

Gli strumenti attuativi urbanistici e la valutazione: condizioni per lo sviluppo sostenibile nel territorio.

Mario Preti*

Il tema scelto per questo Incontro è particolarmente stimolante per gli aspetti che pone e i rapporti fra discipline diverse e ritenute tendenzialmente lontane fra loro: quelle urbanistiche e quelle estimative, o meglio della Valutazione.

Lo sviluppo della pianificazione in Italia, a partire dalla Legge fondamentale urbanistica del 1942, si è basato su un concetto statico di formazione degli strumenti urbanistici regolatori del tessuto urbano e del territorio, contenuto entro schemi rigidi di inquadramento e controllo basati su standards tecnici quali-quantitativi, di criteri guida, di norme ed istruzioni tecniche.

In questo quadro, un ruolo delle discipline della Valutazione non può essere nè primario nè dialettico, perchè implicito nel processo stesso di formazione del Piano nel momento delle scelte e solo di verifica formale se si sottopone il Piano stesso ad un processo di verifica.

La Legge Urbanistica prevedeva, anzi prevede, che ogni Piano sia accompagnato da una relazione finanziaria sugli investimenti.

Questa direttiva - peraltro in gran parte disattesa o schematicizzata - introduceva la variante economica (costi di investimento, prezzi di esproprio dei terreni, ecc.) nel Piano, ma senza ulteriori fasi di condizionamento e relazione: si poteva infatti intendere che i parametri economici delle scelte di sviluppo territoriale fossero espliciti e ponderati; oppure che si applicassero valori economici alle previsioni infrastrutturali, come semplice conto preventivo.

Sappiamo comunque che l'evoluzione del Piano ha fatto sostanzialmente a meno tanto della prima che della seconda ipotesi, sviluppando criteri di scelta preferibilmente orientati all'interno di valutazioni tecniche monodisciplinari.

L'introduzione nella Legge 10 del 1977 dei Programmi Poliennali di Attuazione (P.P.A.), con forti contenuti economici, non ha modificato di

* Prof. Associato di Estimo ed Esercizio Professionale nella Facoltà di Architettura di Firenze.

molto il sistema, per due ragioni: la prima, perchè il P.P.A. appare essenzialmente uno strumento attuativo di scelte già operate; la seconda, perchè essendo uno strumento scarsamente efficace, è stato man mano relegato ad un ruolo esclusivamente formale, di atto d'obbligo.

Se da una parte la normativa urbanistica italiana si mostra da ben 50 anni essenzialmente statica, non altrettanto si può dire delle discipline che concorrono all'Urbanistica, che, ad esempio, hanno ricercato stabili rapporti "esterni" con le discipline economiche e sociologiche e utilizzato metodi di indagine e rilevazioni dalla statistica.

E' utile ricordare l'interesse di alcuni urbanisti per teorie non strettamente disciplinari, come del compianto Giovanni Astengo per la "Teoria delle Soglie" di B. Malisz. Ma ogni sforzo di approfondimento andava necessariamente a infrangersi contro le collaudate norme urbanistiche e gli standards.

Nel 1976-77 ad esempio, quando si ragionava sulla formazione dell'articolato della Legge 10, Astengo sosteneva che gli oneri delle concessioni edilizie dovessero essere commisurati alle reali strutture dei costi localizzativi, frutto di indagini tecnico-economiche da svolgere sul territorio: si sarebbe cioè arrivati a definire zone diversificate per oneri di urbanizzazione all'interno dei Comuni potendo gestire reali politiche di sviluppo o risanamento urbano agendo anche sui costi delle concessioni edilizie, incentivando di fatto interventi a basso costo di concessione rispetto a quelli più onerosi. Così non è stato, e quello che poteva diventare uno strumento di politica urbanistico-edilizia si è trasformato in una semplice tassa uguale per ogni tipo di intervento: uno standard economico aggiunto agli standards tecnici.

Gli effetti di questa norma hanno concorso alla perdita di efficacia della successiva Legge 457 del 1978 sul recupero del patrimonio edilizio esistente: per interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica nei centri storici, a fronte di costi edilizi molto più elevati degli equivalenti necessari per le nuove costruzioni, l'unico incentivo rimane l'aliquota IVA ridotta: non sufficiente per una inversione di tendenza sull'uso del suolo che diventa una esigenza culturale proprio in quegli anni '70.

Un altro esempio di uno strumento che avrebbe potuto efficacemente agire sul territorio ma che è stato contenuto in semplici termini di standards è costituito dalla Legge Merli sull'inquinamento.

E' chiaro che in queste scelte strategiche viene privilegiato il semplice controllo degli standards tecnici ed economici basato sulla loro efficienza piuttosto che la valutazione in termini di efficacia di investimenti e risultati di diversi scenari.

Appare sempre più netta la divisione fra il mondo aziendale della

produzione, dove le Società agiscono e pianificano risorse in base a valutazioni di scenari alternativi, ed il mondo della pianificazione spaziale degli Enti Pubblici preposti (Comuni-Regioni-Governo centrale) che appare in gran parte estraneo a questa tematica, e costretto in schemi rigidi e inadeguati per mantenere gradi di discrezionalità delle scelte della classe politica.

Eppure esistono settori importanti della pianificazione spaziale dove si adoperano differenti criteri e metodi delle scelte.

Questi settori sono quello dei trasporti e della Valutazione di Impatto Ambientale, e possono portarci ad introdurre il concetto di "sviluppo sostenibile del territorio attraverso la valutazione di scenari e di possibilità" che è l'oggetto di questo Convegno.

In questi due settori, che in Italia stanno ancora a latere della Pianificazione spaziale e non ne costituiscono - stranamente - una parte omogenea, la funzione della Valutazione nel disegnare ipotesi alternative e ponderate e nel criterio delle scelte (cioè del progetto) ha un ruolo assolutamente preminente nell'insieme.

E' noto che proprio nel settore dei trasporti si è avuto il primo sviluppo del metodo della Valutazione come ricerca dell'efficacia degli investimenti e minimizzazione dei costi, alla metà del secolo scorso in Francia, legato in particolar modo allo studio delle linee ferroviarie. Anche in Italia la domanda di linee ferroviarie in concessione, prima che fossero statalizzate, veniva accompagnata da criteri di valutazione economica basati sul conto degli investimenti e dei costi di gestione, da bilanciarsi con il ricavo dovuto al traffico annuo di passeggeri e merci.

Quando negli anni '60 il livello di motorizzazione nei paesi maggiormente industrializzati (U.S.A. e Inghilterra) e la domanda complessiva di mobilità impongono la ricerca di una razionalizzazione della offerta di infrastrutture e di mezzi di trasporto, specialmente nei grandi centri urbani, il costo ingentissimo di queste impone la valutazione di opzioni alternative e gradualità.

Si valutano costi e benefici, si valutano gli effetti di diverse ipotesi di investimento in trasporti sui modelli di crescita urbana.

Ma l'esperienza di 25 anni di Piani dei Trasporti in questi Paesi (scarsa è l'influenza reale in Italia) dal famoso "Rapporto Buchanan" del 1964, ha paradossalmente mutato l'atteggiamento razionalistico dei Piani, che avevano come obiettivo quello di soddisfare la domanda di mobilità in un'area determinata con un'offerta di infrastrutture per il traffico privato e di trasporti pubblici: si è constatato che l'offerta non riusciva a soddisfare mai la domanda e che crescendo insieme domanda e offerta si è arrivati in molte aree urbane ad un effetto di blocco della circolazione e

di congestione complessiva del sistema città. Cioè si è trovato e superato in questi casi il "limite dello sviluppo", e si sono creati effetti in campi paralleli che le politiche settoriali non riuscivano a controllare. Ad esempio la congestione del traffico provoca la invivibilità della città; vi è una tendenza dei cittadini a trovare nuove zone di residenza, ma così facendo si aumenta la domanda di mobilità, e così via con fenomeni di questo tipo.

Allora si sono estese le valutazioni dei Piani agli effetti che questi inducono complessivamente sull'ambiente, al modo di controllarli e mitigarli per mantenere standards qualitativi accettabili.

Questa tematica dai trasporti si estende a tutti quei progetti di rilevante entità che devono essere localizzati sul territorio, e costituisce una svolta fondamentale per tutte quelle discipline che si occupano di problemi territoriali, compreso quelle agrarie che fino a questo momento erano rimaste fuori dagli interessi prevalenti di organizzazione territoriale, o vi entravano per le realizzazioni infrastrutturali (dighe, bonifiche, ecc.). Dal concetto di inquinamento, che esprime una perdita di caratteristiche di qualità di un elemento come l'aria o l'acqua o di un senso, come quello acustico, si è passati al concetto di "Impatto", che indica un effetto provocato dall'immissione nell'ambiente di un corpus estraneo: un edificio, una strada, una emissione di fumi, ecc. ma anche un uomo o mille uomini.

Se l'inquinamento è un fenomeno che si può misurare con grandezze economiche, o economiche-equivalenti o con dati fisici e chimici, l'Impatto assume connotati più sfumati e si perdono caratteri di oggettività di giudizio trovando al loro posto più marcate dosi di soggettività nella Valutazione.

E' a questo punto che l'atto principale di una scelta territoriale e il punto di convergenza di più aspetti di questo problema non è l'oggetto della scelta ma la valutazione degli impatti della stessa. Al centro del processo decisionale e delle verifiche di compatibilità si colloca una nuova disciplina, che si può a buon diritto chiamare Scienza della Valutazione.

Essa proviene senza dubbio da una forte radice economica ma ora questa non ne costituisce l'elemento prevalente ed in certi processi, come nella V.I.A. essa non è presente. La V.I.A. si avvale di metodi sviluppati negli ultimi venti anni, da quando è stata imposta negli U.S.A. nel 1969 col National Environmental Policy Act: Metodologie Integrate, come Checklists, matrici, grafi, network, ecc.; oppure Metodologie di Impatto, come i system diagrams.

I molti caratteri soggettivi delle valutazioni degli aspetti di un impatto vengono mitigati o sotto la forma del giudizio probabilistico o ricorrendo a valutazioni incrociate o comunque con metodi che produca-

no la formazione di giudizi non derivanti esclusivamente dal soggetto giudicante ma con una qualche forma di rapporto con realtà oggettive.

Questo aspetto della Scienza della Valutazione oggi dovrebbe più approfonditamente essere vagliato proprio dai cultori della disciplina estimativa, che nel passato - sui valori economici - ha trovato una così esauriente sistemazione scientifica.

La V.I.A. è stata oggetto di una Direttiva Europea nel 1985 e dal 1988 è stata introdotta nel sistema legislativo italiano come valutazione di progetti di rilevante entità, pubblici e privati.

Vorrei ora riportare il tema del convegno: "sviluppo sostenibile nel territorio e valutazione di scenari", con il processo della tematica urbanistica - ambientale che ho delineato.

Mi pare che per Sviluppo sostenibile nel territorio si debba necessariamente intendere quello sviluppo fisico-economico-sociale delle attività umane che sia compatibile comunque e in ogni caso con il mantenimento dei caratteri di qualità dell'ambiente; e che a fronte di questo assioma, qualsiasi trasformazione del territorio - che prende forma con un Piano - debba essere ponderata attraverso la valutazione di "scenari" che vengono vagliati con un processo di Valutazione applicando opportune metodologie secondo i differenti aspetti o Impatti.

Con questo, torno alla mia impostazione iniziale: discipline che un tempo erano distanti, come l'urbanistica e la valutazione, si ritrovano vicine con funzioni complementari.

Ma il modo in cui possano essere effettivamente complementari deve essere costruito ex novo. Infatti non è pensabile che gli attuali strumenti che abbiamo a disposizione per la pianificazione e la valutazione possano essere usati con lo scopo di garantire uno sviluppo "sostenibile" nel territorio.

Occorre modificare la normativa urbanistica recependo impostazioni più europee ed anglosassoni: il Piano non è una entità statica ma un processo dinamico basato sul monitoraggio dei dati della situazione esistente in una certa area, sulle relazioni di margine, sulla costruzione di ipotesi e di alternative che vengono sottoposte a valutazione e quindi rese concrete e così via in un processo continuo. In questo processo, la V.I.A. è parte integrante ed anch'essa va modificata rispetto alla impostazione attuale: infatti non si deve sottoporre a V.I.A. un progetto puntuale, ma il piano, lo scenario complessivo.

E' quindi necessario oggi, alle soglie dell'anno 2000, modificare la Legge Urbanistica del 1942 secondo questi criteri se vogliamo realizzare uno sviluppo "sostenibile" nel territorio.

Alcuni legislatori hanno già avvertito questo problema, anche se in

forma probabilmente non compiuta: la Regione Toscana ha stabilito con la L.R. 74 del 1984 e le relative "Istruzioni Tecniche per la formazione degli strumenti urbanistici generali", il sistema di valutazione dei piani urbanistici. La normativa si articola come nella tabella allegata: oggetto della valutazione sono gli Obbiettivi del Piano, le scelte fondamentali, quelle locali, i progetti esistenti, i piani e i programmi di altri Enti e dei commi contermini.

La valutazione si esplica in termini di coerenza, compatibilità, congruità, fattibilità.

Ci troviamo di fronte ad un caso certamente anomalo: si tratta di una valutazione di efficienza dei Piani urbanistici, e non certamente di efficacia come vorrebbe essere, dato che il sistema giuridico-istituzionale del Piano è necessariamente rigido per l'insieme di norme e standards che lo caratterizzano. Inoltre non contiene la problematica dell'impatto ambientale applicata alle scelte di Piano, che è complementare all'altra. Infine, la direttiva non espone le metodologie da seguire nel processo di valutazione.

Tutto ciò comporta che per questo aspetto della Valutazione del Piano la direttiva sia rimasta lettera morta.

Tuttavia essa ha suscitato un dibattito vivace ed è certamente destinata a modificarsi.

Sono dell'opinione che un interesse marcato dei cultori della Valutazione verso la formazione della nuova legge urbanistica della Regione Toscana possa portare ad una collocazione più propria e operativa della Valutazione nel quadro della pianificazione urbanistica, e costituire un test significativo per le metodologie di controllo dello Sviluppo sostenibile nel territorio.

QUADRO DELLE VALUTAZIONI INDICATE DALLE ISTRUZIONI TECNICHE

CONTENUTO DELLA VALUTAZIONE		
CHE COSA VALUTARE	TIPO DI VALUTAZIONE	TERMINI DI CONFRONTO
Obiettivi del Piano	Coerenza	Scelte fondamentali
	Compatibilità	Piani Progetti Programmi altri Enti
	Priorità	Piani Progetti Programmi Regionali
	Coerenza	Obiettivi del Piano
	Compatibilità e Congruenza	Obiettivi del Piano
Scelte Fondamentali		Assetti Ambientali
		Struttura Insediativa del territorio
		Andamento fenomeni Socio-Economici
		Stato Attuazione Piani Urbanistici Comunali vigenti
		Atti pianificatori altri soggetti
		Vincoli sovraordinati
Scelte Locali	Compatibilità e Congruenza	Assetti Ambientali
		Struttura insediativa del territorio
		Fenomeni Socio-Economici
		Vincoli sovraordinati
Progetti Esistenti	Coerenza	Obiettivi del Piano
	Fattibilità	Progetti esistenti
	Effetti	Effetti indotti
	Coerenza	Obiettivi del Piano
Piani Progetti Programmi Comuni contermini altri Enti Regione		scelte fondamentali
		scelte locali
		Piani Progetti Programmi altri Enti
		Atti della Pianificazione Regionale
	Compatibilità	Piano Vigente
	Effetti	Effetti indotti

(riferimento: istruzioni tecniche L.R. Toscana n° 74/84)

