare attenzione alle zone costiere caratterizza-

Tabella 4.2
Obiettivi, indicatori e target per la protezione e l'uso sostenibile della natura e della biodiversità, del suolo e del mare

OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI SPECIFICI	INDICATORI	TARGET
Conservazione della biodiversità	Conservazione, tutela ed uso sostenibile delle risorse naturali biotiche ed abiotiche; Protezione e conservazione del patrimonio culturale e sociale, in particolare nella regione mediterranea; Sviluppo delle tecniche tradizionali e/o innovative di gestione del territorio per la conservazione della biodiversità; Promozione della biosicurezza; Prevenzione e riduzione o eliminazione dell'impatto sugli ecosistemi, gli habitat e le specie autoctone derivante dall'introduzione di specie aliene.	Percentuale di specie minacciate sul totale delle specie native; Superficie adibita ad agricoltura intensiva; Uso del suolo: cambiamento da area naturale ad area edificata; Superficie agro-pastorale per fascia altimetrica; Superficie disboscata sul totale dell'area boschiva; Superficie aree golenali occupate da insediamenti e infrastrutture; Trasformazione degli ambiti naturali e storico-culturali; Percentuale di aree protette sul totale del territorio nazionale.	Ridurre il numero di specie minacciate a meno dell'1% del totale delle specie in ogni classe; Raggiunto nel 2000 l'obiettivo del 10%, è ragionevole prospettare per il 2012 un obiettivo equivalente con un'analisi dei benefici ambientali e un ampio confronto con gli <i>stakeholder</i> .
	Completamento delle conoscenze ecosistemiche e scientifiche, in particolare delle pressioni sulla biosfera (flora e fauna) e sull'integrità del territorio; Miglioramento dell'efficacia dei sistemi di monitoraggio, vigilanza e protezione.		
	Estensione delle coltivazioni, adozione di buone pratiche agricole, adozione di pratiche biologiche o ecocompatibili, gestione sostenibile delle foreste.	Superfici a coltivazione biologica ed a macchia e/o bosco in rapporto alla superficie totale; Superficie forestale certificata per la gestione sostenibile.	
	Recupero della funzionalità dei sistemi naturali e agricoli nelle aree montane, collinari, di pianura e marini; Sviluppo dell'occupazione nei settori dell'uso sostenibile delle risorse naturali.	Numero e superficie delle aree protette e dei parchi terrestri e marini; Numero degli addetti alla gestione dei parchi e alle attività che insistono sulle aree protette.	
Protezione del territorio dai rischi idrogeologici, sismici	Sviluppare norme e strumenti legislativi per la gestione in sicurezza del territorio; Rendere sicure le aree a più alto rischio; Adeguare il patrimonio edilizio esistente; Incrementare la sicurezza degli impianti ad alto rischio; Incrementare la sicurezza delle reti di infrastrutture in aree a rischio e degli edifici strategici; Realizzare strumenti a supporto delle reti decisionali; Sviluppare la zonazione della pericolosità e del rischio; Incentivare la ricerca.	Numero di comuni per i quali è stato dichiarato uno stato di calamità naturale; Numero di vittime colpite da eventi idrogeologici estremi; Aree a rischio molto elevato ai sensi della normativa vigente.	Sviluppare efficaci politiche di prevenzione ed efficaci interventi di mitigazione sostenibile (ridurre le perdite umane, ambientali, sociali ed economiche conseguenti ai disastri naturali).
	Proteggere le coste dai fenomeni erosivi e le aree costiere dai fenomeni di subsidenza naturale ed antropica.	Variazioni del profilo delle linee di costa.	

e vulcanici e dai fenomeni erosivi delle coste	Recuperare la funzionalità dei sistemi naturali e agricoli; Curare la manutenzione delle opere di mitigazione; Assicurazioni; Ridurre l'imposizione fiscale sulle attività di risanamento del territorio; Snellire le procedure.	Valori assoluti e rapporto tra investimenti dello Stato destinati agli interventi di emergenza ed investimenti destinati ad opere di prevenzione.	Recupero funzionale e paesaggistico del territorio e della costa; Favorire lo sviluppo ecocompatibile delle aree più deboli del Paese.
	Costruire una base-dati informativa; Sviluppare procedure, strumenti e linee guida per le Amministrazioni Locali; Adozione di politiche di consenso verso gli interventi di stabilizzazione e sulle modalità di gestione del territorio; Introdurre nuove normative per la pianificazione del territorio; Migliorare la capacità di intervento delle comunità locali nelle calamità naturali.	Numero di comuni dichiarati in stato di calamità naturale.	Riconoscere l'importanza delle economie locali; Incoraggiare la resilienza del territorio; Adottare una politica di consenso a livello locale.

Segue Tabella 4.2

OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI SPECIFICI	INDICATORI	TARGET
Riduzione e prevenzione del fenomeno della desertificazione	Aggiornamento dell'inventario forestale nazionale e proposizione di una nuova Legge Quadro e di un nuovo piano forestale; Sviluppo della produzione vivaistica; Gestione del territorio che tenga conto delle caratteristiche e della vocazione dei suoli; Valorizzazione e coordinamento dei Servizi regionali.		
	Aumento dell'efficacia dei sistemi di prevenzione e lotta agli incendi.	Estensione delle aree percorse dal fuoco.	
	Adozione di sistemi di produzione agricola più compatibili con l'ambiente; Incremento dell'impiego della frazione organica di rifiuti solidi urbani derivata dalla raccolta differenziata e di origine agricola per la produzione di compost di qualità; Controllo della pressione delle attività turistiche sulle aree vulnerabili.		
	Sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani.		
Riduzione dell'inquinamento nelle acque interne, nell'ambiente marino e nei suoli	Riduzione e prevenzione dei rischi connessi al trasporto marittimo di idrocarburi e altre sostanze pericolose.		
	Rispetto dei criteri di compatibilità ambientale nello sfruttamento degli idrocarburi.		
	Riduzione dell'impatto degli inquinanti tellurici.		-100% al 31/12/2008
	Riduzione dell'impatto derivato dalla maricoltura.	kg di TN e TP per tonnellata di biomassa prodotta per anno.	
	Miglioramento della qualità delle acque di balneazione.	Percentuale litorale balneabile.	100% del litorale nazionale

Riduzione della pressione antropica sui sistemi naturali, sul suolo a destinazione agricola e forestale, sul mare e sulle coste	Riduzione del consumo del suolo, in particolare nelle aree più sensibili e nella fascia costiera, da parte di attività produttive, infrastrutture e attività edilizie; Recupero dell'edificato residenziale ed urbano; Rivitalizzazione dei waterfront urbani; Recupero/riuso di aree storiche portuali a fini turistico/ricreativi e per il terziario avanzato; Utilizzo delle aree portuali dismesse; Ottimizzazione della rete stradale esistente; Rinaturalizzazione degli spazi urbani non edificati; Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati.	Aree recuperate o rinaturalizzate (percentuali di km ²).	
	Redistribuzione e gestione dei flussi turistici che esercitano impatti critici sui sistemi e sulle risorse naturali; Incentivazione delle buone pratiche di uso delle risorse e di contenimento delle pressioni sull'ambiente degli insediamenti turistici.	Numero di applicazioni turistiche sostenibili attivate e realizzate; Numero di strutture ricettive certificate EMAS, ISO 14000 e di marchi di qualità.	
	Riduzione delle attività di prelievo delle risorse e della pesca.	Riduzione percentuale di naviglio da pesca; scarto percentuale in peso e numero specie e individui/unità di sforzo considerata; percentuale di giovanili sbarcati/catturati kw/ora di pesca; t per attrezzo di pesca.	-7% al 31/12/2001; 50% in più delle norme ICCAT su taglie minime.
	Riduzione dell'impatto di attività e strutture portuali.		

te da forte pressione turistica basata su una logica di investimento a breve termine e alla biodiversità quando minacciata da specie esotiche invasive; turismo sostenibile: sono tutti argomenti di specifica incidenza sul processo di pianificazione.

In particolare sembra particolarmente corretta la raccomandazione del capoverso 139: “Il paesaggio deve essere gestito sull’intero territorio non facendo distinzione tra aree naturali, rurali, urbane e periurbane né tra paesaggi eccezionali, ordinari e degradati. Le azioni devono essere condivise dalle popolazioni locali ed articolate sull’intera gamma che va dalla più rigorosa conservazione della natura, alla salvaguardia e riqualificazione sino alla progettazione di nuovi paesaggi contemporanei di qualità”.

- Suolo, sottosuolo e desertificazione.

I problemi principali evidenziati riguardano la debolezza ed inadeguatezza del quadro legislativo di riferimento (L. n°183/89, D.L. n°180/98 e successive modificazioni), la mancanza di una chiara distinzione di competenze tra Stato e regioni, la mancanza di una corretta integrazione tra i vari settori di intervento e tra questi e la pianificazione.

Anche in questo caso, favorire lo sviluppo eco-compatibile delle aree più deboli, preservare la capacità di sopportare perdite di un territorio senza la necessità di interventi dall'esterno (*resilienza*), incentivare lo sviluppo dell'occupazione nel settore ambientale, de-localizzare le attività e le infrastrutture dalle zone ad elevato rischio, adeguare il patrimonio edilizio esistente nelle aree ad elevato rischio sismico, proteggere la costa dai fenomeni erosivi, realizzare opere strutturali per la mitigazione degli impatti – tanto per citare alcuni obiettivi specifici – sono traguardi strettamente correlati con il processo di pianificazione.

- Ambiente marino e costiero.

Le oltre venti categorie di pressione (usi) che interessano le zone costiere italiane, la necessità di rinaturalizzare i corsi d'acqua per ricostruire l'equilibrio dinamico dei litorali, la spiccata stagionalità del turismo marino ed il conseguente sovrasfruttamento delle risorse naturali, il sottodimensionamento delle infrastrutture rispetto ai mesi di picco dell'utenza, la progressiva saturazione dei siti disponibili per la balneazione, le infrastrutture per la nautica da diporto in

forte espansione, i processi di dismissione, conversione e recupero delle aree industriali litoranee, la rivitalizzazione degli insediamenti fronteggianti il mare, i problemi delle centrali termoelettriche generalmente gravanti sull'ambito costiero per facilitare il rifornimento energetico, le riserve e i parchi marini, sono gli elementi di maggior evidenza per le loro implicazioni inevitabili nel processo pianificatorio. I tre obiettivi principali correlati con il processo di pianificazione sono stati così individuati: integrità ecologica dell'ambiente marino e terrestre, efficienza economica ed equità sociale.

2.2 Qualità dell'ambiente e qualità della vita negli ambienti urbani

- Ambiente urbano

Nodo significativo del degrado dell'ambiente urbano è quello che lega mobilità, rumore, inquinamento atmosferico, congestione, degrado della qualità della vita. Tale nodo è il risultato di errati comportamenti sociali connessi ai rapporti con l'ambiente e il territorio: dall'abusivismo alla tendenza ad un modello insediativo diffuso e frammentato, dalla concentrazione insediativa sulle coste all'ampliamento delle aree metropolitane monocentriche, dalla prevalenza del trasporto privato alla produzione incontrollata di rifiuti, all'inquinamento delle acque, alla contaminazione del suolo, al rischio tecnologico e naturale, alla riduzione delle aree e delle specie naturali.

Con l'intento di migliorare la qualità ambientale e urbana e di ridurre la pressione del metabolismo urbano sulle risorse locali e globali, sono stati individuati i cinque obiettivi generali riportati nella tabella 5.1 allegata. Le linee d'azione mirate a costruire una politica nazionale di sostenibilità per le aree urbane sono state così articolate:

linea 1: rafforzamento e promozione dell'orientamento sostenibile dei piani locali (territoriali e di settore) e loro integrazione con i processi di Agenda 21 locale mediante:

- integrazione della sostenibilità come criterio/obiettivo nelle sedi di programmazione dello sviluppo economico territoriale (piani settoriali e pianificazione urbanistica);
- rafforzamento della partecipazione, incentivazione alla pianificazione, consolidamento del monitoraggio).

linea 2: rafforzamento e promozione dell'orientamento sostenibile dei programmi di intervento dedicati alla riqualificazione urbana e ambientale mediante:

- rafforzamento del contenuto sostenibile dei Fondi Strutturali Europei;
- verifica e rilancio dei programmi di riqualificazione urbana;
- rilancio dei programmi di bonifica;
- individuazione di nuovi strumenti di riqualificazione ambientale urbana:
 - progetti per la mobilità sostenibile;
 - progetti mirati alla sostenibilità urbana nelle città costiere, storiche e con vocazioni turistiche;
 - progetti di riqualificazione naturalistica e diffusione di reti ecologiche in contesti urbani e periurbani;
 - progetti di sostegno e di accelerazione agli interventi in materia di risanamento acustico;
 - progetti integrati di riqualificazione nelle zone di edilizia abusiva;
 - promozione delle tecniche di edilizia eco-compatibile;
- attivazione di misure atte a consentire la piena autonomia e favorire la vita sociale e di relazione:
 - progettazione partecipata;
 - realizzazione di percorsi sicuri;
 - abbattimento delle barriere architettoniche;
 - creazioni di spazi a misura di bambino.

linea 3: utilizzazione della leva fiscale e di misure di carattere economico per promuovere la sostenibilità locale mediante:

- perfezionamento delle misure fiscali e creditizie associate alla riqualificazione edilizia;

- sistema di incentivi, tasse e tariffe mirati a promuovere o penalizzare comportamenti di imprese e cittadini in funzione di obiettivi ambientali;
- incentivazione all’adozione di fonti di energia alternativa e di buone pratiche ambientali;
- promozione di strumenti di gestione innovativa (Project Financing, Contratti di servizio,...)

linea 4: promozione dell’innovazione amministrativa e gestionale orientata alla sostenibilità nel sistema delle istituzioni locali mediante:

- definizione e promozione di forme innovative di assetto della pubblica amministrazione locale;
- adozione di procedure VAS delle politiche locali;
- introduzione di “convenienze” e meccanismi premianti;
- sostegno a forme di governo e di cooperazione a scala sovracomunale e alle autorità metropolitane (tavoli di concertazione paritaria tra comuni e province, coordinamento tra enti, supporto tecnico,...).

linea 5: miglioramento a livello locale delle capacità di governo ambientale e della partecipazione ai processi decisionali mediante:

- completamento, verifica e rilancio delle azioni mirate alla applicazione dei processi di Agenda 21 locale, e alla attuazione di pianificazione integrata e partecipata (premio città sostenibili, premio città dei bambini, sistema nazionale degli indicatori urbani, osservatorio della qualità urbana, finanziamenti mirati per piani ambientali partecipati, linee guida per le Agende 21 locali, banca dati e osservatorio sulle buone pratiche locali, formazione mirata alla pubblica amministrazione, informazione mirata ai cittadini mediante la RAI, legge sulla contabilità ambientale, coordinamento e supporto al progetto UE sugli indicatori locali);
- nuove iniziative per la promozione di strumenti innovativi di gestione ambientale integrata nella pubblica amministrazione (incentivi economici mirati e sostegno tecnico per la diffusione di sistemi di analisi e organizzazione delle conoscenze – indicatori di sostenibilità, impronta ecologica, contabilità ambientale... ; esperienze di progettazione partecipata; strumenti innovativi di dialogo tra amministrazione e cittadini; tecniche e strumenti per promuovere il partenariato con i settori no-profit; innovazione e certificazione ambientale – EMAS o ISO);
- promozione di un nuovo ruolo attivo delle amministrazioni locali a favore dell’innovazione ambientale nelle imprese locali (promozione della certificazione EMAS/ISO, diffusione di informazioni su tecnologie pulite e EMAS, Sportelli unici, ...).

Tabella 5.1

Obiettivi e indicatori per la qualità dell’ambiente e la qualità della vita negli ambienti urbani

OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI SPECIFICI	INDICATORI*
Riequilibrio territoriale ed urbanistico	Integrazione dei Piani settoriali con i processi di Agenda 21 locale; Riequilibrio policentrico delle funzioni territoriali (atto a ridurre la domanda di mobilità).	Incidenza mezzi motorizzati nella mobilità passeggeri locale (EU LC 3)
	Riqualificazione e riduzione della pressione edilizia e delle altre cause di impoverimento o degrado della qualità naturale, storico-culturale e del costruito in ambito urbano	Aree naturali (in contesto urbano) protette da espansioni urbane (EU LC 9)
	Estensione degli interventi di rigenerazione ambientale e di riuso di aree urbanizzate	Aree degradate o contaminate (in contesto urbano) ora recuperate e riutilizzate (EU LC 9)
	Riqualificazione e maggiore accessibilità per tutti del patrimonio ambientale e storico-culturale Migliorare la qualità del tessuto urbano	Accessibilità a verde, beni storico-culturali, servizi (EU LC 4)
Migliore qualità dell’ambiente urbano	Riduzione ed eliminazione tendenziale dell’esposizione della popolazione all’inquinamento (atmosfera, acustico, idrico, del suolo)	Giorni di buona qualità dell’aria (EU LC 5); Rapporti/ Piani locali risanamento aria e riduzione emissioni Esposizione della popolazione all’inquinamento acustico (EU LC 8) Zonizzazioni e Piani di risanamento acustico Inquinamento idrico superficiale e sotterraneo Capacità depurazione (vedi § Risorse idriche)
	Riduzione del rischio (idrogeologico o tecnologico)	Popolazione esposta al rischio Popolazione esposta a rischio industriale (o tecnologico)

	<p>Contenimento della mobilità a maggiore impatto ambientale; Controllo del traffico nei centri urbani e promozione di attività alternative alla mobilità privata; Sviluppo servizi telematici sostitutivi di mobilità; Infrastrutturazione urbana a favore della modalità di trasporto ciclo-pedonale.</p>	<p>Incidenza mezzi motorizzati nella mobilità passeggeri locale (EU LC 3)</p>
Uso sostenibile delle risorse ambientali	<p>Minimizzazione della quantità e del “costo ambientale” delle risorse consumate (energia, acque, materiali) e dei rifiuti prodotti</p>	<p>Contributo locale alle emissioni (specifiche) di CO₂ (EU LC 2); Consumi energetici pro capite e per addetto; Piani e azioni per efficienza e rinnovabili; Prelievi (o consumi) idrici pro capite e per addetto (vedi § Risorse idriche).</p>
	<p>Aumento del riuso e del recupero delle risorse ambientali utilizzate;</p>	<p>Rifiuti urbani prodotti (pro capite) % Raccolta differenziata</p>
	<p>Diffusione di consumi e comportamenti “ambientalmente corretti”.</p>	<p>Uso del trasporto pubblico (passeggeri trasportati); Diffusione prodotti sostenibili (EU LC 10).</p>
Valorizzazione delle risorse socioeconomiche e loro equa distribuzione	<p>Aumento di occupazione, di capacità di impresa e di produzione di reddito, orientate alla sostenibilità</p>	<p>Occupati e imprese ambientalmente orientate Imprese (private e pubbliche) con certificazione ambientale – EMAS/ ISO 14000 (EU LC 7)</p>
Miglioramento della qualità sociale e della partecipazione democratica	<p>Miglioramento dell’equità nella distribuzione di risorse e servizi; Rafforzamento della coesione e integrazione sociale, del senso di appartenenza, della convivenza e vivibilità delle aree urbane.</p>	<p>Soddisfazione dei cittadini (EU LC 1) Indicatori di benessere economico, equità sociale Indicatori di sicurezza sociale e salute</p>
	<p>Miglioramento e innovazione della capacità di gestione ambientale integrata e della partecipazione della comunità ai processi decisionali; Promozione dell’innovazione amministrativa e gestionale orientata alla sostenibilità nel sistema delle istituzioni locali; Miglioramento a livello locale della capacità di governo ambientale e della partecipazione ai processi decisionali.</p>	<p>Numero e diffusione delle esperienze partecipative in favore della sostenibilità; Stati di avanzamento dei progetti; Entità degli stanziamenti pubblici sui progetti.</p>

* La segnalazione (UE xx) indica la corrispondenza con i 10 indicatori selezionati dal Progetto Europeo “Verso un quadro della sostenibilità a livello locale — Indicatori comuni europei”; DG Environment :Expert Group on Urb. Env.; Feb. 2000

- Qualità dell’aria, qualità dell’aria indoor e il radon, rumore, inquinamento elettromagnetico.

Questi argomenti hanno un coinvolgimento meno diretto nel processo di pianificazione, anche se sono di fondamentale importanza per la qualità della vita, per la difesa degli edifici e, in casi non poi tanto isolati, per la stessa salute degli abitanti. Questo non vuole dire che possano essere considerate variabili indipendenti da settori fondamentali per la pianificazione come quello economico-produttivo, quello dei trasporti, della mobilità e del verde.

Le azioni prioritarie individuate sono quelle mirate alla riduzione delle emissioni inquinanti, secondo specifici indicatori e con target ben definiti, sia nel settore dei consumi domestici, sia in quello della produzione industriale, sia in quello dei trasporti passeggeri e merci, sia in quello delle telecomunicazioni e delle grandi infrastrutture; quelle dirette all’adozione di fonti energetiche non inquinanti (elettricità, gas, idrogeno,...); quelle finalizzate a migliorare la conoscenza dei fenomeni e delle loro cause e a monitorarne le variazioni.

Il controllo e la strumentazione attuativa potranno essere effettuati o tramite una VAS o tramite strumenti modellistici e revisionali nel caso della qualità dell’aria; con la mappatura acustica, la zonizzazione acustica, i piani di risanamento acustico e la valutazione di impatto acustico nel caso del rumore; con i catasti delle sorgenti EM, con protocolli standardizzati e controlli di qualità, col risanamento delle situazioni fuori norma e la concertazione per l’installazione di nuove sorgenti (UMTS) nel caso dell’inquinamento elettromagnetico.

2.3. Prelievo delle risorse e produzione dei rifiuti

Prelievo delle risorse e produzione dei rifiuti costituiscono attività emblematiche della sostenibilità ecologica, influenzando profondamente il metabolismo che regola le relazioni tra gli organismi e l’ambiente. Ma, ancora di più, violano il principio di equità sociale limitando di fatto il diritto di accesso alle risorse per i paesi in via di sviluppo e per le generazioni future lì dove l’uso

non efficiente delle risorse e l'eccessivo prelievo effettuato in luoghi differenti da quelli di utilizzazione ne rende in prospettiva insufficiente o impossibile la rigenerazione.

Il prelievo, allora, deve essere commisurato alle capacità di rigenerazione se si tratta di risorse rinnovabili (acqua, legno, biomasse energetiche,...) e ridotto al minimo per le risorse non rinnovabili anche ricorrendo alla strategia del recupero e riciclaggio, perseguendo sempre e comunque un traguardo di eco-efficienza.

La contabilità delle risorse deve perciò entrare a far parte anche della pianificazione che dovrà razionalizzare i problemi legati a ipotesi di sviluppo discutibili (ad esempio i campi da golf dove non ci sono le risorse idriche sufficienti, la reti unificate per la raccolta delle acque, la distruzione del paesaggio legata all'apertura delle cave,.....), ma dovrà produrre anche un più equilibrato assetto territoriale accettando di includere (vedi la sperimentazione del Forum 2004 in atto a Barcellona) gli stessi impianti tecnologici per il recupero delle risorse o per lo smaltimento dei rifiuti all'interno delle perimetrazioni di intervento, verso un principio di auto-sostenibilità.

Nella contabilità devono entrare anche considerazioni di etica sociale che permettano di mettere a punto aggiustamenti mirati alla difesa dei ceti più deboli (accessibilità e fasce sociali di tariffazione,).

Nella pianificazione diventano così ineludibili i problemi della riduzione delle perdite nei sistemi di adduzione, accumulo e distribuzione delle acque, della riduzione dei consumi finali, del riutilizzo delle acque reflue, della riduzione del carico inquinante, del miglioramento delle reti e gestione delle acque meteoriche in ambito urbano, della riduzione dell'artificializzazione.

Il problema dei rifiuti urbani e di quelli speciali, la rete per la raccolta differenziata che costituisce evidente punto base del problema non può non passare inosservata nei processi di pianificazione (basterebbe solo pensare alle emergenze dei centri storici.....). Già la determinazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) è chiara premessa di ulteriori, indispensabili passi verso la pianificazione integrata, senza mai perdere di vista i problemi della condivisione affrontabili, ad esempio, con adeguati processi di Agenda 21 locale.

Il Consiglio Europeo di Göteborg del 2001 ha definitivamente sancito che lo sviluppo sostenibile comporta l'integrazione delle strategie ambientali con quelle economiche e sociali. La prima verifica delle strategie d'azione ambientali effettuata in occasione del Consiglio di Barcellona del 2002 è stata effettuata sulla base di indicatori chiave che rappresentano le massime criticità e le priorità d'azione per tutti i paesi, raggruppate in quattro categorie: cambiamenti climatici, trasporti, sanità e uso delle risorse.

E' evidente la generalità di tali indicatori e la necessità non solo di declinarli sulla base delle singole realtà locali, ma anche di considerarli un punto di partenza per individuare quali possano essere le evoluzioni verso un processo di pianificazione complessivo di area vasta.

Tabella 7.1
Lista degli indicatori chiave ambientali per lo sviluppo sostenibile del Consiglio Europeo di Barcellona 2002

LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI	<ul style="list-style-type: none"> - Emissioni aggregate di gas ad effetto serra (6 gas) in termini CO₂ equivalenti, in relazione all'obiettivo di Kyoto - Intensità di consumo lordo di energia nell'economia (per unità di PIL)
GARANTIRE LA SOSTENIBILITÀ DEI TRASPORTI	<ul style="list-style-type: none"> - Volumi dei trasporti PIL (passeggeri/km + carico merci in tonnellate/km) in termini di intensità per unità di PIL - Ripartizione modale dei trasporti (passeggeri/km e tonnellate/km)
AFFRONTARE LE MINACCE PER LA SANITÀ PUBBLICA	<ul style="list-style-type: none"> - Qualità dell'aria: esposizione della popolazione urbana all'inquinamento atmosferico
GESTIRE LE RISORSE NATURALI IN MANIERA PIÙ RESPONSABILE	<ul style="list-style-type: none"> - Rifiuti urbani raccolti, messi in discarica e inceneriti, in kg/abitante - Quota di produzione lorda di energie rinnovabili

Tabella 7.2
Elenco aperto* degli indicatori chiave ambientali per lo sviluppo sostenibile del Consiglio Europeo di Barcellona 2002

LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI	<ul style="list-style-type: none"> - Emissioni di gas serra (6 gas); ripartizione per settore e in relazione al PIL (intensità di carbonio dell'economia)
GARANTIRE LA SOSTENIBILITÀ DEI	<ul style="list-style-type: none"> - Volumi dei trasporti e PIL (veicoli/km) - Ripartizione modale dei trasporti (veicoli/km)

TRASPORTI	<ul style="list-style-type: none"> - Esposizione della popolazione a livelli elevati di rumore causato dai trasporti - Lunghezza e durata medie del viaggio per persona, modo e scopo - Investimenti in infrastrutture per i trasporti per modo (passeggeri e merci) - Internalizzazione dei costi esterni - Consumo di carburante per i trasporti
AFFRONTARE LE MINACCE PER LA SANITÀ PUBBLICA	<ul style="list-style-type: none"> - Esposizione della popolazione urbana all'inquinamento atmosferico - Emissioni di precursori dell'ozono, particelle e SO_x - Esposizione a sostanze chimiche tossiche, compresi gli antiparassitari - Consumo di sostanze chimiche tossiche, compresi gli antiparassitari
GESTIRE LE RISORSE NATURALI IN MANIERA PIÙ RESPONSABILE	<ul style="list-style-type: none"> - Rifiuti urbani raccolti, messi in discarica, in relazione al PIL - Rifiuti urbani raccolti, inceneriti e messi in discarica (con evidenziazione del recupero energetico) - Prevenzione dei rifiuti - Tasso di riciclaggio di materiali selezionati (vetro e carta/cartone) - Tasso di riciclaggio di materiali selezionati (esteso ad altri materiali) - Tasso di valorizzazione di materiali selezionati) - Rifiuti pericolosi generali - Sostenibilità della pesca di specie selezionate nelle acque marine - Concentrazioni di N e P nei fiumi - Discariche di agenti inquinanti (fertilizzanti, sostanze organiche, prodotti chimici) nelle acque (indicatore di pressione) - Qualità dell'acqua potabile - Uso delle acque per settore - Indicatori di produttività delle risorse o intensità di risorse materiali (PIL/esigenze complessive di risorse materiali) (secondo tipo di risorsa) - Intensità dell'uso di risorse materiali (per l'economia nel suo complesso) - Indice di biodiversità - Aree protette (per la biodiversità) - Consumo di antiparassitari - Agricoltura biologica - Bilancio dell'azoto - Evoluzione della destinazione dei suoli per categorie principali, evoluzione delle aree edificate - Terreni contaminati ed erosi

* Indicatori che il Consiglio intende mettere a punto e sviluppare ulteriormente

3 LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Il cosiddetto impatto ambientale e il relativo sistema di valutazione (VIA) hanno costituito un primo approccio organico al problema della difesa dell'ambiente fin dalla fase progettuale, limitando il campo di applicazione a singoli interventi di particolare complessità da realizzare sul territorio (costruzione di un ponte, di un'autostrada, di un impianto per lo smaltimento dei rifiuti...).

L'estensione alle problematiche della pianificazione è costituita dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) strettamente correlata alla utilizzazione dei fondi strutturali 2000/2006, ai cosiddetti programmi complessi a questi riconducibili e ai processi di Agenda 21.

La Valutazione Ambientale Strategica affronta contemporaneamente la componente naturalistica-ecosistemica e quella paesaggistico-storico-culturale lungo un arco di tempo che contempla la fase ex ante, quella intermedia e quella ex post. Si tratta quindi di una valutazione che segue l'intero processo di pianificazione e che permette, con la fase ex post, non solo di fare consuntivi sull'impiego delle risorse, nonché sull'efficacia e sull'efficienza degli interventi, ma di ricavare anche insegnamenti in materia di coesione economica e sociale.

Le autorità competenti in materia ambientale (Ministero dell'Ambiente, Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Ministero per i Beni e le attività culturali) e quelle preposte allo sviluppo devono quindi collaborare all'insegna di una pianificazione integrata. Per quanto riguarda le autorità competenti in materia ambientale, si deve rilevare la elaborazione di linee guida basate sullo schema *"Driving forces, Pressures, States, Impacts, Responses"* (Dpsir) che hanno individuato, da un lato, indicatori di pressione e di stato, dall'altro, indicatori di prestazione.

Con questi indicatori dovrebbe essere assicurata una risposta specifica a tre domande cruciali proprie delle autorità ambientali:

- quali criticità rappresentano situazioni di forte rischio, o assumono relativa maggiore rilevanza, e dunque vanno considerate con particolare attenzione in sede di programmazione?
- quali sono i principali fattori che, nel contesto territoriale di riferimento, determinano – da soli o insieme, con effetti cumulativi – le criticità ambientali?

–quali scelte di programmazione possono influire positivamente su tali fattori, allo scopo di eliminare/contenere le criticità ambientali, ridurre le pressioni dei settori produttivi, migliorare lo stato di qualità?

Gli indicatori di pressione e di stato permettono una valutazione della situazione ambientale, l'evidenziazione delle emergenze e l'elaborazione di dati di riferimento.

Gli indicatori di prestazione hanno invece il compito di rendere comprensibile la relazione fra la strategia d'intervento e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, offrendo inoltre informazioni utili al monitoraggio.

Mentre gli indicatori di pressione e di stato fanno parte della fase conoscitiva del processo pianificatorio, gli indicatori prestazionali fanno parte della fase propositiva e di progressivo controllo dell'attuazione del processo pianificatorio.

Gli indicatori di stato e di pressione costituiscono un primo passo indispensabile per individuare obiettivi, finalità e priorità. Gli obiettivi, nel caso specifico della sostenibilità ambientale, dovranno comunque soddisfare tre principi elementari:

- il tasso di utilizzazione delle risorse rinnovabili non deve essere superiore al loro tasso di rigenerazione;
- l'immissione di sostanze inquinanti e di scorie nell'ambiente non deve superare la capacità di carico dell'ambiente stesso;
- lo stock di risorse non rinnovabili deve restare costante nel tempo.

Ciascun indicatore di stato o di pressione è evidentemente legato a specifiche tematiche (cambiamento di clima, acidificazione, natura e bio-diversità, acque, degrado del suolo, ambiente urbano, ambiente marino e costiero, paesaggio e patrimonio culturale,...).

Gli obiettivi rispondono a criteri di sostenibilità che, a loro volta, sono ricondotti a settori di intervento (energia, trasporti, industria, agricoltura, silvicoltura, turismo, ambiente, risorse idriche, risorse culturali...) e sono anch'essi mirati ad incidere sulle tematiche legate ai singoli indicatori.

Gli obiettivi sono articolati e organizzati secondo specifiche azioni di politica ambientale che comprendono anche rilevamenti e monitoraggi in itinere.

Ad esempio: per la tematica natura e bio-diversità sono stati individuati tre indicatori di pressione (densità delle infrastrutture legate alla rete dei trasporti, area adibita ad agricoltura intensiva, zone edificate) e due indicatori di stato (carta dei principali habitat, carta della natura) che hanno permesso di focalizzare cinque obiettivi prioritari (aumentare il territorio sottoposto a protezione, tutela delle specie minacciate e della diversità biologica, promozione degli interventi di conservazione e di recupero degli eco-sistemi, promozione degli interventi a riduzione dei rischi derivanti dall'introduzione di specie naturali alloctone, promozione delle tecnologie che favoriscono la biodiversità) da raggiungere con quattro azioni di politica ambientale (promozione di modelli culturali per la salvaguardia ambientale e la conservazione della bio-diversità, sviluppo e promozione di tecnologie innovative e strutture organizzative nella conservazione dell'eco-sistema agro-forestale, diffusione e rilevanza dei fattori di disturbo biotici e abiotici degli eco-sistemi, valutazione e prevenzione dell'inquinamento provocato da fonti diffuse di origine agricola) per le quali sono previsti due rilevamenti e monitoraggi (allestimento di mappe tematiche relative alla fauna e alla flora – carta della natura –, realizzazione di un network di aree naturali protette).

Rispetto a questo quadro, l'obiettivo dell'aumento del territorio sottoposto a protezione viene specificato con tre indicatori di prestazione corredati delle finalità degli interventi considerati (aumento della superficie totale designata ai fini di conservazione della natura – che dovrà raggiungere il 10% entro l'anno 200X, definizione dei piani di gestione per le aree protette – per un numero X di siti della rete natura 2000 entro l'anno 200X, risorse supplementari per la protezione contro gli incendi forestali – con descrizione tipo misura per le zone A, B, C).

Il limite principale della VAS è quello di configurarsi come uno strumento limitato alla verifica solo di alcune delle sostenibilità esterne del piano, senza affrontare le problematiche della sostenibilità interna. Il riferimento della VAS, infatti sono i Programmi Operativi Regionali

pluriennali che, a tutti gli effetti, costituiscono piani di sviluppo regionale oltre che programmi dei fondi strutturali dell'unione europea e non le singole realtà locali e le relative programmazioni.

La pianificazione di area vasta di livello inferiore a quello dei piani di sviluppo regionale rischia di scontrarsi con alcune evidenti difficoltà. Innanzi tutto le scelte operate a livello strutturale dai POR possono non essere interamente accolte o condivise dalla popolazione dell'ambito locale di applicazione, in secondo luogo i fondi strutturali resi disponibili solo per alcuni assi, settori e misure possono correre il rischio di alterare le previsioni e i processi di attuazione dei piani, incrementando artificiosamente gli interventi riconducibili alle risorse economiche. Soprattutto questo secondo meccanismo perverso, che abbiamo già sperimentato con gli incentivi europei per l'agricoltura che in molti casi hanno manomesso il paesaggio favorendo, ad esempio, la distruzione di interi oliveti secolari e la successiva messa a dimora di noccioli più redditizi perché incentivati economicamente, merita una approfondita riflessione critica.

Certo i piani devono essere per definizione integrati, avere cioè una pluralità di obiettivi e non ridursi a strategie di singoli settori, ma il rischio permane soprattutto a livello di cultura urbanistica. Siamo ormai di fronte ad una logica di pianificazione drogata: ogni punto di partenza è legato alle disponibilità dei fondi strutturali; si lavora con quanto è economicamente disponibile come provvidenza europea, rinunciando spesso e per questo sia alle risorse economiche locali, sia alle altre dimensioni di sostenibilità dei piani.

Questo significa anche che si procede in modo assolutamente diverso al Nord – dove gli incentivi della Comunità Europea non sono previsti – e al Sud, dove invece risultano determinanti.

Il rischio appare ancor più rilevante se solo si riflette sul previsto, progressivo diminuire delle risorse comunitarie in Italia legato all'ingresso di molti altri paesi membri che presentano livelli di sviluppo economico a volte anche molto inferiori al nostro.

4 DALLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE ALLA SOSTENIBILITÀ COMPLESSIVA DEL PROCESSO DI PIANO

Il processo di Agenda 21 locale più volte richiamato nella “Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia” può costituire il punto di partenza per una riflessione sulla pianificazione di area vasta. Gli elementi di innovazione principale, come è noto, sono lo spostamento dell'attenzione dal piano al processo di pianificazione, l'allargamento dei promotori e degli attori della pianificazione, l'introduzione della partecipazione come elemento qualificante dell'intero processo, il perseguimento della sostenibilità ambientale.

Non si tratta di uno strumento di pianificazione, piuttosto di un processo che affianca la formazione e la discussione degli strumenti urbanistici e dei programmi complessi, offrendosi come tavolo di discussione utile per impostare ipotesi e strategie di sviluppo fondate sulla conoscenza della realtà locale, sulla difesa dell'ambiente e, ancora di più, sull'uso consapevole e sostenibile delle risorse ambientali. In questo senso viene ribaltato il tradizionale processo di pianificazione che si basava sulla verifica delle compatibilità, per cercare nella dimensione ambientale le forme e gli usi capaci di produrre sviluppo sostenibile.

Se la dimensione ambientale è prevalente, non sono ovviamente ignorate anche le altre dimensioni proprie di ogni ipotesi di assetto territoriale che con quella interagiscono e confliggono: da quella economica, a quella sociale, a quella storico-culturale, a quella politica...

I rapporti tra processi di Agenda 21 locale, attivati in maniera crescente anche in Italia, e i processi di pianificazione si sono generalmente basati su prassi abbastanza riconoscibili: formazione del gruppo promotore, definizione di uno scenario di riferimento capace di possibili futuri, attivazione di un pubblico dibattito, messa a punto di uno piano di azione strategico condiviso e delle relative priorità, formazione di un ente istituzionalmente preposto alla promozione e all'attuazione delle decisioni emerse dal dibattito, ad interfacciarsi con i processi di pianificazione in atto sul territorio e a sollecitarli.

I gruppi promotori nascono sia sulla base delle attività svolte dalle varie associazioni ambientaliste, magari in occasione di emergenze specifiche (elevati livelli di inquinamento

atmosferico, dei suoli e del mare; costruzione di centrali per la produzione dell'energia, di impianti per lo smaltimento dei rifiuti; minacce al patrimonio storico architettonico; degrado del paesaggio...) e delle relative mobilitazioni sociali, sia in ottemperanza a compiti istituzionali (le provincie, le comunità montane, le associazioni di comuni...), sia ad opera dei portatori di interesse locali che hanno visto nelle attività economiche rispettose dell'ambiente non un ostacolo allo sviluppo, ma una opportunità per attivare diverse forme di imprenditoria, per di più agevolate dal consenso complessivo.

I gruppi promotori sono comunque generalmente misti (privato-pubblico, sindacato-imprenditore, singolo cittadino-associazioni,...) e accomunati da obiettivi convergenti di interesse al tempo stesso particolare e collettivo. Del resto l'aspirazione ad una migliore qualità della vita, ad uno sviluppo economico soddisfacente, all'equità sociale, alla difesa del patrimonio naturalistico, storico-testimoniale ed artistico sono facilmente condivisibili e le agevolazioni che l'attivazione di un processo di Agenda 21 locale può comportare, anche in riferimento ai fondi strutturali europei, risultano sufficientemente convincenti.

Che sia una pluralità di intenti ad avviare il processo di Agenda 21 locale e non sia invece un compito istituzionale di qualche amministrazione legato in maniera più o meno diretta ad una disposizione legislativa, mi sembra novità interessante da estendersi anche all'ambito della pianificazione che, finalmente, verrebbe non imposta dall'alto, ma espressa dal basso e cioè dalla base della realtà locale. Ciò potrebbe penalizzare in maniera non indifferente le realtà più depresse sia dal punto di vista produttivo che da quello politico-organizzativo, ma sarebbe sufficiente applicare correttamente il principio di sussidiarietà per contenere, se non eliminare, questo divario penalizzante.

Il gruppo promotore, per avviare il processo di Agenda 21 dovrà mettere a punto uno scenario di riferimento capace di futuri possibili, indispensabile per attivare il dibattito e il confronto tra tutte le componenti della realtà locale. Si tratterà, evidentemente, di uno scenario incompleto basato sulle emergenze e sulle contingenze perfettamente conosciute sia dal gruppo promotore che da tutti gli abitanti del territorio in esame, ma si tratterà anche di uno scenario capace di mettere in risalto le interazioni possibili e prevedibili tra settore e settore di intervento riferibili ad ogni azione ipotizzata, valutandone al tempo stesso le congruenze relative. Nella sostanza si può prevedere che la conoscenza diretta della realtà territoriale e la pluralità espressa dal gruppo promotore sia in grado di assicurare la possibilità di effettuare un'analisi complessiva dello stato di fatto percentualmente migliore di quelle tradizionalmente messe a punto per un piano di area vasta.

L'incompletezza dell'analisi in senso assoluto è ormai un dato di fatto quasi universalmente accettato e riconosciuto; in senso relativo è legata alla specifica "curvatura" del processo sul settore ambientale che definisce, per così dire, la graduazione della lente di lettura.

Se pensiamo di interpretare il processo di Agenda 21 in senso "allargato" dovremmo perciò articolare diversamente tale "curvatura" inglobando tutte le sostenibilità che abbiamo preso precedentemente in esame. Tuttavia, la base di partenza appare già sufficientemente esplicativa e rappresentativa del percorso che potrebbe essere intrapreso.

Occorrerebbe avere sostanzialmente delle linee guida generali in qualche modo equivalenti alla "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia" più volte citata e, comunque di riferimento per realtà locali basate su un'approfondita indagine delle attuali problematiche relative ai singoli settori di analisi.

Resta il fatto, comunque, che lo scenario di riferimento capace di futuri possibili non deve per definizione avere pronunciatissimi gradi di coerenza interna, né procedure di validazione preliminare fortemente elaborate perché è finalizzato essenzialmente ad attivare il dibattito; dovrà soprattutto mettere a fuoco problematiche e relative correlazioni prima ancora che soluzioni. Sarà la stessa risposta dei molteplici, differenti, singoli interessi locali a sollecitare ed attivare il necessario completamento del quadro di coerenza complessivo.

Se ci si riferisce ad un processo tradizionale di pianificazione di area vasta, lo scenario di riferimento capace di futuri possibili potrebbe essere paragonato ad una via di mezzo tra le

indicazioni programmatiche messe a punto dall'amministrazione che governa il territorio e lo schema preliminare messo a punto dai progettisti.

La fase del dibattito e della partecipazione è quella più complessa dal punto di vista attuativo e ha generalmente due obiettivi principali: quello di mettere a punto un piano di azione strategico partecipato e quello di costituire un ente istituzionalmente preposto ad interfacciarsi con i processi di pianificazione in atto sul territorio e a sollecitarli.

Questo secondo aspetto in alcuni casi è anticipato alla fase di formazione del gruppo promotore che si può costituire direttamente in un Gruppo di Azione Locale (GAL) o in un'Agenzia Locale di Sviluppo Territoriale (LAST). Sembra tuttavia corretto e, in qualche modo più rispettoso del processo partecipativo, individuare e formalizzare la forma associativa nella fase di apertura del dibattito, utilizzando così in modo operativo ed esemplificativo i risultati della prima consultazione.

Non potendo, per ovvie ragioni di spazio, approfondire il tema della fase partecipativa e le relative problematiche (prima fra tutte quelle della manipolazione dell'informazione e del consenso), rimando alla metodologia standardizzata del "seminario europeo di partecipazione simulativa" (*European Awareness Scenario Workshop - EASW*) per individuare i possibili nessi con i processi di pianificazione.

L'EASW è caratterizzato da una dimensione "simulativa" indispensabile per accentuare ed esaltare l'aspetto propositivo della partecipazione che dovrà portare alla formulazione dello scenario, dall'allargamento degli attori coinvolti e dall'inclusione nel processo di esperienze anche non esperte, da una valenza educativa molto accentuata derivante dall'esercizio che i singoli attori devono fare per confrontarsi con le modificazioni indotte nello scenario dalle molteplici, differenti ipotesi di intervento e dalle successive proposte di aggiustamento.

Ben differente è la partecipazione realizzabile nelle conferenze di servizi, nei tavoli di concertazione o negli accordi di programma tipici della pianificazione dove la dimensione propositiva è limitata all'intervento su proposte già precostituite, gli attori sono prevalentemente caratterizzati da elevata competenza disciplinare e/o settoriale, il processo è chiaramente mirato alla concertazione e quindi alla conciliazione di interessi pubblici e privati già ben delineati.

A prima vista la prima potrebbe impersonare un processo di democrazia allargata, la seconda un processo di tipo tecnocratico governato dalla politica.

Ritengo sia decisamente improponibile introdurre nella pianificazione procedure partecipative del tipo EASW in modo alternativo a quelle attualmente utilizzate, in alcuni casi, anche con risultati di un certo interesse come gli accordi di programma, proprio perché penso che si incorrerebbe in una "insostenibilità" politica e scientifica. Aspirare ad una partecipazione allargata che "scavalchi" la politica o le competenze esperte significa fatalmente cadere nei tranelli della demagogia a buon mercato, nella manipolazione del consenso o arrivare alla scoperta dell'acqua calda.

Procedure del tipo EASW possono e dovrebbero invece essere usate in modo cumulativo con quelle proprie della pianificazione, assumendone gli aspetti positivi che possono portare ad un livello di condivisione complessivo decisamente più elevato e soddisfacente.

In questo senso il Piano di Azione Locale che verrà definito da un GAL o da un LAST a seguito di procedure partecipative EASW o di altra tipologia, potrà costituire utile ed efficace riferimento per l'integrazione delle politiche territoriali elaborate dai processi di pianificazione con gli apporti emersi dalla "base" attraverso la politica che il GAL o il LAST sapranno esprimere.

Che un GAL o un LAST possano, in alcuni casi, per delega o scelta politica diventare promotori e/o attori principali di un processo di pianificazione, non cambia nella sostanza la linea qui sostenuta, nel senso che dovrà comunque essere utilizzato in maniera cumulativa l'approccio pianificatorio di tipo concertativo e quello partecipativo.

Per quanto riguarda la valutazione della sostenibilità, è evidente come il processo di Agenda 21 sia predisposto sia per utilizzare gli indicatori di stato, di pressione e di prestazione della VAS, esplicitamente riferiti alla tematica ambientale, sia le argomentazioni meno sistematiche e più legate alle peculiarità locali che di volta in volta emergeranno nel corso dei seminari di simulazione

partecipativa e che avranno contenuti tutti da interpretare, ma preziosi per avere riferimenti, oltre che sui livelli di sostenibilità ambientale, anche su quelli di sostenibilità economico-sociale, politica, e storico-culturale, che generalmente sfuggano alla predisposizione di specifici indicatori.

Ho già sottolineato l'inedeguatezza che a mio avviso caratterizza gli indicatori ambientali nel loro complesso quale controllo sufficiente per la valutazione della sostenibilità di un intero processo di pianificazione. Penso, infatti, che la sostenibilità, nel suo complesso, sia difficilmente riducibile al rispetto di indicatori anche molto sofisticati.

Nel piano processo, tuttavia, a differenza del piano prodotto, l'adozione di indicatori riveste una specifica efficacia, divenendo in qualche modo veicolo sintetico di informazioni, valori ed intenti immediatamente riconoscibile per la pluralità degli attori coinvolti.

Così, durante tutto l'arco del processo pianificatorio, gli indicatori di stato e di pressione potranno monitorare in tempo reale i livelli di sostenibilità relativi a specifici settori dando indicazioni che, anche se parziali, risulteranno fondamentali per valutare l'efficacia delle azioni di piano intraprese.

L'uso degli indicatori prestazionali introduce, infine, ad ulteriori considerazioni. Il processo di pianificazione ha il compito di individuare quali siano le trasformazioni auspicabili e le relative priorità in base ad obiettivi strategici e secondo un disegno strutturale complessivo.

La temporalizzazione del processo riveste importanza rilevante per la sostenibilità interna del piano: realizzare in tempi molto differiti le trasformazioni auspiccate può evidentemente vanificare l'efficacia dell'intera previsione. Appare allora estremamente utile fissare dei traguardi intermedi da raggiungere in tempi certi, che dovranno in qualche modo essere quantificabili per rendere sufficientemente visibile lo stato ed il grado di avanzamento del processo.

Gli indicatori prestazionali si prestano bene a svolgere questo compito se, una volta messi a punto, se ne riesce a fissare il valore incrementale rappresentativo del traguardo fissato con il piano. L'incremento rappresentativo di un indicatore prestazionale può allora costituire un gradiente da utilizzare per misurare il progressivo avanzamento delle singole azioni di piano e, per estensione, della sua efficacia complessiva.

Non si tratta di prospettare un piano incrementale o dei piccoli passi, piuttosto di trovare un metodo efficace per quantificare in tempo, per così dire, reale gli "stati di avanzamento" che lo caratterizzano con il duplice obiettivo di consolidare la fiducia nell'ipotesi pianificatoria e di poter intervenire tempestivamente per ottenere eventuali correzioni che si rendessero necessarie.

Anche riguardo i processi di Agenda 21 locale l'adozione di indicatori prestazionali appare auspicabile, proprio per la capacità che hanno di raggiungere in modo diretto la comprensione di un elevato numero eterogeneo di persone come è quello che partecipa ai seminari di simulazione partecipativa, e di catalizzare, con la loro obiettiva rappresentatività, il consenso delle platee.

2 Bibliografia

- Direzione generale VIA – Ministero dell'Ambiente – Ministero dei Beni e delle attività culturali – Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa), "Linee guida per la valutazione ambientale strategica (VAS). Fondi strutturali 2000-2006", Supplemento n° 9 del 1999 a *L'ambiente informa*, Ministero dell'Ambiente
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, Gazzetta Ufficiale n° 255 del 30 ottobre 2002, supplemento ordinario n° 205
- "Convenzione UN/CE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus). Primo meeting delle parti (Lucca 21-23 ottobre 2002) – Dichiarazione di Lucca" in www.minambiente.it/SVS/aarhus/incontro_parti_intro.htm
- Bateson Gregory (1976 -2000), *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi

- Bobbio Luigi (1996) *La democrazia non abita più a Gordio*, Milano, Franco Angeli
- Bobbio Norberto (1994) *Elogio della mitezza ed altri scritti morali*, Torino, Einaudi
- Costa Enrico, Oddi Cristiano, Passarelli Domenico (2001) *Da Tortora ad Amantea – Potenzialità d'uso economico e ambientale dell'alto litorale tirrenico calabrese*, Roma, Gangemi Editore
- De Matteis Giuseppe e Governa Francesca (2002), *Ha ancora senso parlare di identità territoriale?*, Relazione al Convegno internazionale “La nuova cultura delle città”, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei
- Forester John (1998) *Pianificazione e potere. Pratiche e terorie interattive del progetto urbano*, Bari, Edizioni Dedalo
- Friedmann John (1993) *Pianificazione e dominio pubblico*, Bari, Edizioni Dedalo
- Jonas Hans (1990) *Il principio responsabilità*, Torino, Einaudi
- Magnaghi Alberto (2000) *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri
- Mazza Luigi (1997) *Trasformazioni del piano*, Milano, Franco Angeli
- Moraci Francesca (2002) *Riflessioni sull'urbanistica – per la città contemporanea*, Roma, Gangemi Editore
- Sclavi Marianella e altri (2002) *Avventure urbane*, Milano, Elèuthera
- Sassen Saskia (1994) *La città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino
- Secchi Bernardo (2000) *Prima lezione di urbanistica*, Roma, Laterza