

Programma LIFE III

Raggio Verde di Novara

Task 3030 - “Report conclusivo delle attività di valutazione”

Altre Task affrontate all'interno del volume:

Task 3019: Preparazione. Informazione pubblica e confronto con le esperienze europee

Task 3030: Aggiornamento e Modifica degli strumenti di pianificazione e programmazione del territorio

Task 3032: Concertazione per l'attuazione delle iniziative

Task 3034: Attuazione della Sperimentazione. Qualità ambientale della vita

Task 3318: Verifica degli effetti della sperimentazione

A cura di: Prof. Cesare Emanuel (Università del Piemonte Orientale), Arch. Paola Vallaro (Comune di Novara), Dott. Christian Violi (Università del Piemonte Orientale), Dott. Alessio Vinelli (Università del Piemonte Orientale), Arch. Loris Servillo (Comune di Novara), Arch. Antonio Mazzeri (Comune di Novara)



INDICE

INTRODUZIONE	7
NOTE METODOLOGICHE	15
<u>CAPITOLO I: Inquadramento generale sulla sostenibilità</u>	19
1.1 La sostenibilità locale	19
1.1.1 Lo sviluppo sostenibile	19
1.1.2 Il concetto di locale	20
1.1.3 Definizione di sviluppo locale sostenibile	23
1.2 Politiche ambientali comunitarie: dalle origini al sesto programma di azione ambientale	26
1.2.1 Programma LIFE	30
1.3 Politiche nazionali per la sostenibilità	32
1.4 Strumenti e metodologie di valutazione	36
1.4.1 VIA e VAS	42
<u>CAPITOLO II: Inquadramento teorico-metodologico</u>	47
2.1 Presupposti teorici per la valutazione: multidimensionalità della sostenibilità urbana e modello SLoT	47
2.1.1 Dimensioni della sostenibilità	47
2.1.2 Sistema Locale Territoriale (SLoT)	50
2.1.3 Politiche sostenibili	53
2.2 Criticità emerse durante l'indagine	56
2.3 Metodologia di analisi	58
2.4 Valutazione di Piani e Programmi	62
2.4.1 Valutazione di compatibilità tra politiche	68
2.4.2 Analisi di coerenza strategica	74
2.4.3 Analisi di coerenza strumentale e flessibilità operativa	77



Report conclusivo delle attività di valutazione

2.5	Valutazione di azioni ed interventi in ambito urbano	85
2.6	Valutazione di soggetti partecipanti ad azioni ed interventi in ambito urbano	91
2.7	Valutazione ex-post	94
2.7.1	Rilevazioni sull'ambito	94
2.7.2	Valutazione del Valore Aggiunto Territoriale	98

CAPITOLO III: Valutazione della sostenibilità di Novara **103**

3.1	Caratteristiche del contesto	103
3.1.1	Descrizione geografica del contesto novarese	103
3.1.2	Evoluzione delle politiche territoriali a Novara	107
3.1.3	Problematiche del sistema locale novarese	114
3.1.4	Analisi di compatibilità tra politiche territoriali del sistema novarese e modello SLoT	118
3.2	Valutazione di coerenza strategica, strumentale e di flessibilità operativa di piani e programmi a Novara	125
3.2.1	Analisi di coerenza strategica	125
3.2.2	Sinergia tra piani e programmi	197
3.2.3	Partecipazione e forme di governo	206
3.2.4	Integrazione tra azioni territoriali e politiche di scenario	211
3.3	Programma "LIFE III ambiente - Raggio Verde": esempio di buone pratiche?	213
3.3.1	Life e il quadro complessivo degli strumenti	213
3.3.2	Principali interventi previsti dal programma	215
3.3.3	Attività di sensibilazione e la condivisione sociale della proposta	223
3.4	Valutazione del programma Life "RaVe"	227
3.4.1	Vitalità Ambientale	228
3.4.2	Identità Urbana	232
3.4.3	Coerenza Urbanistica	234
3.4.4	Accessibilità	237
3.4.5	Controllo Istituzionale	238
3.5	Valutazione dei soggetti coinvolti	239
3.5.1	ASSA S.p.A.	240
3.5.2	SUN S.p.A.	243
3.5.3	Dipartimento di Studi per l'Impresa ed il Territorio e Comune di	246



Report conclusivo delle attività di valutazione

Novara	
3.6 Valutazione ex-post	248
3.6.1 Rilevazioni nell' area di sperimentazione	248
3.6.2 Valutazione del Valore Aggiunto Territoriale di Novara	254

Nota:

Per facilitare la lettura del volume, all'inizio di ogni paragrafo sarà presente un box come questo in cui verranno tratteggiati brevemente i contenuti del paragrafo che si andrà a leggere ed, eventualmente, una breve riassunto.



Report conclusivo delle attività di valutazione

INTRODUZIONE

(a cura dell'arch. Paola Vallaro)

I riferimenti al quadro europeo

Negli ultimi anni il criterio della sostenibilità è stato assunto tra quelli basilari dei progetti e dei programmi per lo sviluppo locale. Lo scenario della sostenibilità è inteso come riferimento per l'individuazione delle scelte più opportune in rapporto alle politiche ambientali ed economiche, anche attraverso un'applicazione estensiva del principio di precauzione nella prevenzione dei danni ambientali a livello locale, nazionale e globale.

Ai principi dello sviluppo sostenibile e dai suoi metodi e strumenti applicativi, si è ispirata l'Unione Europea anche sul tema del governo del territorio, a partire da numerosi trattati comunitari che promuovono iniziative per uno sviluppo durevole delle città europee.

La Direttiva 2001/42/CE, che introduce la valutazione ambientale, consolida l'importanza che l'U.E dà alla sostenibilità ambientale nell'ambito della programmazione e gestione del territorio e delle sue risorse.

I piani e i programmi devono avere come requisito fondamentale una forte capacità di governo di realtà in rapida trasformazione; è infatti indubbio che le nuove tecnologie, il susseguirsi repentino di innovazioni in molti campi, ma anche i continui cambiamenti economici e politici nonché gli stimoli culturali sempre nuovi, tendano a far mutare le esigenze delle società in un arco temporale molto più breve rispetto a quanto si verificava in passato. Ai piani e ai programmi viene dunque richiesto di essere flessibili, ovvero di costituire al proprio interno meccanismi e procedure che consentano aggiustamenti nel processo attuativo rispetto alle innovazioni con sistemi di controllo in modo da non snaturarne in ogni caso l'efficacia riguardo al conseguimento degli obiettivi stabiliti.

A questo fine è stata introdotta con Direttiva europea la Valutazione ambientale strategica (VAS) che, riferita espressamente ai grandi progetti e ai piani e programmi con importanti aspetti processuali, introduce uno schema interattivo strutturato di valutazione-decisione, attuazione, periodica verifica e riallineamento dei contenuti di piano. La direttiva, non ancora applicata in Italia per i piani e i programmi locali, resta comunque un riferimento per chi si preoccupa della sostenibilità non solo ambientale ma anche economica e operativa dei progetti.

In tale contesto, le variabili ambientali, sociali ed economiche, costituiscono nel loro insieme elementi essenziali sia per la definizione dei contenuti del piano, sia per la verifica dei risultati della sua applicazione. Sull'adequazione alla loro evoluzione si basano inoltre i criteri per stabilire se e quando è opportuno procedere alla revisione dei contenuti del piano e/o apportare varianti allo



Report conclusivo delle attività di valutazione

stesso. Il monitoraggio quindi assume un ruolo di primaria importanza: non solo deve essere opportunamente progettato, ma anche i suoi risultati devono essere elaborati in modo da fornire un quadro completo delle relazioni causa-effetto che sono alla base dell'evoluzione del territorio¹.

D'altra parte la direttiva sulla VAS sottolinea, in modo ancor più pregnante che per la valutazione ambientale, il ruolo della comunicazione-animazione-partecipazione sociale nel processo di integrazione e di monitoraggio dei piani e dei progetti.

Per un ritardo accumulato riguardo a questi aspetti comunicativi e di monitoraggio, il controllo in itinere ed ex post in Italia è sino ad ora stato molto carente ed approssimativo, e quelli dei progetti di cui qui si tratta sono quindi approcci del tutto sperimentali e privi di una metodologia consolidata nei processi amministrativi delle istituzioni locali.

Nel contempo in ambito italiano lo scenario della pianificazione urbanistica e territoriale si riarticola in esperimenti che si incentrano sulla programmazione degli interventi, dove alla sostenibilità ambientale si affianca la sostenibilità economica attraverso esperienze maturate nell'approccio integrato ai problemi del degrado urbano e territoriale. Competitività e coesione sociale sono le nuove parole d'ordine e nel contempo gli obiettivi da conciliare per garantire un armonico sviluppo della città. I programmi Urban in particolare aprono un dibattito in ambito nazionale e le sperimentazioni dei programmi complessi introducono nuovi modelli operativi nell'urbanistica italiana, normativamente ferma agli anni '80.

Le nuove proposte legislative di governo territoriale fanno propri i concetti di sussidiarietà, cooperazione, partecipazione, sostenibilità, propri delle direttive europee.

Le procedure per la verifica della compatibilità ambientale di piani e programmi che hanno rilevanza sul territorio è oggetto di discussione da vari anni. In ambito piemontese l'approccio a tale tema ha avuto inizio con la promulgazione della L.R. 14.12.1998 n. 40 "Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione", che prevede all'art.20 la necessità di predisporre la relazione di compatibilità ambientale a supporto delle scelte di piano.

Nell'anno 2000, con un Comunicato del presidente della Giunta regionale, sono stati meglio specificati i passaggi procedurali per gli adempimenti previsti in questo campo dalla L.R. 40/98. La circolare del Presidente della Giunta Regionale 13.1.2003 n.1/PET, definisce in dettaglio i contenuti della relazione di compatibilità ambientale, con particolare riferimento agli strumenti urbanistici comunali.

Va evidenziato che seppur la Regione Piemonte sia una delle Regioni italiane che più tempestivamente si è applicata sul tema delle sostenibilità, la procedura di verifica introdotta non sembra ancora attivare un processo integrato di pianificazione e valutazione, non rendendo il

¹ Tratto da "Le linee guida del progetto Enplan" di Eliot Laniado in La rivista dell'Urbanistica – Regione Piemonte – Ottobre 2004



Report conclusivo delle attività di valutazione

monitoraggio e la verifica ex post elementi centrali della metodologia per la valutazione ambientale.

Il contesto locale

In questo quadro istituzionale e normativo a Novara maturano gli orientamenti per il nuovo piano regolatore, improntato a: *“una prospettiva innovativa di governance, nella consapevolezza che il processo di cambiamento strutturale che investe la città non dipenda né dal piano né dai programmi: la dinamica che si verifica in tutte le città importanti e vivaci rende evidente che il piano regolatore non determina i grandi processi di trasformazione ma va piuttosto pensato come il luogo dove si controlla, corregge, ed indirizza positivamente la loro messa a terra, gli effetti indotti, gli impatti positivi e negativi funzionali ambientali ed economici sul territorio e sulla città.*

In questo senso occorre assumere un approccio alla pianificazione meno sinottico e più strategico di quello classico, meno ideologico ma più aggressivo delle situazioni e dei trend che si vanno via via delineando. (...) E' evidente che la conoscenza delle condizioni e delle esigenze non può realizzarsi solo a livello esperto e statistico ma anche di informazione interattiva e di valutazione diffusa per rivelare non solo quantitativamente i bisogni ma anche le disponibilità di iniziative e di risorse qualitative” (dalla Delibera programmatica per il nuovo PRG del 2000).

Gli studi per il nuovo piano fanno crescere la consapevolezza delle antiche debolezze:

- una rete ferroviaria obsoleta che si incrocia ed aggroviglia nel cuore della città e la divide radicalmente in otto parti,
- una insufficiente accessibilità autostradale per le aree industriali e logistiche,
- una generale debolezza della attrattività, dovuta alla carenza di spazi pubblici e di servizi di qualità,
- un paesaggio urbano e rurale che tende ad omogeneizzare le proprie diversità ed a perdere di identità.

Risulta evidente che, senza una revisione radicale del ruolo da assumere nel territorio, l'inerzia condurrebbe Novara a diventare semplicemente il centro dei docks, satellite di Milano.

Il nuovo Piano regolatore reagisce a questa sfida promuovendo due livelli di azione:



Report conclusivo delle attività di valutazione

- a. quello dei grandi interventi strategici da realizzare attraverso la concertazione e le intese con gli operatori istituzionali, o privati ma soggetti di interventi di interesse pubblico quali FS, TAV, ENEL, CIM, FNM, che interessano:
- la riorganizzazione del sistema ferroviario, con eliminazione di tre delle otto aste che hanno costituito barriere storiche (i cui sedimi liberati consentiranno invece nuove connettività interquartiere);
 - il nuovo polo intermodale della stazione ferroviaria, giunto tra l'area centrale e i quartieri di nord-est, soggetti a forti processi di riqualificazione con riconversione degli insediamenti produttivi obsoleti e localizzazione di servizi di eccellenza (polo ricettivo, universitario, della ricerca e innovazione), per altro già innescati dai programmi complessi degli scorsi anni;
 - la riorganizzazione del sistema di adduzione dell'energia, cresciuto disordinatamente e oggi vincolante e inquinante in intere fasce urbane, che viene portato all'esterno della città e distribuito nel tessuto per lo più in interrato;
 - il completamento della piattaforma intermodale merci (CIM), occasione per una riorganizzazione degli insediamenti produttivi dell'intera città, con un orizzonte di sviluppo che coinvolge il sistema dell'accessibilità pesante su ferro e su gomma con effetti positivi estesi all'hinterland territoriale.
- b. quello della riorganizzazione diffusa della funzionalità ed attrezzatura urbana coniugata con la ricostruzione del paesaggio urbano e rurale attraverso:
- la riorganizzazione della viabilità locale per ridurre drasticamente il peso del traffico di transito nell'area centrale urbana ed agevolare gli accessi delle merci direttamente al sistema autostradale;
 - la riorganizzazione del settore produttivo con rilocalizzazione di molte attività industriali in aree a buona accessibilità con riqualificazione urbana delle aree dismesse;
 - la ridefinizione dei bordi urbani nei settori della periferia incompleti e in stato di degrado, con offerta di nuovi tipi edilizi a minore densità per le aree di completamento;
 - la ricostruzione di nuove "porte di ingresso" alla città segnate da edificazioni ad alta emergenza e riconoscibilità;
 - l'allargamento degli interventi sistematici di valorizzazione dei beni monumentali e di testimonianza storica anche all'esterno del centro storico;
 - la costituzione di un robusto sistema di verde territoriale ed urbano, oggi del tutto carente, che innervi la città dal centro ad una green belt esterna e lungo le sponde fluviali, con



Report conclusivo delle attività di valutazione

percorsi ciclopedonali che collegano il territorio extraurbano in cui si incentiva il recupero delle cascine, la riconversione delle culture intensive e la crescita della biomassa.

Gli interventi strategici del PRG si integrano e costituiscono l'armatura di riferimento per gli interventi di riqualificazione diffusa in un disegno che mira ad migliorare drasticamente la sostenibilità ambientale dell'intera città, riducendo il peso anche degli interventi pregressi, a migliorare l'autonomia funzionale e la caratterizzazione dei quartieri esterni al centro e a diminuire la pressione di traffico e la concentrazione della domanda di servizi nel nucleo storico.

Il piano propone un processo attuativo che mutua i criteri operativi inaugurati con i programmi complessi, riordinandoli in una strategia unitaria e applicandoli a processi riorganizzativi non solo locali ma anche territoriali:

- realizzazione dell'intero sistema dei servizi urbanizzativi e di standard a carico degli interventi, in ragione del plusvalore assegnato alle aree dal piano, superando quindi –in modo pressochè totale- il problema dei vincoli perenti,
- applicazione sistematica di principi perequativi con applicazione di indici che soddisfano al doppio criterio di salvaguardare i diritti acquisiti dal vecchio piano e di assegnare a tutte le aree urbanizzabili simili redditualità,
- utilizzo di sistemi perequati di realizzazione di servizi "a distanza" per gli interventi di qualificazione ambientale nel sistema agricolo esterno (green belt, parchi territoriali),
- definizione di ambiti di intervento che realizzano con rigore il disegno di riordino complessivo dei quartieri, attuabile però con unità minime alla scala delle capacità degli operatori cittadini, ciascuna costitutiva di un tassello del disegno generale.

Il Life nel quadro dei nuovi programmi sperimentali di Novara

Il processo di governo territoriale di piani e programmi si arricchisce negli ultimi due anni di una nuova fase di sperimentazione, compiendo l'intero percorso di integrazione degli strumenti pianificatori fino all'attuazione.

In questa fase spiccano i programmi complessi di seconda generazione, indotti spesso da modalità e procedure inaugurate dalle iniziative comunitarie. In esse sono determinanti la capacità di integrazione di diverse politiche settoriali, i fattori di concertazione "bottom up", i criteri di addizionalità dei finanziamenti comunitari a risorse esistenti sul territorio, la verifica delle buone attuazioni con rigorosi monitoraggi in corso d'opera. A tali opportunità è necessario rispondere localmente con una efficienza di nuovo genere, fondata sulla capacità del soggetto pubblico a



Report conclusivo delle attività di valutazione

realizzare azioni con flessibilità e tempestività, ricorrendo a risorse intersettoriali e già sperimentate in buone pratiche del rapporto pubblico-privato.

Rispetto a tali requisiti Novara si trova in una condizione particolarmente favorevole, potendo contare su un quadro programmatico articolato, aggiornato e condiviso, su una sorta di laboratorio che produce con continuità piani e programmi partecipati, perequati e sostenibili da quasi 10 anni, su una concertazione ormai sistematica con i principali operatori economici locali e soggetti territoriali d'area vasta.

Vista in un orizzonte decennale la strategia urbana del capoluogo pare trascorrere l'intero percorso pianificatorio: i programmi dagli obiettivi fisici del PRIU sono passati alle politiche del PRUSST, il nuovo piano regolatore ha consentito un ridisegno complessivo dell'assetto urbano entro cui i programmi sono verificati e portati a coerenza e sinergia, sino all'oggi, in cui si condividono con gli utenti progetti attuativi e si misura la loro fattibilità direttamente con i parametri economici ed operativi del mercato immobiliare.

Alcuni dei programmi in corso e promossi costituiscono sperimentazioni partecipate dall'utenza nel rapporto tra strategie di sostenibilità ambientale e qualità della vita:

- per il programma LIFE, in corso, i temi sono la mobilità dolce, la messa a sistema della raccolta differenziata dei rifiuti, la riqualificazione della rete dei percorsi protetti e la formazione del sistema delle greenway;
- per il Contratto di quartiere II, di recente promozione, i temi sono il recupero tipologico e l'integrazione sociale e funzionale di un quartiere degli anni '50 destinato ai profughi dalmati, con valorizzazione dei caratteri identitari della comunità, sperimentazione di nuove tipologie abitative (comunità alloggi, residenze per anziani e per studenti).

In particolare questi ultimi programmi hanno dato l'occasione al Comune di Novara di sperimentare nuovamente (dopo i PRIU e il PRUSST) con diverse consapevolezza l'integrazione tra le politiche pubbliche. Tali progetti e programmi infatti non richiedono soltanto un coordinamento fra diversi settori della Pubblica Amministrazione, ma si propongono di utilizzare le politiche di settore con una visione integrata degli obiettivi da raggiungere.

E' questo il caso del programma Life e del Contratto di quartiere. In essi l'obiettivo di miglioramento ambientale e di servizio alle famiglie si è integrato con quelli degli investimenti per l'edilizia residenziale convenzionata e agevolata. Il relativo programma delle opere pubbliche viene realizzato secondo i principi dell'ecologia urbana ottenendo un maggior rispetto della natura nella città; le case popolari sono costruite secondo i criteri delle ricerche sulla bioedilizia etc.; e i loro progetti valorizzano l'identità del quartiere attraverso il recupero di alcuni caratteri e di testimonianze del passato sinora trascurate, ma soprattutto i nuovi servizi individuano una vocazione specifica del quartiere rispetto alle funzioni generali della città; i nuovi percorsi



Report conclusivo delle attività di valutazione

ciclopedonali costituiscono l'armatura su cui si struttura la nuova fruibilità dell'intero quartiere Sud della città.

Il progetto è stato in buona parte comunicato attraverso numerose attività di coinvolgimento della popolazione: presentazioni e discussioni, anche attraverso manifestazioni ludiche (le "pedalate", gli incontri con le scuole, con i quartieri.....) con buona affluenza e gradimento. Semmai solo nella fase di realizzazione ci si è resi conto della possibilità di avere un più sostanzioso contributo progettuale dalla partecipazione degli utenti (ad esempio i bambini, che hanno ad esempio contribuito significativamente al progetto di un giardino), se coinvolti nella fase preprogettuale e non solo nella fase di realizzazione.

Integrazione multisettoriale tra uffici e partecipazione: modelli operativi reiterabili.

E' evidente che nell'insieme tutte le attività qui esposte, a cui si dovrebbe aggiungere il monitoraggio ora in fase di avvio, sono state organizzate come se dovessero rispondere ad uno studio di VAS.

Se in quella sede si volessero trarre delle considerazioni di sostenibilità di processo dell'esperienza Life si potrebbero sintetizzare in:

- a. Estensibilità. L'esperienza sin qui fatta è sicuramente ripetibile in altri quartieri, ma soprattutto se ne possono trarre utili riferimenti per l'azione pubblica generalizzata.

Le nuove sistemazioni degli spazi pubblici rappresentano infatti un'occasione privilegiata per la socializzazione, incentivandone le funzioni di incontro e di soggiorno, oggi limitate da una organizzazione troppo favorevole all'automobile o da un modello ormai superato di verde pubblico. Il recupero di spazi pedonali costituisce inoltre un'occasione speciale per promuovere una cultura della strada e del verde basata sulla multifunzionalità, accessibilità e compresenza di tutte le modalità di fruizione. Tale sperimentazione ha dato il via ad un progetto di estensione reticolare di greenway e di percorsi ciclopedonali che dal centro storico, ormai consolidato nella sua pedonalizzazione, consentono di raggiungere anche i quartieri più periferici senza ricorso ai mezzi a motore.

Una tale integrazione, apparentemente semplice, è frutto di una procedura del tutto innovativa per la macchina amministrativa comunale: un processo di gestione per obiettivi e non per progetti separati, in cui i vincoli di bilancio, di competenza e di ruolo, sempre rigidamente distinti tra i vari uffici sono stati superati solo sulla base della disponibilità del gruppo di lavoro.



Report conclusivo delle attività di valutazione

La storia interna agli uffici di questo progetto dimostra la necessità di una maggiore flessibilità delle procedure amministrative, di bilancio e delle divisioni tra competenze, nonché una maggiore permeabilità tra interno ed esterno del Comune e con i settori appartenenti alle diverse amministrazioni o a enti privati. Esempio positivo in questo senso è stata la collaborazione operante tra Università, Comune, SUN e ASSA, derivante anche in questo caso dalla disponibilità personale dei soggetti partecipanti, a dimostrazione della possibilità di operare sinergicamente in progetti di questo tipo, sino ad oggi "speciali".

- b. Processi partecipativi. Anche per quanto riguarda i processi partecipativi, l'esperienza svolta in sede di progetto Life può indicare un percorso metodologico fondamentale per l'Amministrazione basato su una sequenza operativa così sintetizzabile:
- informare i cittadini circa i propositi dell'Amministrazione e le caratteristiche degli interventi proposti;
 - raccogliere ulteriori indicazioni circa gli elementi di fatto che individuano la situazione su cui si interviene, nonché sui bisogni e le attese degli utenti più direttamente interessati;
 - puntualizzare su queste basi le priorità, le linee progettuali di massima, tempi e condizioni dei programmi di attuazione;
 - ottenere la partecipazione e la collaborazione dei cittadini (in particolare degli utenti-destinatari più diretti) a valle della realizzazione dell'intervento, nella corretta fruizione e nel mantenimento dei relativi elementi materiali (spazi, attrezzature, impianti...).

Questa metodologia, nel nostro caso seguita solo in parte ed acquisita "ex-post", come accennato prima, comporta il superamento della "delega in bianco" in materia di spazi urbani sin qui conferita ai tecnici del settore, che ha portato spesso a soluzioni "calate dall'alto", spesso errate o inefficaci per la non adeguata conoscenza delle situazioni concrete o per la mancata adesione da parte dei destinatari. Quasi sempre poi sono risultati sottostimati i bisogni di intere categorie di cittadini, specie dei più deboli: bambini, giovani, anziani, portatori di handicap.

Un rapporto di effettiva comunicazione con i cittadini, le associazioni e i gruppi spontanei, gli operatori dei servizi educativi, sociali e culturali, i soggetti e le categorie economiche, rende finalmente trasparenti le scelte amministrative in un campo in fondo mai coinvolte in reali processi di partecipazione sociale, neanche in tempi di pressioni partecipative ben più forti delle attuali.

Una Amministrazione pubblica che prenda questa strada opera una scelta di politica amministrativa con significativi risvolti culturali (la comunicazione, l'animazione...), ma nel contempo fa anche qualcosa di più importante: rifonda il suo rapporto con i cittadini².

² Tratto da "La città possibile" di Bruno Gandino e Dario Manuetti – Red Edizioni - 1998



NOTE METODOLOGICHE

Il presente "Report conclusivo delle attività di valutazione" è il frutto delle analisi sulle politiche territoriali del Comune di Novara svolte nell'ambito del Programma Life Ambiente "RA-VE, Il raggio verde di Novara".

Esso, a partire dalle ricerche fatte in materia di valutazione ambientale, presenta l'apparato teorico di riferimento sulla base del quale è stata definita la metodologia analitica adottata ed in conclusione espone l'esito delle valutazioni nonché le possibili ricadute sulle politiche territoriali locali.

Queste note di accompagnamento al documento assolvono il compito di:

- A. chiarirne la natura e l'iter di elaborazione,
- B. evidenziare le corrispondenze tra i rapporti previsti dalle Task del Programma Life Ambiente "RA-VE, Il raggio verde di Novara" ed i capitoli di cui si compone,

A. Note sulla natura del rapporto conclusivo

Il documento a cui si riferisce questa nota unisce in forma coerente, ragionata e corretta tutte le riflessioni che sono state elaborate progressivamente durante la fase di sperimentazione del programma. È un lavoro di sistematizzazione di un percorso teorico e metodologico durato tre anni, che ha spostato progressivamente il baricentro dell'analisi dalla sostenibilità ambientale alla più complessa valutazione dello sviluppo sostenibile del territorio, mettendo a punto e sperimentando un modello di valutazione delle politiche, delle azioni e dei soggetti del sistema locale novarese.

Materialmente, quindi, gli autori hanno articolato in una cornice logica sequenziale i diversi "tasselli" che hanno caratterizzato l'evoluzione di questo originale percorso di valutazione, dalla sua elaborazione teorica all'esito delle valutazioni vere e proprie.

L'intero documento mette a sistema l'insieme delle riflessioni che hanno progressivamente assunto forme differenti: task già presentate in precedenti fasi del programma (per le dirette corrispondenze si veda la nota B), documenti di analisi svolti per conto del programma Life o ad esso riferite, articoli scientifici, riflessioni metodologiche sui sistemi di valutazione, documenti redatti per conto dell'Amministrazione comunale.

Il documento, di conseguenza, intende riepilogare secondo una articolazione fluida e sequenziale il percorso logico ed operativo seguito: tale obiettivo è stato perseguito attraverso una meticolosa attività di concertazione e di riflessione tra i componenti del *team di ricerca* che, nel corso dei tre



Report conclusivo delle attività di valutazione

anni, ha permesso di individuare appropriate basi teorico-metodologiche attraverso cui strutturare o rielaborare i diversi contributi prodotti nel corso del programma.

B. Corrispondenza tra deliverables (task) e parti del rapporto

Di seguito viene presentato uno schema di raffronto tra la documentazione richiesta all'interno del Programma Life Ambiente "RA-VE, Il raggio verde di Novara" (*deliverables*) e le considerazioni contenute all'interno del report conclusivo, con riferimento alle parti che lo compongono.

Tali parti si presentano in alcuni casi come risposta ai prodotti richiesti, mentre in altri casi come integrazione a documenti già presentati nel corso del programma.

Task 3019: Preparazione. Informazione pubblica e confronto con le esperienze europee

<i>Deliverables</i>	<i>Capitoli</i>
– Documento di ricerca su esperienze simili condotte all'estero	1.1.1 Programma LIFE (ad integrazione del Documento 3019-A1)

Task 3030: Aggiornamento e Modifica degli strumenti di pianificazione e programmazione del territorio

<i>Deliverables</i>	<i>Capitoli</i>
– Report di Valutazione per ogni piano territoriale	3.2 Valutazione di coerenza strategica, strumentale e di flessibilità operativa di piani e programmi a Novara
– Proposte di modifica dei piani territoriali	Deliverable di prossima presentazione

Task 3032: Concertazione per l'attuazione delle iniziative

<i>Deliverables</i>	<i>Capitoli</i>
– Rapporto di valutazione e sintesi degli incontri con la popolazione	3.3.3 Attività di sensibilizzazione e la condivisione sociale della proposta (Ad integrazione del Documento 3032-A1)

Task 3034: Attuazione della Sperimentazione. Qualità ambientale della vita

<i>Deliverables</i>	<i>Capitoli</i>
– Studio metodologico per l'applicazione della Vas e di altri indicatori ambientali alla programmazione urbanistica	2. Inquadramento teorico-metodologico



Report conclusivo delle attività di valutazione

– Linee guida per la qualificazione del paesaggio urbano e degli interventi per l’implementazione della mobilità lenta	3.6.3 Politiche ed azioni per il verde urbano e la mobilità lenta del Comune di Novara
--	--

Task 3318: : Verifica degli effetti della sperimentazione

<i>Deliverables</i>	<i>Capitoli</i>
– Produzione del questionario per il sondaggio d’opinione	3.6.1 Rilevazioni sull’ambito d’analisi
– Rapporto di analisi dei risultati derivanti dal sondaggio di opinione	Deliverable di prossima presentazione
– Report e valutazione degli indicatori ambientali	3.4 Valutazione del programma Life “RaVe” 3.5 Valutazione dei soggetti coinvolti

C. Note sugli autori del documento

Questo documento è il frutto di una stretta collaborazione tra l'Università del Piemonte Orientale A. Avogadro e il Servizio Pianificazione - Progettazione Urbanistica del Comune di Novara, che hanno implementato la già proficua partnership che da alcuni anni li vede impegnati in aspetti importanti di ricerca quali la valutazione e lo studio del territorio e delle politiche che lo governano.

Il lavoro nel suo complesso è stato coordinato dai referenti dei due Enti: il prof. Cesare Emanuel (Pro Rettore dell’Università del Piemonte Orientale) per conto del Dipartimento di Studi per l’Impresa ed il Territorio e l'arch. Paola Vallaro (Dirigente del Servizio Pianificazione - Progettazione Urbanistica del Comune di Novara) per conto del Comune di Novara.

Il lavoro di ricerca e di redazione del presente documento ha visto impegnati il dott. Alessio Vinelli e il dott. Christian Violi, afferenti il dipartimento di Studi per l’Impresa ed il territorio, nonché l'arch. Antonio Mazzeri, l'arch. Loris Servillo e l’arch. Patrizia Micali in qualità di consulenti esterni per conto del Comune di Novara.

Il documento è stato ampiamente discusso tra le forze che vi hanno partecipato e la redazione delle parti presenti nel documento sono frutto di un lavoro collettivo intensamente concertato. A tal proposito è stato determinante il ruolo di supervisione e di coordinamento che hanno svolto i due responsabili degli Enti in questione.



Report conclusivo delle attività di valutazione



CAPITOLO I

Inquadramento generale sulla sostenibilità

Si intende fornire una definizione generale di "sostenibilità locale" ed un inquadramento generale di come le politiche che la riguardano siano state affrontate e si siano sviluppate in ambito Comunitario e Nazionale.

Partendo dalla descrizione delle diverse fasi che ne hanno contraddistinto il percorso evolutivo, e che hanno portato questa tematica ad assumere una dimensione ed una portata notevoli, viene focalizzata l'attenzione sullo strumento finanziario LIFE ad oggi forse il più importante fra quelli a disposizione dell'UE per permettere il conseguimento di condizioni di sostenibilità urbana.

Infine, alcune brevi indicazioni sono riservate ai principali indicatori e alle più comuni pratiche valutative impiegate per misurare il "livello di sostenibilità" delle azioni territoriali.

Sebbene soltanto alcune vengano, nei capitoli seguenti, effettivamente prese in considerazione per aver ispirato la metodologia di valutazione predisposta - oggetto del presente rapporto -, presentarne una rassegna consente di comprendere come valutare la sostenibilità di un piano, un programma o una qualsiasi azione territoriale sia un'esigenza particolarmente diffusa e sentita.

1.1 La sostenibilità locale

1.1.1 lo sviluppo sostenibile

Il dizionario della lingua italiana (De Mauro, 2004) definisce l'aggettivo "sostenibile" come qualcosa «*che può essere mantenuto, sopportato*». In questa accezione il termine si presta ad essere largamente utilizzato in associazione e con riferimento a campi e concetti profondamente diversi.

Dalla sfera sociale a quella ambientale passando per l'economica, la culturale e l'istituzionale, assume un significato ogni volta diverso e, cosa importante da osservare, fa riferimento a valori e schemi concettuali molto spesso diametralmente opposti.

A titolo puramente esemplificativo, senza entrare nel merito di questioni che esulerebbero dal contesto di questa trattazione o che troveranno una ben precisa collocazione nei successivi paragrafi, in economia si considera un "investimento sostenibile" se adeguatamente coperto dai flussi finanziari o se permette un rientro monetario in tempi accettabili e compatibili con i programmi societari. Oppure, ancora, con riferimento alla sfera sociale si considera un "intervento sostenibile" se finalizzato a produrre un miglioramento generalizzato delle condizioni di vita dei soggetti verso cui è rivolto, ecc.

Sempre citando il dizionario (De Mauro, 2004), il sostantivo "sviluppo" indica, invece, secondo un'accezione generale «*accrescimento progressivo, potenziamento*» e in termini tecnico-specialistici «*crescita del prodotto pro capite per un periodo prolungato di tempo, con implicazioni*



Report conclusivo delle attività di valutazione

relative all'aumento della produzione, dell'occupazione, della distribuzione della ricchezza». Nella stessa definizione, come polirematica, alla voce "Sviluppo sostenibile" si legge «strategia di sviluppo tecnologico tendente ad armonizzare le tecniche produttive e lo sfruttamento delle risorse con il rispetto dell'ambiente».

Quindi, i due termini, che presi singolarmente hanno ben specifici riferimenti ed ambiti di applicazione, quando combinati assumono un significato unitario che conferisce alla tematizzazione dello "sviluppo sostenibile", ed ai concetti ad essa sottesi, una valenza ed una complessità che coinvolgono la sfera ambientale, economica e sociale, esulando da ambiti meramente settoriali e, dunque, non possono essere affrontati se non con un'ottica sistemica, quanto più possibile specchio delle multiformi e complesse dinamiche della realtà fattuale.

L'espressione "sviluppo sostenibile" è salita alla ribalta della scena politica internazionale solo nel 1987 grazie al Rapporto Brundtland (WCED, 1987) in cui, sebbene in maniera concettualmente ancora vaga, viene impiegato come espressione per combinare e riconciliare gli esiti del dibattito, maturato all'interno delle Nazioni Unite, sulle *politiche* dello *sviluppo* e su quelle dell'*ambiente*.

Il documento viene presentato a Tokio, dove si svolge la Conferenza delle Nazioni Unite per l'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED), durante la quale viene presentato il frutto di cinque anni di ricerche da parte del WCDE (World Commission on Environment and Development, attiva dal 1983 al 1987) – intitolato "Our common future", meglio noto come "Rapporto Brundtland", dal nome della Presidentessa norvegese della commissione stessa.

Nel rapporto vengono delineati i principi fondamentali per il raggiungimento di una condizione di sviluppo sostenibile e viene data una prima, ma anche la più conosciuta, definizione di sviluppo economico sostenibile: *«quella particolare condizione che consente la soddisfazione dei bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere il benessere di quelle future».*

Da quel momento in poi, la "questione ambientale" diventa un tema politico prioritario e mette in discussione la visione fortemente antropocentrica dei tradizionali modelli di sviluppo, quella basata sulla superiorità dell'uomo rispetto alla natura. Cresce così la consapevolezza della globalizzazione del rischio ambientale come minaccia alla sopravvivenza dello stesso genere umano

1.1.2 Il concetto di locale

Lo sviluppo sostenibile rappresenta, d'altra parte, un tipico caso di *soft law*, ovvero, di un principio giuridico, economico e sociale che nasce in dichiarazioni internazionali non produttive di precisi obblighi e diritti, per poi penetrare nei trattati, nelle carte costituzionali e nelle varie legislazioni nazionali (Pepe 2002).



Report conclusivo delle attività di valutazione

Proprio in quanto dichiarazioni di principi, pur essendo il risultato di un lungo processo negoziale portato avanti su scala universale, tali dichiarazioni non hanno un'efficacia giuridica direttamente vincolante a livello locale (Pepe 2002).

Coesistono, dunque, due dimensioni in seno al concetto di sostenibilità: una globale ed una locale. Entrambe devono necessariamente procedere parallelamente; la prima per l'individuazione di quei principi generali che mettano d'accordo i rappresentanti dei governi mondiali; la seconda per fare in modo che questi principi trovino concreta applicazione.

Si comprende come risulti molto più semplice trovare un accordo attorno ad ideali di carattere generale piuttosto che renderli operativi. Questo è il motivo per cui, pur essendo lo sviluppo sostenibile un tema dibattuto ormai da anni, poco si sia fatto per andare al di là delle dichiarazioni di intenti delle varie conferenze mondiali sull'ambiente.

L'attenzione di studiosi e politici si è, quindi, focalizzata sul tentativo di dare maggiore forza ai principi dello sviluppo sostenibile facendo in modo che questi trovino reale riscontro in azioni concrete che, vista l'oggettiva impossibilità di fornire indicazioni valide e riconosciute a livello mondiale, devono essere necessariamente implementate a scala locale.

A tal proposito, uno slogan molto comune, coniato ormai vent'anni fa, recita: "*pensare globalmente agire localmente*". Esso racchiudeva, per i tempi ed il contesto in cui si calava, una forte apertura mentale ed anche una grande speranza (Rubini, 2001).

Oggi questa affermazione trova piena corrispondenza nel concetto di sviluppo sostenibile in quanto, attraverso la riscoperta del *territorio* e del *locale*, si persegue l'affermazione della sostenibilità a livello globale.

Il percorso dalla dimensione globale a quella locale della sostenibilità non è stato, comunque, agevole. Le stesse difficoltà che hanno accompagnato il dibattito circa il riconoscimento dell'ambiente come risorsa limitata ed esauribile, legate alla oggettiva difficoltà di attribuire un valore ad un'entità non facilmente monetizzabile, hanno accompagnato quello globale/locale.

Infatti, se una letteratura economica amplissima ha sottolineato le relazioni tra luoghi (o sistemi locali) e competitività globale per le industrie, riconoscendo il ruolo del territorio nello sviluppare e conservare assetti di relazioni locali che conferiscono alle imprese ivi localizzate un fondamentale vantaggio competitivo (Porter, 1991, Beccattini, 1998), non sempre il passaggio è stato così immediato per le altre discipline.

Eppure, qualunque politica, non solo economica, ma anche ambientale, sociale e culturale, se vuol essere efficace, deve occuparsi del territorio, visto non solo come prodotto dell'agire umano, ma anche e soprattutto come mezzo e come matrice di un divenire che riguarda l'insieme delle condizioni di vita (Dematteis, 2003).



Report conclusivo delle attività di valutazione

D'altra parte, trattare il tema del "locale" non è assolutamente semplice né banale. Alcuni studiosi sottolineano come vi sia la sensazione, in merito allo sviluppo locale sostenibile, che si stia procedendo in modo piuttosto caotico, spinti dalla frenesia e dall'urgenza di intraprendere azioni di sostenibilità a tale scala senza però aver realmente riflettuto sull'effettivo senso di un'azione locale che spesso rivela scarsi collegamenti con più ampi quadri teorici di riferimento (Marvin e Guy, 1997; Dansero e Brunetta, 2001).

L'impressione è di trovarsi di fronte a un attivismo che si giustifica in quanto tale, che, per esempio, non risponde affatto al pur abusato e semplicistico slogan "pensare globalmente, agire localmente".

In primo luogo, «si possono ritrovare posizioni che, pur attribuendo un ruolo positivo al locale, partono comunque dall'alto secondo una logica di tipo razional-comprensivo, tuttora dominante in un campo ambientale dominato da saperi e approcci di tipo tecnologico, anche se è stata fortemente messa in discussione nel dibattito urbanistico-territoriale» (Cavallaro e Dansero, 1998; Dansero, 1996).

In altre posizioni, «il livello locale assume una rilevanza più di tipo strategico, e non soltanto tattico-strumentale, sia per esigenze di carattere analitico-operativo - ad esempio in ottemperanza del principio di sussidiarietà - sia in base a presupposti di tipo politico-normativi - ad esempio nelle posizioni più marcatamente bio-regionaliste - o di tipo epistemologico, dove il livello locale non viene soltanto introdotto a fini analitici, ma in quanto livello imprescindibile per la comprensione dei fenomeni reali» (Dematteis, 1993; Dansero, 1996).

Come sottolineano Mills e Schneegans, «l'accettazione internazionale dello sviluppo sostenibile come obiettivo politico e la nuova ortodossia che molte delle azioni richieste possano essere più appropriatamente intraprese al livello locale costituiscono delle potenti spinte all'azione delle autorità locali» (Mills e Schneegans 1997).

Ma è opportuno soffermarsi su quello che, provocatoriamente, Marvin e Guy definiscono come *new localism* nel dibattito ambientale e cioè l'idea che le iniziative locali in campo ambientale, e non solo, possano effettivamente affrontare la complessità odierna (Marvin e Guy, 1997).

A tale riguardo, la rilevanza del livello locale nel processo di sostenibilità globale è supportata da diverse argomentazioni, di ordine diverso (Dansero e Brunetta, 2001).

Ad esempio Satterthwaite nota come «il fatto che ogni villaggio, città o provincia e il loro inserimento negli ecosistemi locali e regionali sia unico implichi la necessità di un utilizzo ottimale delle risorse, conoscenze e abilità locali per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità all'interno di una conoscenza dettagliata della capacità di carico regionale e locale» (Satterthwaite, 1997).

Altri argomenti in favore del protagonismo del locale sottolineano come le autorità locali siano nelle posizioni migliori per affrontare i problemi legati alla sostenibilità, anche in relazione alla necessità di stimolare una partecipazione attiva della popolazione.



Report conclusivo delle attività di valutazione

Dunque, si può affermare che l'interesse per il locale sia salito alla ribalta della scena politica e scientifica come questione degna di attenzione ed approfondimento e che sia avvertito come determinante anche in proiezione globale.

A questo punto è opportuno fare un po' di chiarezza sull'uso di alcune espressioni. Comunemente si parla di "sostenibilità urbana" ma è bene puntualizzare, cosa che non traspare immediatamente dalla terminologia utilizzata, che «lo sviluppo sostenibile della città non si riferisce solo allo spazio urbano, ma ad un contesto territoriale ben più ampio, perché la città vive, scambia ed interagisce interessando con i suoi impatti l'intero sistema metropolitano. Ciò significa che non si può parlare di sostenibilità solo urbana, ma necessariamente di sostenibilità metropolitana e territoriale» (Girard, 1997).

Quindi, a prescindere dalle espressioni impiegate, sebbene la terminologia utilizzata - "sostenibilità locale" o "sostenibilità urbana" - non sia un semplice esercizio semantico ma sottenda caratteri ben distinti (come verrà meglio espresso nel seguito della tesi), è bene fissare un primo "punto cardine": quando si parla di "sostenibilità locale" non ci si riferisce alla "Città" intesa come singola entità amministrativa; la "città" cui ci si riferisce va interpretata in senso allargato, ossia come *ecosistema inserito in una rete di scambi globali*. «Essa richiederà interventi (regolativi, di mercato e di governance) non solo a livello urbano, ma anche a livello globale - con riforme nel commercio e negli standard ambientali che spingano verso uno sviluppo urbano sostenibile - ed ancor di più a livello di hinterland ambientali» (Rees, 1997).

Quindi, se si accetta che la pianificazione della città sostenibile debba ispirarsi a principi ecosistemici, come sottolineato da diversi esperti sull'ambiente urbano (Commissione Europea, 1996), non si può affrontare questo problema agendo solo a livello di singole municipalità (Berrini, 1998).

1.1.3 definizione di sviluppo locale sostenibile

L'importanza della dimensione locale è emersa ufficialmente all'Earth Summit tenutosi a Rio nel giugno 1992 dove è stato ratificato il documento Agenda 21. In particolare, il Capitolo 28 di Agenda 21 riconosce che molti dei problemi relativi alla sostenibilità dello sviluppo, hanno le loro radici in realtà locali e quindi le autorità locali devono assumere un ruolo chiave per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile (WCED, 1993).

In quella circostanza, il "locale" viene, dunque, riconosciuto come la dimensione più piccola possibile di un sistema organizzativo, in cui la pianificazione, le competenze ed il potere decisionale sono collocati al livello più basso, permettendo di agire, attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, con una maggiore puntualità e concretezza.



Report conclusivo delle attività di valutazione

Seguendo la stessa linea, il Local Government Management Board considera l'autorità locale - in quanto fornitore diretto o indiretto di servizi, ente regolatore, leader, informatore della collettività, fautore, consulente, partner, agente mobilitatore delle risorse collettive, promotore di dialogo e dibattiti - come l'attore collocato nella condizione ideale per formulare una strategia collettiva a più livelli per la gestione sostenibile dell'ambiente locale (Local Government Management Board, 1992).

Sempre il L.G.M.B., prosegue affermando che l'obiettivo dello sviluppo sostenibile comporta scelte precise tra obiettivi conflittuali e grandi cambiamenti nello stile di vita delle collettività, esso non può essere imposto dall'alto, bensì deve essere costruito con la partecipazione dei cittadini e quindi a livello locale (Local Government Management Board, 1992).

L'autorità locale dovrebbe agire, quindi, come manager dell'ecosistema locale, sviluppando «la capacità di agganciare quel fiume profondo, enorme, sotterraneo, quasi invisibile di innovazione dal basso, non per cavalcarlo, non per mettergli le briglie, quanto invece per capire esattamente, in queste grandi tensioni che sono in atto, se al loro interno vi sono degli aspetti di formalizzazione possibile che possano diventare pratiche correnti efficaci» (Commissione Europea, 1996; Rubini, 2001).

Non bisogna, però, perdere di vista quella che deve rimanere la variabile obiettivo da perseguire tramite la sostenibilità locale, ossia *il benessere della popolazione nel lungo periodo legato alla prosperità dell'area urbana*. Con esso è da intendersi, secondo Camagni, oltre ai bisogni connessi con il benessere economico e materiale, anche i bisogni di crescita culturale e professionale, di identità connessa ai luoghi, di accessibilità ai valori ambientali e culturali della città (Camagni, 1996).

Date queste premesse, quindi, lo sviluppo locale sostenibile si connota, innanzitutto, come un *processo relativo con un orizzonte temporale di lungo periodo* (Lombardi e Curwell, 2002) basato sull'«interazione fra i diversi tipi di ambiente in cui si articola la città (costruito, antropico e naturale) e le diverse (eco)logiche che li governano» (Dansero, Brunetta, 2001) e non come un modello assoluto ottimale definito una volta per tutte.

Con esso, infatti, si considerano contemporaneamente i diversi sistemi di cui il sistema locale si compone (il sistema economico, il sistema sociale, il sistema fisico e il sistema ambientale) nelle loro interazioni dinamiche (esternalità, *feed-back*, rendimenti crescenti, sinergie) e nella unità del loro risultato.

In sintesi, perseguire la sostenibilità locale significa assumere un approccio *evolutivo*, caratterizzato dalla piena considerazione della complessità e della non linearità delle componenti considerate (Diappi, 2000) evidenziando gli aspetti connessi ai flussi di materia ed energia, ai cicli naturali delle risorse e alle componenti biotiche e abiotiche che costituiscono il substrato della vita umana, e le possibilità di chiusura di alcuni di questi cicli (Dematteis, 1993).



Report conclusivo delle attività di valutazione

Per questo motivo, secondo Breheny, non si può elaborare una definizione assoluta di sviluppo locale sostenibile «esso va considerato, piuttosto, come un obiettivo cui tendere nella minimizzazione delle importazioni di risorse naturali e nell'esportazione di rifiuti, oltre che nella massimizzazione della protezione del *capitale naturale e costruito locale*» (Breheny, 1992).

Da un punto di vista prettamente operativo «il concetto di sostenibilità locale fa emergere un approccio che mette in relazione azioni e scelte con luoghi determinati, a una scala alla quale *responsabilizzazione collettiva e individuale possano coincidere*» (Alberti, Solerà e Tsetsi, 1994), «ponendo fortemente l'accento sia sulla necessità di mettere in campo strumenti in grado di migliorare la qualità ambientale, così da rendere la città più competitiva, sia di operare per l'affermazione di un modello di sviluppo urbano che, oltre a puntare sul quadro ambientale, guardi anche alla rivitalizzazione complessiva dell'ambiente insediativo, sociale, culturale ed economico» (Capello e Hoffmann, 1998)

In sintesi, si può definire lo sviluppo locale sostenibile come «un processo di integrazione sinergica e di coevoluzione fra i grandi sottosistemi di cui il sistema locale è composto (il sistema economico, il sistema sociale, il sistema fisico e il sistema ambientale) che garantisce un livello non decrescente di benessere alla popolazione locale nel lungo periodo, senza compromettere le possibilità di sviluppo delle aree circostanti e contribuendo alla riduzione degli effetti nocivi dello sviluppo sulla biosfera» (Camagni, 1996; Oliva, 1999).

Altra definizione interessante è quella proposta dall'ICLEI nel 1994 (International Council for Local Environmental Initiatives) nello stabilire le linee guida di Agenda 21 a scala nazionale e locale, in base alla quale è sostenibile «uno sviluppo che offra fondamentali servizi ambientali, sociali ed economici a tutti i residenti di una comunità senza compromettere il funzionamento del sistema naturale, insediativo e sociale da cui l'offerta di questi servizi dipende».

Sulla base delle definizioni proposte da Pearce³ (Pearce, 1990), invece, «per sviluppo locale sostenibile si intende quello nel cui ambito il conseguimento delle aspirazioni deve essere sostenibile nel tempo e, contemporaneamente, garantire la costanza, quando non la crescita: del capitale naturale inteso come stock e flussi di risorse naturali, del capitale artificiale inteso come capitale fisso sociale, del capitale tecnico, finanziario, del know-how» (Diappi, 2000).

³ Pearce ed i suoi colleghi avevano individuato ben 24 definizioni di sviluppo sostenibile. Molte di esse sono tra loro convergenti, ma alcune nettamente divergenti, sebbene quasi tutte siano accomunate da una critica all'idea di crescita illimitata e alla tirannia del Prodotto Interno Lordo (PIL) come misuratore unico di benessere, e in quasi tutte sia presente la preoccupazione per la salvaguardia dello stock di risorse naturali (sfruttamento non superiore alla loro capacità di rigenerazione), per un benessere che vada al di là della sola dimensione economica e che sia equamente distribuito nello spazio (tra le generazioni presenti) e nel tempo (dando la possibilità alle generazioni future di disporre dello stesso stock di risorse naturali di cui dispongono le generazioni presenti).



Report conclusivo delle attività di valutazione

1.2 Politiche ambientali comunitarie: dalle origini al sesto programma di azione ambientale

Subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Roma, emerse l'esigenza che la creazione di una Comunità Economica Europea, con un mercato comune in cui i confini nazionali non costituivano più delle barriere economiche, comportava la necessità di meccanismi comunitari volti a tutelare l'uomo e l'ambiente. Dalla fine del periodo di transizione, volto alla costruzione di un mercato comune, la Comunità si è quindi impegnata sempre più in misure di protezione ambientale malgrado concetti come "ambiente", "tutela ambientale" o "politica ambientale" fossero assenti nel Trattato originario del 1957 (Kramer, 2002).

Bisogna però attendere gli anni '70, ed in particolare la "Dichiarazione sull'Ambiente Umano" approvata dalla Conferenza di Stoccolma del 1972, per registrare le prime azioni comunitarie in materia di tutela dell'ambiente, focalizzate principalmente sulla limitazione dell'inquinamento prodotto dai rifiuti, nell'aria e nelle acque.

Con la Conferenza di Stoccolma, si riconosce che *«la protezione ed il miglioramento dell'ambiente per le generazioni presenti e quelle future costituisce un dovere per tutti i governi, attribuendo alle autorità locali la responsabilità principale delle politiche ambientali»* e si vuole porre l'accento sull'importanza della cooperazione internazionale quale strumento indispensabile per prevenire, ridurre, eliminare i pericoli all'ambiente.

Allo scopo di indicare strategie comuni ai Paesi dell'Unione, il Consiglio Europeo ha approvato, a partire dal 1973 ad oggi, ben sei documenti fondamentali per l'attuazione delle politiche comunitarie in materia ambientale, i cosiddetti Programmi d'Azione (Coppola, 2002).

Il primo Programma di Azione Ambientale conteneva solamente linee di indirizzo e le misure previste nel campo dell'inquinamento erano generalmente specifiche per affrontare ogni singola problematica, prive di qualsiasi organicità. Malgrado ciò, esso ha avuto per primo il merito di sottolineare l'importanza di integrare la dimensione ambientale nelle altre politiche comunitarie.

Dopo circa dieci anni si adotta, invece, la prima misura realmente importante sull'ambiente: la direttiva 85/337 concernente la valutazione d'impatto ambientale (VIA) di determinati progetti pubblici e privati.

Essa stabiliva che prima di concedere l'autorizzazione amministrativa a realizzare certi progetti, come autostrade, porti e aeroporti, ne debbano essere valutati gli effetti diretti o indiretti sull'ambiente. Altri tipi di progetti devono passare attraverso tale valutazione se, in relazione alla loro natura, dimensione o localizzazione, si prevede che possano avere un impatto significativo sull'ambiente (Kramer, 2002).

È solo con la firma dell'Atto Unico Europeo (1986) che si sancisce, però, in modo chiaro e preciso, la competenza della Comunità Europea in materia ambientale, indicando principi e criteri d'azione



Report conclusivo delle attività di valutazione

comuni per tutti i Paesi che ne fanno parte e trasformando la protezione dell'ambiente in una delle maggiori sfide per l'Europa (Coppola, 2002). In esso si legge, infatti, che «l'ambiente deve essere una componente delle altre politiche comunitarie».

Sulla scia dell'importanza rivolta alla questione ambientale, nel 1990 è stata istituita l'Agenzia Europea dell'Ambiente per raccogliere, elaborare e diffondere informazioni in materia.

Con il Trattato di Maastricht del 1992, la CEE si trasforma in UE, e viene riconosciuto il valore delle politiche ambientali nella costruzione dell'Unione. Si comprende così l'importanza fondamentale della tutela dell'ambiente, conciliandola con i principi di sviluppo sociale, civile, industriale e sanitario sulla base dei quali una società moderna opera. (Coppola, 2002)

Nel trattato vengono ulteriormente ampliate le competenze ambientali dell'UE, formalmente legittimata a promuovere misure internazionali per problemi ambientali globali e a rappresentare gli stati membri nei grandi forums planetari. La frase contenuta nell'atto unico viene modificata con «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie [...], in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (Borri, 2003; Kramer, 2002).

La *dimensione ambientale* diviene dunque una componente insostituibile per la vita dell'uomo in generale e del cittadino in particolare, da cui dipendono tutti i fattori da tutelare, sia per le generazioni presenti che per quelle future (Coppola, 2002).

A seguito della Conferenza ONU su "Sviluppo e Ambiente" di Rio de Janeiro (1992) le politiche comunitarie di tutela ambientale subiscono una ulteriore impulso, rivelando una particolare attenzione nei confronti della sostenibilità locale ed urbana.

In particolare i concetti indicati in Agenda 21, infatti, vengono ripresi nella Conferenza di Aalborg, (Danimarca, 1994), in cui oltre 300 città europee si sono unite nella campagna Città Sostenibili approvando la "*Carta delle Città Europee per un modello di sviluppo urbano durevole e sostenibile*".

Nel corso della Seconda Conferenza Europea sulle Città Sostenibili (Lisbona 1996) la Commissione europea, approvando il documento "*Dalla Carta all'Azione*", indica le linee guida per avviare il processo di attivazione di una Agenda 21 locale da parte dei singoli governi nazionali (Coppola, 2002).

Malgrado secondo alcuni autori la recessione degli anni 1990 abbia raffreddato l'interesse nell'Unione per le politiche ambientali - tant'è che nel Libro bianco del 1993 Delors considera la tutela ambientale meramente come opportunità di miglioramento della competitività globale (Borri, 2003) - enfatizzando un approccio più informale, basato su negoziazioni volontarie, e fissando obiettivi ma dando libertà agli stati membri di scegliere i modi per conseguirli (Peterson e Bomberg,



Report conclusivo delle attività di valutazione

1999), fornendo, quindi, un'idea di fragilità complessiva della politica ambientale comunitaria, non si deve dimenticare che in molti paesi, come l'Italia, è stata proprio la forza delle direttive europee a promuovere nuove attenzioni, misure e leggi per l'ambiente (un esempio su tutti il recepimento prima della VIA e oggi della VAS).

In particolare il binomio città-sostenibilità si è venuto progressivamente configurando come un caposaldo di riferimento dell'azione di governance Comunitaria che, a partire dal 1990, ha prodotto diversi documenti normativi e di indirizzo sul tema:

- 1990 - *Libro verde sull'ambiente urbano.*
- 1996 - *Rapporto sulle Città Europee Sostenibili.*
- 1997 - *Verso una agenda urbana nell'Unione Europea.*
- 1998 - *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea.*
- 2001 - *Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea Ambiente. 2010: il nostro futuro, le nostre scelte.*
- 2001 - *Libro bianco sulle politiche di trasporto 2010: tempo di decidere.*
- 2001 - *Piani d'azione a favore della biodiversità.*
- 2001 - *Verso un uso più sostenibile del suolo urbano. Comunicazione alla commissione europea per le politiche e le azioni.*
- 2001 - *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore. Strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo urbano sostenibile.*
- 2002 - *Verso una più integrata implementazione della legislazione ambientale nelle aree urbane.*
- 2002 - *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo.*
- 2003 - *Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali.*
- 2004 - *Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano.*

Salta immediatamente all'occhio come sia stato il sesto programma d'azione ambientale a dare l'impulso più forte affinché ci si muovesse nella direzione di politiche urbane maggiormente sostenibili – anche perché ha riproposto il programma LIFE come strumento finanziario per intraprendere azioni di sostenibilità urbana - ma è nel recente documento intitolato "*Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano*" che è possibile riscontrare le politiche che l'Unione Europea ha intenzione di intraprendere entro il 2010 in chiave di sostenibilità urbana.

Tale strategia è parte integrante del Sesto Programma di Azione Comunitario ed è una delle sette strategie tematiche previste dal programma stesso per definire un approccio olistico nei confronti dei principali problemi ambientali, caratterizzati dalla complessità, dalla diversità dei soggetti interessati e dalla necessità di trovare soluzioni multiple e innovative.

Essa si articola in quattro tematiche principali:



Report conclusivo delle attività di valutazione

1. *Gestione urbana sostenibile*; ha lo scopo di evitare che le diverse politiche, ai vari livelli amministrativi competenti a trattare i numerosi elementi statici e dinamici di cui si compone un'area urbana, agiscano in maniera isolata le une dalle altre e siano gestite da servizi amministrativi differenti, con l'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali.
2. *Trasporto urbano sostenibile*; ha lo scopo di limitare gli impatti che il traffico ha sull'ambiente e sulla salute dei cittadini, oltre che sulla qualità complessiva della vita nelle città.
3. *Edilizia sostenibile*; ha lo scopo di migliorare la qualità dell'ambiente costruito, in quanto esso ha una forte influenza sulla qualità dell'ambiente urbano. Gli edifici e l'ambiente costruito sono gli elementi che conferiscono a ciascuna città una sua particolare fisionomia e una serie di punti di riferimento che creano un senso di identità e di riconoscibilità, rendendo la città un luogo attraente per vivere e per lavorare. Ma tale influenza non si limita a semplici considerazioni di carattere estetico. Occorre anche limitare gli impatti che il riscaldamento, l'illuminazione, i rifiuti, ecc. producono sull'ambiente urbano.
4. *Progettazione urbana sostenibile*; ha lo scopo di migliorare i modelli e il tipo di utilizzazione del territorio in una determinata area urbana. Le modalità di assetto e utilizzazione del territorio in una zona urbana, infatti, sono un elemento determinante per definire il carattere di una città, le sue prestazioni ambientali e la qualità della vita dei suoi abitanti. Le decisioni riguardanti l'utilizzazione del territorio devono tutelarne l'identità, il patrimonio culturale, l'architettura stradale storica, gli spazi verdi e la biodiversità: decisioni sconsiderate hanno contribuito a creare zone urbane considerate poco gradevoli per vivere e hanno determinato modelli insediativi non sostenibili.

Per perseguire queste tematiche di sviluppo urbano sostenibile, l'Unione Europea promuove l'utilizzo, oltre ai programmi di azione, di alcuni strumenti fra cui:

- azioni divulgative ed informative
- strumenti di gestione ambientale
- politiche di gestione del prodotto
- iniziative finanziate con i fondi strutturali
- vincoli ed obblighi in materia di emissioni
- azioni sperimentali e di ricerca
- strumenti di valutazione

Dal momento che una trattazione attenta di ciascuno di essi risulterebbe fuorviante, portando la trattazione ad esulare dal contesto del presente progetto (di cui questa relazione è parte integrante), è bene soffermarsi soltanto su quello strumento che ha ispirato e generato l'elaborazione della metodologia valutativa, ossia lo strumento finanziario per l'ambiente LIFE.



Report conclusivo delle attività di valutazione

1.2.1 Programma LIFE

Il Programma LIFE è lo strumento finanziario per l'ambiente istituito nel 1992 con il Regolamento (CEE) n. 1973/92 adottato dal Parlamento e dal Consiglio europeo.

Prima di tale programma vi sono stati diversi strumenti finanziari a supporto di azioni a tutela dell'ambiente tra cui ricordiamo: ACE (Azioni Comunitarie Ambiente), MEDSPA (Aree Speciali Protette del Mediterraneo), NORSPA (Aree Speciali Protette del Nord Europa).

LIFE in questi anni si è articolato in tre diverse fasi: la prima (LIFE I) che si è completata tra il 1992 ed il 1995 (con oltre 300 progetti finanziati), la seconda (LIFE II) che si è attuata tra il 1996 ed il 1999, e la terza (LIFE III) attualmente in corso (2000-2004).

In quest'ultima, LIFE dispone di un bilancio complessivo, approvato con il Regolamento (CEE) n. 1655/2000, che ha abrogato il Regolamento (CEE) n. 1973/92, pari a 640 milioni di euro, di cui circa 300 milioni di euro sono stati già assegnati.

Il Programma è suddiviso in tre settori tematici, denominati rispettivamente LIFE Natura, LIFE Paesi Terzi e LIFE Ambiente.

LIFE Natura intende implementare le azioni previste dalla legislazione comunitaria in materia di protezione dell'ambiente - direttiva "Uccelli" (79/409/EEC) e "Habitats" (92/43/EEC) – nonché la formazione della rete "Natura 2000" per la gestione e conservazione delle principali specie floro/faunistiche europee.

L'Unione Europea ha stanziato circa 300 milioni di euro per LIFE-Nature (2000-2004) con una percentuale di cofinanziamento variabile tra il 50 ed il 70%.

LIFE Paesi Terzi intende creare capacità e strutture amministrative necessarie per il settore ambientale e per lo sviluppo di politiche programmi di azione nei Paesi che si affacciano nel Mediterraneo e nel Baltico, nonché nei Paesi dell'Europa centrale e orientale candidati all'ingresso nell'Unione europea. L'UE ha stanziato 38 milioni di euro (per il periodo 2000-2004) con una quota di cofinanziamento fino al 70%.

L'Obiettivo generale di LIFE Ambiente⁴, nello specifico, è quello di contribuire allo sviluppo di tecniche e metodi innovativi in materia di ambiente con il cofinanziamento di progetti dimostrativi. I contributi erogati da LIFE Ambiente sono destinati sia alle persone fisiche che alle persone giuridiche (imprese, enti locali, ong) stabilite negli Stati membri dell'Unione Europea.

Il Programma si prefigge di colmare la lacuna esistente tra i risultati delle attività di ricerca e dello sviluppo da un lato e la loro realizzazione su grande scala dall'altro (fig. 1.1).

⁴ Il programma LIFE III Ambiente è stato scelto come caso esemplificativo della metodologia e sarà descritto nel quinto capitolo di questa tesi.



Report conclusivo delle attività di valutazione



fig. 1.1 – logica del programma LIFE

A questo scopo vengono promossi progetti dimostrativi che contribuiscono all'attuazione pratica della politica comunitaria definita dal Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente.

Un ruolo fondamentale, per garantire un'ampia applicazione pratica delle tecnologie rispettose dell'ambiente sperimentate, è attribuito alla diffusione dei risultati. L'attività di divulgazione è considerata una parte importante del progetto.

Il Regolamento Life definisce cinque settori di intervento:

1. Pianificazione e Valorizzazione del Territorio;
2. Gestione delle Acque;
3. Impatto delle Attività Economiche;
4. Gestione dei Rifiuti;
5. Politica Integrata dei Prodotti

Gli Stati membri trasmettono annualmente alla Commissione europea le proposte di progetto da finanziare. La Commissione pubblica ogni anno nella GUCE l'Invito a presentare le proposte per i progetti, nel quale viene fissato il termine entro cui le Autorità Nazionali devono trasmettere le proposte alla Commissione. La selezione dei progetti presentati dai proponenti alla Commissione europea, per il tramite del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, viene compiuta unicamente dalla DG Ambiente della Commissione europea sulla base di nove criteri previsti dal Regolamento LIFE. Essa garantisce il controllo dei finanziamenti e il monitoraggio delle azioni previste dal Regolamento LIFE (Ministero dell'Ambiente, 2004; Coppola, 2002).

Il LIFE è uno strumento finanziario che ha raccolto un significativo successo in Europa nel corso degli anni. Non a caso il team di ricerca che si è occupato di elaborare la metodologia valutativa presentata in questo volume, ha pensato di redigere un Dossier sulle esperienze europee più significative - fascicolo intitolato *"Task 3019 – Documento di ricerca su esperienze simili condotte all'estero"* - al fine di poter prendere spunto e fare tesoro di quanto già realizzato in altri contesti urbani.



Report conclusivo delle attività di valutazione

1.3 Politiche nazionali per la sostenibilità

L'esigenza di tutelare l'ambiente, e quindi di far nascere una normativa di salvaguardia, in Italia è stata avvertita molto tardi, quando già si erano ormai innescati gravissimi processi di distruzione e di cementificazione. Basta ricordare, del resto, che la nostra stessa Costituzione non contiene alcuna norma riferibile espressamente e direttamente al concetto di ambiente, ma, al più, si limita agli aspetti della salute, del paesaggio e della sicurezza sociale (Amendola, 2001).

Alcuni autori ritengono che la nascita della politica ambientale in Italia sia da ricondurre alla legge 431 del 1985 che ha introdotto i piani paesistici salutati, dalla cultura urbanistica italiana, come una "provocazione positiva" nonostante le critiche rivolte a vari aspetti, procedurali e di merito, della legge (Inu, 1986; Gambino, 1996).

Se un punto di svolta è stato sicuramente il 1985, la storia delle politiche connesse alla tutela dell'ambiente in Italia si può far risalire a parecchi anni prima e può essere riassunta in cinque fasi principali (Amendola, 2001).

1. Dagli anni '30 alla metà degli anni '60; le nozioni di "ambiente" e di "inquinamento" non risultano rilevanti di per sé ma vengono considerate solo con riferimento ad altri oggetti di tutela. Tipico esempio è la legge sulla pesca del 1931 la quale vieta di gettare o infondere nelle acque materie atte ad intorpidire, stordire o uccidere i pesci (in questo caso, che ciò che si vuole proteggere non è la purezza delle acque di per sé ma l'ittiofauna per i riflessi economici che la sua distruzione può comportare).
2. Il secondo periodo va dal 1966 al 1987 e, parallelamente ai primi passi della C.E.E., vede la nascita di numerose leggi nazionali e regionali. Tra queste le più significative sono, nel 1976 la legge Merli sull'inquinamento delle acque, nel 1982 il D.P.R. n. 915 sui rifiuti, nel 1985 la legge Galasso a difesa dell'ambiente-paesaggio. Nel 1986 nasce ufficialmente, con portafoglio e poteri, anche il Ministero dell'ambiente. All'abbondante produzione normativa non fa riscontro una adeguata applicazione anche e soprattutto per carenza delle pubbliche strutture e degli apparati di controllo.
3. Il terzo periodo va dal 1987 al 1993 e può essere chiamato "il periodo dell'inquinamento da leggi". Il legislatore, infatti, invece di affrontare una volta per tutte quello che appare evidente essere il vero problema - l'applicazione della normativa - reagisce con una frenetica attività di produzione legislativa. Si sfornano leggi a getto continuo negli stessi settori, senza tenere minimamente conto della normativa già esistente e senza alcun disegno organico di base. A questo si aggiunga una forte tendenza del Ministero dell'ambiente a "legiferare" con decreti amministrativi, spesso in contrasto con le leggi; tanto è vero che buona parte di essi vengono annullati. E non è certo un caso che proprio in questo periodo la Corte



Report conclusivo delle attività di valutazione

costituzionale sancisce, con una sentenza a dir poco rivoluzionaria, che «con tutta questa confusione di norme, di obblighi e di divieti, l'ignoranza della legge da parte del cittadino è una valida scusante in caso di violazione». Nel frattempo va avanti la pratica del rinvio e della proroga che, anzi, si perfeziona attraverso l'espedito di combattere l'inquinamento, non eliminando le sue cause, ma eliminando e allargando i limiti di legge.

4. Il quarto periodo, che dura poco meno di quattro anni, inizia nel novembre 1993 e vede approvare una serie lunghissima di decreti legge più volte reiterati basati sulla concezione che, per aiutare la ripresa economica, occorre eliminare il più possibile i vincoli e le sanzioni penali previsti dalle leggi di tutela ambientale. È con questa ottica che, in totale e palese contrasto con la normativa comunitaria, si riscrive la Legge Merli depenalizzando tutto il settore degli scarichi civili e da pubbliche fognature, si elaborano le categorie dei "residui" e dei "rifiuti quotati in borsa" per sottrarre i rifiuti industriali recuperabili alla normativa di settore e si riaprono i termini per buona parte delle industrie a rischio. Inoltre viene emanata, nel 1995, la prima legge quadro contro l'inquinamento acustico la quale, pur stabilendo finalmente alcuni limiti di tollerabilità (per il cui superamento prevede sanzioni solo amministrative), li vanifica in buona parte con numerose esenzioni e con il rinvio, per l'applicazione, a decreti esecutivi che o non verranno mai emanati ovvero sono stati emanati con disposizioni di grande favore per alcuni settori particolarmente preoccupanti (per esempio, in relazione al rumore provocato da traffico ferroviario o aereo).
5. Il quinto periodo inizia nel 1997 e si inserisce nel filone dell'inquinamento da leggi e si caratterizza per una produzione normativa di provenienza governativa (in base a delega di leggi comunitarie) che, pur in assenza di una legge quadro sull'ambiente, ha l'ambizione di essere esaustiva in alcuni settori, quali quello sui rifiuti e sulle acque, ove, con articolati ed allegati sovrabbondanti, abroga la normativa precedente e la sostituisce con "testi unici" la cui principale caratteristica, - al di là dei principi ed obiettivi dichiarati, totalmente condivisibili -, è la approssimazione, l'oscurità, la confusione, la depenalizzazione e la prevalenza delle eccezioni sulle regole.

È in questo contesto che l'Italia, come tutti i paesi europei, si è impegnata alla definizione di una strategia di sviluppo sostenibile. Su una materia come questa l'azione governativa si esplica a due livelli:

1. un primo livello che riguarda la programmazione nazionale, la quale, riconoscendo la centralità dei sistemi urbani, mette in campo una strategia di sostenibilità in un dialogo diretto con il sistema delle città e, per questo, si dota di appositi strumenti di programmazione nazionale, coerenti con lo spirito di Agenda 21;



Report conclusivo delle attività di valutazione

2. un secondo livello che riguarda la messa a punto, tramite apposite leggi, degli strumenti, che gli enti locali devono utilizzare per attuare le politiche di sostenibilità.

Tutti i governi nazionali, che s'incamminano su un sentiero di sostenibilità, stanno appunto agendo su questi due livelli. Anche l'Italia ha imboccato questo sentiero, anche se per quanto concerne gli strumenti della programmazione nazionale, non si intravede ancora un concreto risultato, mentre a livello degli strumenti di programmazione locale le esperienze sono più avanzate, grazie all'attivazione degli strumenti, di iniziativa volontaria, della programmazione complessa e negoziata.

La prima applicazione in Italia dei principi sanciti dall'*Agenda21* di Rio avviene nel 1993 con la presentazione del *Piano Nazionale di Sviluppo Sostenibile, in attuazione dell'Agenda 21* (PNSS), approvato dal CIPE. Il Piano, che ha rappresentato il primo documento italiano sull'ambiente a carattere interministeriale, evidenzia e tratta cinque ambiti prioritari, sul modello del *Quinto Piano d'Azione ambientale* dell'UE, allora vigente:

1. Agricoltura;
2. Energia;
3. Industria;
4. Infrastrutture;
5. Turismo;
6. Gestione dei rifiuti.

Ciascun capitolo analizza sinteticamente la situazione nazionale del settore, mettendo in evidenza i riferimenti inerenti all'*Agenda 21* di Rio, definisce gli obiettivi nazionali e delinea un quadro di riferimento di azioni e strumenti per centrare tali obiettivi. Il documento è completato da una serie di Allegati di carattere informativo.

Recentemente, in previsione di una sua revisione, si è provveduto alla valutazione dell'*Agenda 21* del 1993.

L'esito di tale analisi ha messo in luce le debolezze di un documento in cui non si definiva una nuova strategia in riferimento a obiettivi specifici di sostenibilità, non si indicavano le azioni necessarie al superamento delle carenze di tipo conoscitivo e metodologico, all'integrazione delle politiche, alla corresponsabilizzazione dei diversi attori. Quanto ai settori chiave d'intervento, venivano riepilogati gli strumenti in vigore di tutela ambientale, quindi non propriamente ispirati agli indirizzi di sostenibilità.

Si trattava insomma di un documento d'impostazione convenzionale, privo di valenza attuativa e riformatrice, che non ha prodotto neanche progressi analitici..



Report conclusivo delle attività di valutazione

All'inizio del 1999, su incarico del Ministero dell'Ambiente l'ENEA ha iniziato a predisporre un nuovo PNSS sempre sulla base del Quinto programma d'azione ambientale e del precedente Piano del 1993.

Nell'anno 2000 è stata avviata la seconda fase di elaborazione del Piano, che ha portato alla pubblicazione definitiva di *Agenda 21 Italia*. Tale documento non ha però avuto alcuna concreta applicazione e, oltretutto, si è trovato a fare i conti con la contemporanea pubblicazione delle prime bozze del *Sesto Programma di azione per l'ambiente* dell'Unione europea, che ha elencato le nuove priorità della politica ambientale comunitaria.

Nel corso del 2001 è stata redatta dall'ENEA la *Strategia d'azione Ambientale per lo Sviluppo sostenibile*, sulla cui base verrà avviata una nuova fase di consultazione, che dovrebbe portare, sempre che non cambi la politica governativa, alla pubblicazione definitiva di un nuovo *Piano Nazionale per lo Sviluppo sostenibile*.

Attualmente, quindi, si è ancora in attesa di un Piano che aggiorni il precedente, peraltro deficitario e privo di riferimenti specifici all'ambiente urbano, documento del 1993 e delinea prospettive, obiettivi, e strumenti in accordo con le nuove direttive europee (Cavaliere e Guarini, 2001).

Da diversi anni il Ministero dell'ambiente incentiva gli enti locali nell'attuare politiche di sviluppo sostenibile avviando specifiche azioni di sostegno: il "Premio città sostenibili dei bambini e delle bambine" (giunto alla quarta edizione), il "Premio città sostenibili" (giunto alla seconda edizione), il finanziamento della "Newsletter dell'Associazione A21 Italy" e, infine, il Bando 2000 per il cofinanziamento dei processi di Agenda 21 locale.

Quest'ultimo, in particolare, ha avuto un ruolo determinante nella diffusione in Italia dei processi di Agenda 21 locale. Il 62% dei progetti cofinanziati erano rappresentate, infatti, da nuove esperienze di Agenda 21 locale, che vedevano il coinvolgimento di soggetti interessi e risorse mai prima dedicate alla sperimentazione di processi di pianificazione territoriale integrata e partecipata.

Il successo di queste iniziative ha spinto il Ministero a dare continuità alle politiche di sviluppo sostenibile avviate tramite un nuovo Bando per il cofinanziamento di progetti di Agenda 21 locale (Bando 2002).

Già nel 1996, comunque, il Ministero dell'Ambiente aveva istituito il *Gruppo di lavoro sulle città sostenibili*, al fine di identificare priorità ed azioni nelle politiche di sostenibilità locale, di supportare la *Campagna delle città europee sostenibili* e di promuovere l'attuazione dell'*Agenda 21 Locale* in Italia.

Al termine dei lavori, nel luglio del 1997, il Gruppo ha presentato un'articolata documentazione, che invitava il Ministero ad attuare una serie d'iniziative per aggiornare politiche e strumenti in atto e per rafforzare la consapevolezza dei cittadini sul tema della sostenibilità urbana.



Report conclusivo delle attività di valutazione

Sulla base di queste considerazioni il Ministero ha avviato una vera e propria nuova fase politica con la presentazione della Legge 8 ottobre 1997 n. 344, *Disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale*, ma soprattutto con il successivo *Programma stralcio di tutela ambientale*, che presenta una profonda riformulazione delle politiche ambientali, rafforzando il ruolo centrale dell'obiettivo sostenibilità. Il Programma individua sei progetti strategici:

1. strumenti per lo sviluppo sostenibile;
2. cambiamenti climatici;
3. attuazione della riforma sulla gestione dei rifiuti;
4. risanamento del territorio, delle aree urbane e delle acque;
5. conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale e della biodiversità;
6. mare, coste e isole minori.

Per quanto attiene la tematica relativa alla sostenibilità locale, riveste particolare importanza la gamma degli strumenti di iniziativa volontaria messi a disposizione dal governo a favore degli Enti locali in questi ultimi anni.

In particolare:

- Programmi integrati di intervento (PII) e Programmi di Recupero Urbano (PRU);
- Programmi di riqualificazione Urbana (PRiU);
- Contratti di quartiere;
- Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST).

Cui vanno aggiunte le iniziative finanziate con i Fondi Strutturali Europei ed i programmi di iniziativa comunitaria di cui il LIFE è un esempio (Cavaliere e Guarini, 2001b).

1.4 Strumenti e metodologie di valutazione

Valutare la sostenibilità, operazione che negli ultimi anni ha ricevuto crescente interesse, appare possibile soltanto analizzando gli strumenti che gli attori locali utilizzano per indirizzare il proprio sistema verso obiettivi di lungo periodo. È necessario, quindi, fornire un quadro di sintesi di quelle che sono le metodologie utilizzate per la valutazione di compatibilità delle "azioni locali" con i principi della sostenibilità.

Prima, però, occorre specificare che la generica espressione "azione locale" sta ad indicare un insieme di strumenti rivolti alla gestione del territorio, anche molto diversi tra loro ma che nell'attuale quadro giuridico sono spesso sovrapposte o confuse, che possono così essere definiti:



Report conclusivo delle attività di valutazione

- Piani; espressamente rivolti ai possibili sistemi di utilizzazione dei beni e delle loro interrelazioni con il territorio, non sempre prevedono procedure di verifica della fattibilità degli interventi. Sono i primi strumenti ad essere entrati nell'ordinamento urbanistico italiano (LUN 1150/42) e, sebbene con le ovvie modifiche occorse durante gli anni, hanno mantenuto il loro stampo prettamente dirigitico e scarsamente flessibile nella produzione di Politiche.

Appartengono a questa categoria strumenti di gestione del territorio che operano a diverse scale quali: PRG (ed attuativi), PTR, PTCP.

- Programmi; di più recente introduzione apportano la non trascurabile innovazione di prevedere una precisa organizzazione temporale degli interventi e delle risorse che devono essere utilizzate. Così come i Piani operano a scale differenti affiancando ad una componente di politica una attuativa di implementazione delle stesse, con una marcata connotazione di quest'ultima man mano che la scala di intervento approssima quella urbana. Particolarmente dinamici, hanno subito nel corso degli anni notevoli cambiamenti che li hanno arricchiti con ulteriori caratteri distintivi tra cui il partenariato e la condivisione delle risorse.

Appartengono a questa categoria tutta la famiglia dei Programmi Complessi (PRUSST, PRU, ecc.) e dei programmi di iniziativa comunitaria, nonché i più semplici programmi delle opere pubbliche predisposti dal comune.

- Progetti; si intendono con questa denominazione tutti gli strumenti utilizzati per l'implementazione operativa delle politiche espresse all'interno dei piani e dei programmi. Sono composti di una componente tecnica, che contiene le tavole progettuali e gli allegati tecnici del progetto, e di una realizzativa, che prevede l'esecuzione materiale dei lavori.

Con l'evoluzione delle politiche ambientali, si è assistito ad una evoluzione delle azioni messe in campo da parte dei soggetti collocati ai diversi livelli istituzionali. Allo stesso tempo anche i criteri di valutazioni hanno subito profondi cambiamenti seguendo percorsi di sviluppo differenti.

Prima di passare brevemente in rassegna le tecniche di valutazione più comuni, cercando di indicare anche l'ambito più appropriato per una loro applicazione, è bene fare alcune puntualizzazioni.

Secondo alcuni autori i metodi di valutazione hanno avuto un considerevole sviluppo nel periodo più recente e possono grossolanamente essere suddivisi in due principali gruppi: pre e post rapporto Brundtland.

Gli approcci "pre Brundtland" tendono a identificare gli impatti (per esempio, attraverso checklists o matrici) e a valutare gli interventi di sviluppo usando tecniche quali frameworks logici, analisi finanziaria, analisi costi-efficienza e valutazioni multicriteria. Anche l'analisi costi-benefici è stata



Report conclusivo delle attività di valutazione

estesa e utilizzata nell'ambito di questi approcci, insieme alle valutazioni ambientali (di beni non di mercato) sviluppate usando tecniche di stima delle preferenze rivelate o espresse, come la valutazione di contingenza, i prezzi edonici e il metodo dei costi di viaggio (Pearce e Markandya, 1989).

Dopo Brundtland e Agenda 21, a seguito di una crescente sensibilità alle problematiche ambientali nelle decisioni di sviluppo urbano, la scienza delle valutazioni è stata sottoposta a una generale revisione, soprattutto da parte di settori ambientalisti, che ha contribuito a tracciare una distinzione critica tra tecniche di analisi "ecocentriche" e "antropocentriche" (Rees, 1992; Pearce e Warford 1993).

In particolare è stato riconosciuto il ruolo fondamentale dell'ambiente naturale, come sistema di supporto indispensabile per ogni attività di sviluppo economico e sociale. Questo riconoscimento ha portato alla definizione di un certo numero di approcci incentrati sui flussi di energia e materiali, in grado di prendere in considerazione, nelle diverse attività di sviluppo urbano, sia l'utilizzo delle risorse che i rifiuti derivanti dai processi di utilizzo (Lombardi e Curwell, 2002).

Dall'analisi della letteratura sull'argomento e dai siti web delle istituzioni considerate emerge chiaramente che la valutazione è una pratica che può avvalersi sostanzialmente di due fattori: *indicatori* (eventualmente organizzati in framework o di tipo sintetico) e *metodologie* (che possono basarsi sia su indicatori specifici che framework).

Agli indicatori organizzati in framework appartengono:

- *OECD core set of indicators for environmental performance reviews*; è l'insieme basilare degli indicatori proposto dall'OECD/OCSE - Organization for Economic Co-operation and Development/Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico – nel 1993, interessante anche per la sua distinzione tra indicatori di Determinanti-Pressione-Stato-Impatti-Risposta (DPSIR). I Determinanti, a “monte” dell'intero processo possono essere identificati con le attività e i processi antropici che causano le pressioni. A “valle” delle pressioni sta invece lo Stato della natura, che subisce modificazioni in seguito alle sollecitazioni umane. Ciò comporta Impatti sul sistema antropico, cui la società reagisce con apposite Risposte, finalizzate a rimuovere sia gli Impatti che a modificare i Determinanti. Gli indicatori misurano in quantità fisiche gli elementi di questo ciclo di interazioni tra uomo e natura. Offrono informazioni utili per la definizione di politiche e per la valutazione della loro efficacia. Confrontati con indicatori dei costi, forniscono informazioni sull'efficienza delle politiche stesse (Pileri, 2002).
- *Monitoring Human Settlements with Urban Indicators*. Il rapporto dell'UNCHS (Habitat) - United Nation Centre for Human Settlements (1997). L'insieme di indicatori urbani più noto e di maggiore applicazione internazionale.



Report conclusivo delle attività di valutazione

- *Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies*. Lo studio della CSD - Commission on Sustainable Development delle Nazioni Unite (2001). Costituisce uno dei più sistematici e completi lavori sugli indicatori di sostenibilità, ispirati alle tematiche dell'Agenda 21 (Pileri, 2002).
- *Indicatori comuni europei (European common indicators)*. Proposta del gruppo di esperti sull'ambiente urbano della DG Ambiente della Commissione europea. Individua un core set di indicatori da applicare a livello urbano concepito per monitorare l'orientamento alla sostenibilità delle città. Si tratta di cinque indicatori obbligatori e cinque facoltativi, cui è stata aggiunta di recente l'Impronta Ecologica (Soddisfazione dei cittadini con riferimento alla comunità locale, Contributo locale al cambiamento climatico globale, Mobilità locale e trasporto passeggeri, Accessibilità delle aree verdi e dei servizi locali, Qualità dell'aria locale, Spostamenti casa – scuola dei bambini, Gestione sostenibile dell'autorità locale e delle imprese locali, Inquinamento acustico, Uso sostenibile del territorio, Prodotti sostenibili) (Pileri, 2002).

Agli indicatori di tipo sintetico appartengono:

- *Impronta ecologica (Ecological footprint - EP)*; messa a punto nel 1996 da William Rees e Mathis Wackernagel, misura la quantità di area bioprodotiva (sia essa terra o acqua) di cui una popolazione necessita per produrre in maniera sostenibile tutte le risorse che consuma e per assorbire i rifiuti che genera con la tecnologia prevalente. L'impronta indica pertanto la domanda di risorse. Per via dei meccanismi di mercato, queste aree possono essere ubicate ovunque sul pianeta e l'impronta è un aggregato di vari appezzamenti di diversa misura e tipologia, situati in aree climatiche diverse.
- *Analisi eMergetica*; è un tipo di analisi termodinamica, basata sui concetti di *solar eMergy* e *solar transformity*, introdotta negli anni '80 dal prof. H.T. Odum (Università della Florida), per analizzare il grado di organizzazione e la complessità dei sistemi aperti (cioè sistemi in grado di scambiare energia e materia con l'esterno) che si riscontrano in natura. Tale approccio consiste nel considerare i differenti input che alimentano un certo sistema, su di una base energetica comune: l'energia solare. La scelta di tale riferimento non è casuale, infatti l'energia solare è l'energia base che muove tutti i processi che si verificano nella biosfera. L'eMergia misura, quindi la convergenza globale di energia solare necessaria per ottenere un dato prodotto, ovvero per rigenerare tale prodotto una volta consumato, o sostenere un certo sistema. Per definizione l'*eMergia solare*, o *eMergia* semplicemente detta, è la quantità di energia solare equivalente necessaria, direttamente o indirettamente, per ottenere un prodotto o un flusso di energia in un dato processo. Essa è evidentemente



Report conclusivo delle attività di valutazione

una grandezza *estensiva* (dipendente dalle dimensioni del sistema) e la sua unità di misura è il *solar eMergy joule* (sej).

- *Spazio Ambiente (Environmental Space)*; Lo "spazio ambientale" è una metodologia che mira al raggiungimento della sostenibilità. Si tratta di una serie di indicatori del consumo di risorse, proposta per la prima volta da Johan Opshoor e sviluppata in seguito dall'associazione *Friends of the Earth*. Oltre a mostrare lo stato delle cose, ognuno di questi indicatori è collegato a un parametro (benchmark), cioè a un preciso valore di riferimento in termini di sostenibilità. In altre parole, questo è uno dei pochi approcci che non solo documenta la quantità di capacità ecologica utilizzata dalle persone, ma anche le quantità che dovrebbero essere utilizzate in un mondo sostenibile. Si tratta essenzialmente di un approccio "distanza dal bersaglio", in cui l'uso sostenibile di risorse chiave viene definito sotto forma di obiettivo globale di sostenibilità. Una volta definito lo "spazio ambientale" relativo a queste risorse chiave, esse vengono espresse come quote pro-capite globali, in linea con una serie di "principi di equità" dello sviluppo sostenibile.
 - *Total Material Requirement (TMR)*; è un indicatore utilizzato per la valutazione del consumo di risorse. indica il volume totale di materiale che entra nel ciclo economico, ovvero la quantità totale di prodotti, rifiuti ed emissioni. Il TMR è espresso in tonnellate ed è calcolato sulla base di flussi di risorse aggregati.
 - *Human Development Index*; è un indicatore sintetico utile a registrare il miglioramento delle condizioni di vita delle persone. È composto dalla combinazione di tre indicatori: longevità (definita dalla speranza di vita alla nascita, cioè dal numero di anni che un neonato potrebbe vivere se le condizioni di mortalità, esistenti al momento della nascita, restassero invariate per tutta la sua vita), conoscenza (definita dalla media ponderata di due indici Adult Literacy Rate (ALR) e Gross Enrolment Ratio (GER) che rappresentano rispettivamente l'alfabetizzazione degli adulti ed il tasso di iscrizione lorda ai diversi livelli di istruzione), risorse (espresso in forma logaritmica, si ottiene attraverso la trasformazione della distanza del PIL reale pro capite rispetto ad un minimo e ad un massimo – aggiustato - compreso tra i valori soglia di 100 e 40.000 US \$ 1990).
- Environmental Sustainability Index*; un gruppo di ricercatori dell'Università di Yale, dell'Università della Columbia e del Wef, il World Economic Forum, hanno trovato l'indice di sostenibilità ambientale nella sigla Esi (Environmental Sustainability Index). La salute dell'ambiente viene valutata in rapporto ad un corretto sviluppo economico e sociale, selezionando 67 variabili, riunite a gruppi in 22 indicatori principali. Innanzitutto, secondo gli studiosi, bisogna tenere conto, Paese per Paese, della qualità dell'ambiente naturale, dell'impatto delle attività umane sull'ambiente; poi, dei bisogni umani primari come salute e nutrizione dei servizi sociali e istituzionali,



Report conclusivo delle attività di valutazione

dell'interesse per le questioni globali (riduzione della fascia di ozono, piogge acide e così via). Tra le metodologie che maggiormente interessano questo lavoro rientrano:

- *VIA (Valutazione di Impatto Ambientale)*; procedura di valutazione finalizzata a verificare l'impatto complessivo *del progetto di una determinata opera* sull'ambiente, qualora si ritenga che questa possa avere un effetto rilevante sull'ambiente, inteso sia come ambiente naturale sia come ambiente antropizzato.

Introdotta dall'art. 6 della legge 394/86, che istituisce tra l'altro il Ministero dell'Ambiente, su recepimento della direttiva del Consiglio della Comunità Europea n. 85/337 del 1985, la VIA tende, dunque, a proteggere sia l'ambiente che la qualità della vita evitando fin dall'inizio l'insorgere di eventuali guasti. Può essere nazionale o regionale in base a determinate categorie progettuali specificate nel DPR 12/4/96 che conferisce alle regioni ed alle province autonome il compito di attuare la direttiva 337/85/CEE per tutte quelle categorie di opere non comprese nella normativa statale, ma previste dalla direttiva comunitaria nel testo di legge.

- *VAS (Valutazione Ambientale Strategica)*; strumento messo a punto dalla Commissione Europea, con direttiva 42/2001 CE, per la valutazione ecologica dei piani e dei programmi *da presentare ai finanziamenti comunitari*. Rispecchia la recente tendenza, emersa con il trattato di Amsterdam, di far assumere all'ambiente un carattere di assoluta trasversalità nei diversi settori di investimento oggetto dei piani di sviluppo attuativi delle politiche comunitarie, con particolare riferimento alla programmazione dei Fondi Strutturali e con il preciso intento di definire strategie settoriali e territoriali capaci di promuovere uno sviluppo realmente sostenibile.

La Vas si articola in una valutazione *ex ante*, in una *intermedia*, e in una *ex post*. La valutazione *ex ante* procede e accompagna la definizione dei Piani e dei Programmi operativi, di cui è parte integrante. La valutazione *intermedia* prende in considerazione i primi risultati degli interventi, la coerenza con la valutazione *ex ante*, la pertinenza degli obiettivi e il grado di conseguimento degli stessi. La valutazione *ex post* è destinata ad illustrare l'impiego delle risorse, l'efficacia e l'efficienza degli interventi e del loro impatto e la coerenza con la valutazione *ex ante*.



Report conclusivo delle attività di valutazione

1.4.1 VIA e VAS

Al di là delle questioni tecniche e normative, che possono essere facilmente reperite in letteratura e sui siti web delle istituzioni, pare necessario soffermarsi sulle metodologie di VIA e VAS nonché sul loro significato, per evidenziarne le differenze e gli ambiti di operatività alla luce anche del fatto che la metodologia elaborata in questo volume ne fa riferimento.

Va, infatti, precisato che una specifica task (3030) indica come prioritaria l'elaborazione di una VAS del programma LIFE in corso di realizzazione a Novara ma - per una serie di motivi che saranno esposti nei prossimi capitoli - la valutazione effettuata farà solo alcuni riferimenti allo strumento valutativo comunitario discostandosene, invece, per parecchi aspetti e collocandosi trasversalmente rispetto ad entrambi..

Il passaggio dalla VIA alla VAS può essere considerato, a buon diritto, un momento significativo per la "storia" della integrazione dell'ambiente nel governo del territorio.

Infatti, la ricerca della compatibilità ambientale attraverso la VIA non ha riflessi diretti sui piani/programmi e sulla loro capacità di tener conto dell'ambiente dal momento che questo strumento si limita a considerare la coerenza del *singolo progetto* al *piano* sotto il profilo della presenza/assenza della previsione o al più della coerenza con il disegno territoriale, non sotto il profilo della coerenza con obiettivi e finalità di tipo ambientale.

Per questo motivo Vittadini considera «la VIA, nel processo di pianificazione, come qualcosa di simile all'»*end of pipe*» delle politiche di miglioramento ambientale degli anni Sessanta». Allo stesso tempo, però, «se questa similitudine può essere accettata, allora la VAS corrisponde alle nuove politiche ambientali per la sostenibilità: la prevenzione, l'obbligo all'uso delle "migliori tecniche disponibili" sotto il profilo ambientale, gli accordi volontari e la certificazione per il miglioramento ambientale continuo (Vittadini, 2003).

È bene precisare che queste considerazioni non costituiscono un giudizio di merito secondo cui il "nuovo" deve rimpiazzare il "vecchio".

VIA e VAS sono processi autonomi e diversi per finalità, soggetti, tecniche e risultati. Essi debbono tuttavia essere posti tra loro in relazione "virtuosa", allo scopo di cogliere la straordinaria opportunità che si offre di orientare piani e programmi verso obiettivi di sostenibilità e, insieme, di migliorare l'efficacia con cui la VIA può perseguire il suo obiettivo istituzionale di evitare, minimizzare e compensare gli impatti dovuti alla realizzazione delle opere.

La diversità dei due strumenti valutativi appare evidente già durante il lunghissimo dibattito che ha accompagnato la maturazione della direttiva 42/2001 CE sull'interpretazione circa il significato della Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Esso ha ondeggiato a lungo tra due diverse



Report conclusivo delle attività di valutazione

posizioni: una prima interpretazione, di più diretta derivazione dalla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), era intesa a sottoporre piani e programmi ad un procedimento di valutazione del tutto analogo alla VIA. La seconda interpretazione considerava l'intero processo di VAS come elemento costitutivo della elaborazione di piani e programmi orientati alla sostenibilità, antecedente alla loro adozione e approvazione.

Inoltre, la VIA, come attualmente applicata, fonda la sua legittimità sulla terzietà del valutatore rispetto al proponente di un progetto che giunge in valutazione più o meno completamente definito. La VAS sembra presupporre invece l'identità tra valutatore e proponente e fonda la sua legittimità sulla capacità del procedimento di contribuire alla definizione dei contenuti programmatici attraverso un processo decisionale strutturato, trasparente e partecipato.

Da questa sostanziale differenza Vittadini delinea ulteriori e sostanziali differenze:

- *Compatibilità e sostenibilità*; la direttiva 377/85 CEE indicava come obiettivo della procedura VIA la necessità di garantire la compatibilità delle opere con il contesto ambientale dato (con la nascita di numerosi problemi, ancora non completamente risolti, di misurabilità e di consistenza). specularmente opposto il processo di VAS, orientato alla dimensione "strategica" dell'azione. Esso per la prima volta considera esplicitamente la sostenibilità come obiettivo dell'insieme delle azioni (trasformazioni fisiche, attività, politiche) previste dal piano o del programma. Oggetto specifico della VAS è la valutazione della relazione tra gli impatti locali e globali delle diverse azioni e dei loro effetti cumulati in un tempo medio lungo. *La VAS appare viceversa inadeguata a valutare gli effetti delle singole opere comprese nel Piano, ancora progettualmente indefinite.*
- *Impatti singoli e impatti cumulati*; la stima degli impatti di una opera sottoposta a VIA dovrebbe offrire, se correttamente condotta, un minor grado di incertezza proprio la sua natura limitata alla valutazione del contesto "qui ed ora" e agli effetti di quella singola opera (o insieme di opere connesse). Altra cosa sono poi le difficoltà di tradurre i singoli impatti rilevati sulle diverse matrici ambientali nel giudizio circa la compatibilità dell'impatto complessivo. Nella VAS il margine "intrinseco" di incertezza è sicuramente maggiore. Per la minore definizione progettuale delle azioni previste, per il tempo lungo della previsione, per la ineliminabile incertezza circa la realizzazione delle azioni e delle politiche previste dal Piano o dal programma (alcune delle opere potrebbero essere realizzate ed altre no, la loro successione temporale potrebbe essere diversa da quella prevista, potrebbero svilupparsi tendenze differenti, ecc.).
- *Prevalenza tecnica e prevalenza politica*; nella stima degli impatti condotta all'interno di una procedura VIA, almeno come codificata nelle procedure di carattere nazionale italiane fino ad ora adottate (è, infatti, in corso una profonda modifica della legislazione in merito),



Report conclusivo delle attività di valutazione

sussiste una chiara prevalenza dell'aspetto tecnico rispetto all'aspetto politico anche se, soprattutto nel caso di VIA regionale, c'è a volte incertezza circa il soggetto cui compete la responsabilità. Del tutto diversa la situazione nel processo di VAS. Qui la responsabilità politica della decisione circa il contenuto del Piano o del programma è fuori discussione. Il Piano o il programma sono propriamente la sede delle scelte politiche che danno sostanza al mandato degli amministratori eletti della collettività. La valutazione della sostenibilità delle scelte fa dunque pienamente parte della responsabilità politica del soggetto che pianifica. La VAS assume il prevalente significato di coinvolgimento delle collettività interessate nella decisione e nella valutazione, strumento di ausilio alla decisione in vista del conseguimento di obiettivi di sostenibilità estesa a tutte le dimensioni del concetto: dalla sostenibilità ambientale a quella economica e sociale.

- *Centralità del processo di partecipazione*: il processo di partecipazione, la sua strutturazione, il suo svolgimento costituiscono il cuore del processo di VAS. Qualcuno ha definito la VAS "un processo di apprendimento collettivo" nel quale amministratori e amministrati si istruiscono vicendevolmente. E' una buona definizione. La partecipazione è elemento strategico del processo in due accezioni: consente la formulazione quanto più possibile partecipata e consensuale dei contenuti di Piano (sostenibilità sociale ed economica) e consente la conoscenza e valutazione quanto più possibile documentata degli effetti ambientali prevedibili nell'arco temporale del Piano o del programma (sostenibilità ambientale). Il Rapporto ambientale che accompagna il Piano è il documento chiave intorno al quale deve essere organizzata la consultazione, ma è del tutto evidente che esso raccoglie il frutto di precedenti attività di consultazione e di partecipazione organizzate dalle amministrazioni nelle forme più appropriate al tipo di Piano o di programma. Nell'ambito della consultazione sul Rapporto ambientale assume particolare rilievo il ruolo delle autorità ambientali e delle organizzazioni scientifiche con specifiche competenze, opportunamente identificate e definite, tenute a fornire il loro parere nell'ambito della VAS. L'informazione circa tali pareri e le osservazioni del pubblico deve essere la più ampia e trasparente possibile e le decisioni dell'Amministrazione deve motivare esplicitamente la considerazione nella quale ogni parere e osservazione è stato tenuto nelle scelte programmatiche.
- *Monitoraggio di controllo e monitoraggio proattivo*: non basta aver informato e fatto partecipare i cittadini alla formazione del piano e aver tenuto adeguatamente conto dei pareri delle autorità ambientali e dei soggetti pubblici e privati interessati. Occorre completare il processo di legittimazione attivando un monitoraggio ampio e trasparente degli effetti della attuazione del piano o del programma. In particolare i risultati del



Report conclusivo delle attività di valutazione

monitoraggio, qualora siano difformi dalle previsioni che hanno portato alla approvazione del Piano o del programma, debbono poter retroagire modificando le misure e le politiche proposte dal Piano o dal programma. Il monitoraggio diventa così un aspetto sostanziale del carattere strategico della VAS, che lo differenzia profondamente dal monitoraggio "di controllo" che tradizionalmente, e in misura probabilmente insufficiente, accompagna la VIA. Si tratta di un monitoraggio per così dire "proattivo", da cui trarre indicazioni per il progressivo riallineamento delle politiche e dei contenuti del Piano o del programma agli obiettivi di sostenibilità stabiliti con la partecipazione e il consenso della collettività interessata. Un simile processo implica evidentemente nuove regole, capaci di instaurare un circolarità "virtuosa" tra l'azione di Piano e la misurazione dei suoi effetti.