



Temi trasversali

Strumenti di valutazione e nuova consapevolezza nei fenomeni di metropolizzazione

Roberto De Lotto¹ (Università degli Studi di Pavia)

La “nuova città” che il fenomeno della metropolizzazione sta generando non ha ancora trovato una giusta risposta pianificatoria che tenda non ad arrestarla o a regolarla rigidamente con gli strumenti che finora si sono applicati (evidentemente inefficaci) ma che ne colga gli aspetti di forza e di opportunità, soprattutto di sviluppo socio-economico, limitandone le debolezze e i rischi. Come da più parti sottolineato, le criticità che maggiormente preoccupano in un’ottica di sviluppo sostenibile riguardano i temi ambientali; solo per citare i più evidenti: consumo di suolo diretto e indiretto, incremento di inquinamento dovuto alla necessità di grandi volumi di spostamenti con il mezzo privato, impermeabilizzazione del suolo, impatto paesistico.

A quale scala si costruisce la “nuova città”

La metropolizzazione è il risultato complesso di una serie di fenomeni interscalari che non sempre trovano una dimensione territoriale adeguatamente pianificabile. L’area vasta, intesa come ambito territoriale interessato da fenomeni simili e non come perimetrazione amministrativa, è certamente lo spazio di lavoro più adeguato. Ma proprio la mancanza di un riferimento burocratico rischia di rendere poco efficaci le pur ragionevoli considerazioni che qualunque pianificatore responsabile può elaborare.

D’altro canto, la “nuova città” viene edificata per parti spesso disaggregate che sono proposte ed approvate alla scala delle amministrazioni locali (tra loro indipendenti); e non sempre l’incastro è perfetto, trattandosi di aggiunte che avvengono in variante ai piani vigenti.

Proprio l’aspetto attuativo della pianificazione necessita di un approfondimento in termini di valutazione ambientale.

A quale scala si valuta la “nuova città”

La Regione Lombardia con il D.G.R. 27 dicembre 2007 n° VIII/6420 ed allegati ha emanato gli (ultimi?) regolamenti in materia di Valutazione Ambientale applicata alla scala provinciale, comunale e ai Programmi Integrati di Intervento. Contestualmente ha anche aggiornato le reciproche relazioni tra la VAS, la VIA e la VIC (Valutazione di Incidenza).

Se a questo paniere di metodologie valutative si aggiunge la Valutazione di Impatto Paesistico dei progetti, normato dalla parte IV (art. 25 e seguenti) del P.T.P.R. e dalle “linee guida” pubblicate dal BURL n. 47 del 21.11.2002, indubbiamente si può affermare che gli strumenti tecnico-legislativi di ausilio al miglioramento della qualità dei piani e dei progetti sono a disposizione dei pianificatori e dei progettisti.

Se il governo generale della metropoli deve avvenire alla scala vasta, questa stessa scala è la più appropriata per il controllo dell’evoluzione dell’ambiente; la Valutazione Ambientale Strategica,

¹ Ricercatore in Tecnica e Pianificazione Urbanistica

come enunciato dalla IAIA (International Association for Impact Assessment) e ribadito dalla Associazione Analisti Ambientali ha proprio in questo aspetto un suo punto di forza.

Alla VAS viene riconosciuto giustamente il pregio di contribuire alla ridefinizione del processo di pianificazione, soprattutto nel follow-up e nella circolarità del processo che attraverso la verifica continua ed il monitoraggio definisce le correzioni da apportare al piano.

L'efficacia del monitoraggio è però oggi tema di dibattito, in quanto le ormai numerose VAS di piani di tipo strutturale approvati, trovano proprio in questa fase un nodo critico.

In particolare, non è chiaro dal punto di vista normativo se le indicazioni del monitoraggio debbano essere recepite obbligatoriamente dal piano o se viene lasciato alla responsabilità della singola amministrazione il seguirle. Ad esempio: qualora nel monitoraggio risultasse evidente la necessità di una correzione/modifica o di una compensazione ambientale, e l'amministrazione scegliesse di non effettuarla, non sono previste sanzioni. Ovviamente ciò può bloccare irrimediabilmente il circuito virtuoso che sta alla base della VAS.

Criticità nella valutazione della fase attuativa

Nelle Regioni in cui la normativa urbanistica prevede forme di VAS (che dovranno peraltro essere adeguate al D.Lgs 152/2006 e s.m.i.), essa si applica al piano strutturale, che nella Regione Lombardia è il Documento di Piano.

Tale scelta è coerente con la dimensione strategica della valutazione, ma lascia aperte alcune questioni che nella metropolizzazione diventano fondamentali.

Molti temi ambientali, dal consumo di suolo all'ottimizzazione della mobilità, sono direttamente governabili dal Documento di Piano, mentre molti altri (ad esempio efficienza energetica e controllo del microclima urbano) attengono di più alla fase attuativa e progettuale. Possono essere introdotti incentivi (premierità o sgravi fiscali) per determinate tipologie di intervento ambientalmente sostenibili, ma a norma di legge non possono essere controllate dalla VAS.

Qualora sia la VAS stessa ad introdurre criteri o indicatori molto restrittivi ad esempio sugli edifici, si rischia di avere un piano ed una valutazione che corrono a due velocità diverse: un atto strategico di gestione del territorio, ed una VAS regolativa (che deve necessariamente integrarsi con altre norme comunali quale ad esempio il Regolamento Edilizio).

D'altra parte la metropolizzazione più brutale è avvenuta attraverso l'approvazione di piani attuativi in variante o PII spesso di piccole dimensioni e quindi, presi singolarmente, poco impattanti.

Atteso che in un futuro probabilmente prossimo si riesca ad individuare il "nuovo piano" per la "nuova città", ad oggi rimane urgente definire le modalità di controllo ambientale della fase attuativa.

Gli Accordi di Programma e i PII che comportano variante urbanistica devono essere sottoposti alla fase di screening, che verifica la opportunità che essi vengano sottoposti ad un processo intero di VAS. Durante lo screening si determinano i possibili effetti significativi sull'ambiente dell'intervento, e con particolare riferimento all'Allegato II della Direttiva europea (ripreso dalle norme della Regione Lombardia), si devono descrivere le caratteristiche dell'intervento, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:

- in quale misura l'intervento stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse;
- in quale misura l'intervento influenza altri p/p, inclusi quelli gerarchicamente ordinati;
- la pertinenza dell'intervento per l'integrazione delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile;
- problemi ambientali relativi all'intervento.

Inoltre devono essere valutate le caratteristiche degli effetti e delle aree che possono essere interessate, tenendo conto in particolare, della probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli effetti, del carattere cumulativo degli effetti, dei rischi per la salute umana o per l'ambiente (ad es. in caso di incidenti), del valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata.

Si può quindi considerare che ogni singolo intervento venga previsto con i minori impatti ambientali possibili e che se necessario proponga le opportune compensazioni. Si può certamente prevedere un insediamento che sia ad “impatto zero” per quanto riguarda le emissioni climalteranti, che mantenga un elevato livello di permeabilità del suolo, che sia energeticamente efficiente.

Ciò che non è sottoposto a valutazione è l'effetto cumulativo che possono creare le interazioni che si innescano all'interno del sistema complesso costituito dall'esistente e da questi interventi, proprio per il vizio di efficacia del monitoraggio. *Un sistema complesso costituito da elementi ambientalmente sostenibili non necessariamente è sostenibile nel suo insieme.*

La valutazione globale deve quindi tornare alla scala vasta, ma chi è il soggetto che deve farsi carico di questo procedimento ogni volta che un nuovo insediamento viene proposto? L'operatore proponente possiede gli strumenti scientifici e tecnici per effettuare tali analisi? Le amministrazioni (locali e provinciali) hanno i mezzi, in termini di personale e competenza, per eseguirle?

Un esempio: la logistica di medie dimensioni

Si fa a questo proposito un esempio molto attuale, che contiene in sé molti elementi di forza e opportunità, ma anche molte debolezze e diversi rischi: lo sviluppo del settore logistico. Innanzitutto è opportuno evidenziare come il settore della logistica sia la naturale evoluzione del sistema produttivo di piccole e medie dimensioni (almeno del nord Italia); alla fine della fase produttiva delocalizzata nei paesi con basso costo del lavoro, si risponde con la fase di assemblaggio e ridistribuzione dei beni. Generalmente i centri logistici di medie dimensioni si localizzano vicino ad infrastrutture esistenti (non solo autostrade, ma anche strade statali o provinciali).

Questa attività è una grande opportunità di sviluppo dell'economia e dell'occupazione, e per queste ragioni deve certamente essere incoraggiata, e oltretutto è fonte di notevoli introiti in termini di oneri per i Comuni che le accolgono.

È però un'attività che genera flussi di traffico enormi, soprattutto di mezzi pesanti, che circolano su una rete che non è dimensionata allo scopo.

La logistica di medie dimensioni non rientra negli elenchi degli interventi da sottoporre a VIA, ma in regione Lombardia deve essere sottoposto a screening, e si può considerare che il suo impatto venga mitigato o compensato (anche in termini di impatto paesistico, al quale il progetto deve essere sottoposto).

La domanda, a questo punto è: quali sono nel medio lungo termine gli effetti cumulativi dovuti all'insediamento di tutti i centri logistici? Saturano la rete stradale soprattutto provinciale generando la redistribuzione del traffico privato in strade locali, incidono di conseguenza sulla qualità dell'aria e sul comfort acustico delle aree limitrofe, incoraggiano la conurbazione lineare a discapito della compattezza insediativa e con altissimo consumo indiretto di suolo, possono interrompere corridoi ecologici dove la pianificazione provinciale non è direttamente cogente. È evidente che il controllo di scala vasta è necessario; come è stato proposto dal PTCP di Milano, si possono porre dei limiti di espansione ai singoli Comuni ed incoraggiare con premialità le ricomposizioni con bassi rapporti di forma degli insediamenti. Ma queste misure non sono adatte a tutti i contesti e “condonano” i Comuni che finora hanno sfruttato il territorio con poca attenzione a questi parametri.

Appare dunque evidente, come il tema della valutazione della fase attuativa debba essere posto all'attenzione del dibattito sulla metropolizzazione, con l'obiettivo di dotare il pianificatore e le amministrazioni, i quali hanno probabilmente fatto propri i principi condivisi della pianificazione ecologica, del bagaglio tecnico e culturale ma anche normativo necessario a creare una nuova consapevolezza sugli effetti ambientali globali degli interventi sul territorio.