



XXVI Congresso nazionale INU
"Il nuovo piano"
Ancona, 17-19 aprile 2008

Temi trasversali

Titolo Dall'oggettività del dato alla soggettività della scelta: gli indicatori per la valutazione

Autore: Manuela Ciriminna

Dottoranda in Pianificazione Urbana e Territoriale Dipartimento Città e Territorio, Palermo

La storia della formazione della disciplina urbanistica italiana è punteggiata dalle tante battaglie combattute per ottenere giustizia sociale, garanzie contro i pesanti abusi della politica - che a lungo ha favorito la rendita immobiliare - e, più recentemente, per ottenere maggiore qualità per il territorio inteso come habitat umano.

La legislazione urbanistica italiana in questo senso può essere letta come un elenco di successi e sconfitte sociali, dalla legge del '42 alle varie proposte di riforma, dalla legge sulla casa, alla legge 765/68 e ai successivi decreti per gli standard urbanistici fino alla legge 328 del 2000 sul welfare. La storia legislativa subisce però una battuta d'arresto con la modifica del titolo V della Costituzione che delega la potestà di legiferare in materia urbanistica alle Regioni. Dal 2001, anno della legge 3 per la modifica costituzionale, leggi "buone" o "cattive" si infrangono in una moltitudine di leggi regionali, che coniano procedure e termini propri, mentre tuttavia permangono le leggi nazionali non abrogate con cui spesso le legislazioni locali sono in contrasto. In questo frangente si inserisce anche l'obbligo di considerare un ulteriore, e superiore, livello politico, quello comunitario, al quale la nazione deve rendere conto.

Nell'attesa quindi di una tanto auspicata legge che riordini a livello nazionale il governo del territorio, si profilano nuove opportunità per non perdere le garanzie ottenute in lunghi anni e per ottenere nuove certezze di qualità per il territorio: le valutazioni. La valutazione di impatto ambientale, che può essere considerata una delle prime esperienze in senso temporale, è infatti una valutazione dell'incremento o decremento qualitativo dovuto all'azione del piano in oggetto.

Il ricorso alla valutazione può rendere il procedimento della pianificazione più esplicito e condiviso dalla collettività, dovendo necessariamente basarsi anche su un quadro conoscitivo approfondito e dettagliato. Tra le ultime esperienze, la valutazione ambientale strategica in particolare, può essere considerata potenzialmente un mezzo per rivoluzionare il processo pianificatorio e concepire un nuovo approccio al governo del territorio.

L'Unione Europea ha legiferato in materia già dal 2001 con la direttiva 2001/42/CE che tutti i paesi avrebbero dovuto recepire entro il 2004¹. Dalle indicazioni della direttiva emerge una valutazione ambientale intesa proprio come processo complesso articolato in più fasi: la raccolta dei dati ambientali, la consultazione, la valutazione di entrambi.

Il 3 aprile 2006 in Italia è stato promulgato il DL 152, modificato con il Decreto Legislativo n. 4 del 16 gennaio 2008, un tentativo apprezzabile di coordinamento legislativo, che però si ferma ai principi generali demandando a regolamenti successivi i dettagli e tralascia inoltre materie fondamentali quali le aree protette (tranne sic e zps) o l'energia.

La direttiva dell'Unione Europea intendeva introdurre un processo di integrazione della VAS all'interno della pianificazione, come suggerisce il testo stesso: "La valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale

¹ L'Italia è stata condannata dalla Corte Europea, con la causa C 40/07, per non avere recepito la direttiva concernente la Valutazione Ambientale Strategica.

nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi” e ancora “La valutazione ambientale di cui all'articolo 3 deve essere effettuata *durante la fase preparatoria del piano* o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa”. Ma il decreto 152 demanda la valutazione a soggetti esterni, per cui non sembra recepire appieno le istanze proposte al livello comunitario. Il gruppo di studio sulla VAS dell'INU ha prodotto un interessante lavoro sul recepimento della direttiva sulla VAS, in cui si sottolinea come la “commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali” dovrebbe esprimere un parere a posteriori, per cui la valutazione non risulta affatto integrata. Anche negli aspetti partecipativi, che potrebbero condurre ad una risposta ai bisogni ed alle aspettative reali della comunità, il DL non risponde appieno alle istanze espresse dall'Unione Europea. Infine resta poco chiaro quale sia il momento in cui si inserisce la valutazione, che si conclude con il giudizio di compatibilità da emettere prima dell'approvazione, ma dopo l'adozione del piano, escludendo quindi la valutazione dalla fase decisionale del piano.

La necessità di una valutazione totalmente integrata alla pianificazione, come indicato dalla direttiva comunitaria, trova una specifica motivazione nella validità di effettuare una VAS in ogni fase:

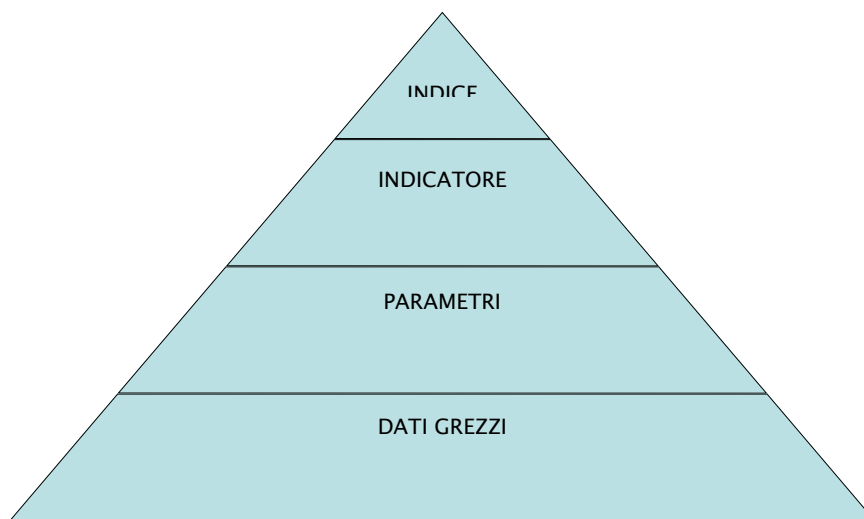
- ex-ante per individuare obiettivi e strategia del piano;
- in-itinere per modulare l'intervento e monitorarne l'andamento, rilevando anche l'eventuale presenza di effetti non previsti e mettere in atto i dovuti interventi correttivi;
- ex-post per valutare l'esperienza compiuta e renderne conto ad organismi istituzionali ed alla collettività.

All'interno del controverso dibattito sulla valutazione ambientale, viene dato rilievo sempre maggiore al tema degli indicatori, che assumono un ruolo centrale per il buon funzionamento del complesso processo della valutazione. Il loro uso può supportare una corretta integrazione tra processi progettuali e valutativi lungo l'intero ciclo di vita del piano o programma, al fine di garantire trasparenza, partecipazione e monitoraggio nella gestione del piano.

Gli indicatori per l'analisi territoriale riescono, attraverso il loro confronto, a rappresentare o evidenziare un fenomeno, le tendenze nel tempo, il rapporto con obiettivi ed efficacia delle opere pubbliche. Per questo il numero di istituzioni internazionali che sentono la necessità di misurare lo sviluppo attraverso gli indicatori è sempre crescente².

Nei metodi di analisi basati sugli indicatori i dati vengano aggregati nella costruzione di indici attraverso certi passaggi schematizzati nella piramide dell'informazione:

² Per citarne qualcuna si possono ricordare l'OCSE, la Commissione Europea (Eurostat) e la Commissione per lo Sviluppo sostenibile dell'ONU.



Per sfruttare le potenzialità degli indicatori sono stati sviluppati dei modelli di riferimento. Quelli adottati più comunemente sono il modello PSR (Pressioni, Stato, Risposte), proposto negli anni '70 da Anthony Friend e successivamente sviluppato dall'OCSE, ed il modello DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stato, Impatto, Risposte), sviluppato dall'Agenzia Europea per Ambiente, caratterizzati entrambi da relazioni di causalità. Negli Stati Uniti invece il modello più utilizzato è il modello PSR/E con indicatori a coppie per Pressione-Stato_Risposte ed Effetti.

Ma se il dato è un elemento assolutamente oggettivo, la scelta degli indicatori è assolutamente soggettiva, motivo per cui da tempo si dibatte sull'uso possibile degli indicatori.

Il passaggio analitico dal concetto generale all'indicatore specifico è sempre incompleto e parziale perché qualunque processo di semplificazione comporta la perdita di una parte di informazione; ciò è ancora più evidente con concetti molto complessi per i quali bisogna ricorrere a più indicatori. Per questo motivo si ricorre ad indicatori diversi per esprimere uno stesso concetto nell'ambito di indagini diverse e di contesti socio-culturali differenti.

Se l'indicatore può essere considerato come una variabile statistica oggettiva (sia quantitativa che qualitativa) la scelta è certamente soggettiva, relativa all'interesse per la rappresentazione del fattore per cui viene selezionato l'indicatore stesso. Oggi esistono una moltitudine di studi basati su indicatori, cosa che pone in atto una questione etica sul loro uso. Se due gruppi di ricercatori, uno promosso da un gruppo di interesse ambientale, l'altro da un'industria o da un'associazione dell'agricoltura, producono indicatori relativi agli stessi argomenti difficilmente troveremo risultati simili. Gli indicatori, al contrario, dovrebbero essere usati come "strumenti neutrali".

La questione morale è tanto più evidente se si considera l'indicatore come fonte di informazione, che a sua volta può essere considerata una complessa fonte di potere nel processo di pianificazione. La diffusione delle conoscenze acquisite può rafforzare le opinioni, i consensi, la fiducia, rendere conto del senso dei problemi rilevanti che hanno i cittadini.

Sulla necessità di garantire il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione pubblica ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale, l'Unione Europea si è già espressa con la convenzione di Århus, Danimarca, del 25 giugno 1998. In quella sede a partire da un riconoscimento del diritto di "vivere in un ambiente atto ad assicurare la salute e il benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future" si considera che "per poter affermare tale diritto e adempiere a tale obbligo, i cittadini devono avere accesso alle informazioni, essere ammessi a partecipare ai processi

decisionali e avere accesso alla giustizia in materia ambientale” perché “un più ampio accesso alle informazioni e una maggiore partecipazione ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni e ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne adeguatamente conto”³. Nella realtà italiana invece di fatto i soggetti detentori di informazione spesso non cooperano affatto alla diffusione dei dati ambientali.

Si pone dunque una problematica relativa alle caratteristiche necessarie per una selezione più oggettiva possibile degli indicatori.

Tra i requisiti essenziali per la scelta degli indicatori consideriamo anzitutto:

- validità come capacità effettiva di misurare i concetti;
- affidabilità scientifica e qualità statistica del dato;
- rilevanza rispetto al fenomeno oggetto di studio;
- sensibilità al cambiamento e quindi possibilità di aggiornamenti nel tempo e flessibilità come capacità di riadattarsi a nuovi dati o situazioni;
- livello di disaggregazione possibile (dalla scala territoriale a quella urbana...);
- disponibilità e semplicità di elaborazione;
- facilità di lettura.

Oggi per la scelta degli indicatori (in particolare gli indicatori di sostenibilità) si tende inoltre ad affidarsi meno alle scelte soggettive ed adottare piuttosto indicatori appartenenti a nuclei essenziali, *core-sets*, condivisi da tutti i soggetti istituzionali che concorrono alle strategie sostenibili. La ricerca tesa alla definizione di questi nuclei fornisce risultati sempre più precisi allo scopo di rendere operative e consolidate le scelte di sviluppo sostenibile e potere comparare le azioni locali (Socco, Cavaliere, Guarini, Madeddu, 2002)⁴.

Allo stesso tempo c'è chi ritiene poco applicabili rigide liste di indicatori validi per ogni occasione mentre auspica la formazione di un quadro di riferimento e dei criteri di scelta comuni che possa consentire il confronto tra diverse realtà territoriali ed un sistema di indicatori costruito sul consenso e sulla condivisione degli attori coinvolti nella trasformazione del territorio, lasciando alle singole comunità l'autonomia nella scelta degli indicatori che meglio si ritiene possano rappresentare le specificità locali in senso ambientale, economico e sociale e i problemi riscontrati.

Essendo gli indicatori capaci di una rappresentazione efficace delle analisi effettuate, dove resta in evidenza il contenuto informativo, l'uso degli indicatori nella valutazione *ex-ante* è ormai una prassi consolidata. Così non è per la fase di scelta progettuale, dove difficilmente si sfruttano le potenzialità degli indicatori.

Interessanti in questo senso i casi in cui gli indicatori vengono graficizzati e per ogni indicatore si valuta la variazione in funzione delle azioni previste ottenendo una mappa in cui si individuano gli impatti legati alle scelte di piano. Nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Napoli, ad esempio, per capire l'evoluzione dell'uso del suolo è stata fatta una carta iniziale della propensione del suolo all'urbanizzazione, in cui si graficizzavano indicatori come la pendenza, la distanza dalle infrastrutture o la distanza dalle aree urbane, quindi la carta veniva riprodotta aggiungendo le previsioni del piano con una mappatura delle aree su cui prevedere l'impatto. In questo modo si ha una visione immediata delle ricadute dell'azione sul territorio.

Ciò dimostra come gli indicatori possono quindi divenire strumenti flessibili per tradurre concretamente obiettivi altrimenti vaghi o programmatici, -come quelli relativi allo sviluppo sostenibile- le cui potenzialità sono tuttora da esplorare ulteriormente.

³ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale Århus, Danimarca, 25 giugno 1998

⁴ Socco C., Cavaliere A., Guarini S., Madeddu M. *Cosa sono gli indicatori di sostenibilità e perché sono indispensabili* Working paper n.4/02 Osservatorio Città Sostenibili Dipartimento interateneo Territorio Politecnico e Università di Torino [Online]