

Sostenibilità e riqualificazione ambientale nel piano di città metropolitana

Stefano Pareglio*

1. Premessa

Nelle aree metropolitane del mondo industrializzato cresce la domanda di qualità ambientale, e con essa si diffonde la prassi dell'analisi e della valutazione delle prestazioni ecologiche del piano urbanistico.

La sostenibilità, anche urbana, è oggi un'opzione acquisita e condivisa in via di principio. Diverse, come si vedrà più avanti, sono invece le definizioni e le misure di tale sostenibilità, ed ugualmente dibattuta è la traduzione in regole per l'uso e la produzione di beni e servizi pubblici.

Lo scritto delinea sinteticamente i riflessi economici della sostenibilità urbana, in termini di paradigmi, principi e misure, con una lettura orientata più alle esigenze (contingenti) di trasformazione e di riqualificazione delle aree metropolitane, che non al tema ideale della riforma legislativa del governo del territorio.

In tal senso, la prima esigenza è quella di aggiornare le finalità e i contenuti della pianificazione urbanistica, per accrescere l'efficienza nell'impiego delle risorse (non solo ambientali) necessarie alla produzione di beni/servizi urbani¹, e per garantire maggiore attenzione nella distribuzione dei costi e dei benefici prodotti dalla città².

* Ricercatore presso l'Università degli Studi di Milano.

1) Da tempo, è noto, la dottrina economica ha individuato diverse possibili cause di insufficienza del mercato - i cosiddetti 'fallimenti', chiaramente riassunti da Stiglitz (1989) e da Johansson (1991, pp. 60-70) - ed è ricorso ad esse per giustificare l'intervento pubblico. Pur non essendo direttamente attribuibile al piano di città metropolitana il compito 'superiore' di rimuovere inefficienze economiche ed iniquità sociali, è tuttavia evidente la necessità di operare in tale direzione *anche* nell'ambito delle politiche urbanistiche. Tali politiche (lo si dirà anche nel testo), oltre che su determinati mercati, incidono diffusamente sulle condizioni di vita e sull'espressione delle potenzialità dei singoli, talora in misura considerevole e in ogni caso secondo schemi redistributivi non puri, generando così comportamenti strategici e modificando le scelte marginali degli individui, fino a riflettersi nuovamente sul funzionamento del mercato.

2) Se l'ipotesi è quella, minima ed iniziale, di un diffuso miglioramento nell'uso/consumo di risorse, non è richiesta la verifica del possibile *trade-off* tra equità distribu-

La seconda esigenza è quella di attivare un processo di pianificazione strategico e dinamico nei principi, semplice nelle regole e soprattutto in grado di originare esiti condivisi. La cooperazione tra interessi e tra livelli di governo deve infatti soddisfare esigenze complesse, ossia accrescere il 'benessere urbano complessivo', reperire le risorse necessarie per l'attuazione, correggere al costo più basso (dis)equilibri locali, garantire una continua evoluzione degli strumenti di governo metropolitano, alleggerire l'impianto procedurale/decisionale senza rinunciare ad una più estesa ed effettiva partecipazione.

2. Paradigmi e principi della sostenibilità urbana

Le città del mondo sviluppato consumano risorse, concentrano popolazione e attività, rappresentano una quota importante del capitale accumulato³.

Un'iniziativa in favore della sostenibilità urbana è quindi destinata a sortire effetti anche a scala globale, e il problema è all'attenzione degli organismi internazionali. Dopo la Carta di Ålborg, traduzione a livello urbano/locale dell'*Agenda 21* (*Earth Summit*, Rio de Janeiro, 1992)⁴, la più recente testimonianza è l'*Agenda per le politiche*

tiva ed efficienza economica (allocativa), operazione che potrebbe invece risultare necessaria ove si pensasse ad una strategia di lungo periodo, con ogni probabilità orientata ad una *diversa* utilizzazione delle risorse. D'altro canto, l'attenzione per il *trade-off* equità-efficienza - a lungo raggio di profonde divisioni dottrinali, centrate su valore relativo e misura dei due termini, soluzioni preferite e opzioni praticabili (per tutti: Okun, 1975) - si è progressivamente attenuata non senza aver originato interpretazioni fuorvianti, in particolare sulla preferibilità dei trasferimenti monetari a somma fissa rispetto ai trasferimenti di genere (per tutti: Petretto, 1992; Arachi, 1993). Nel contempo si sono resi evidenti i limiti normativi dell'economia del benessere, che avrebbe invece dovuto guidare le scelte sociali, limiti relativi innanzi tutto all'approccio 'efficientista', alla misura del benessere, all'ordinamento delle preferenze sociali, alla natura del processo decisionale.

3) Si vedano, tra gli altri, il *dossier* su *Habitat II* curato da Balbo e Barbieri (1996), il *report* dell'Agenzia europea dell'ambiente (Wieringa, 1995) per la revisione del V Programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile (Cee, 1993b, 1996b), il 'Rapporto Dobris' della stessa Agenzia (Stanners, Bourdeau, 1995) sullo stato dell'ambiente in Europa e il rapporto del gruppo di esperti sull'ambiente urbano della Commissione europea (Cee, 1996a).

4) La *Ålborg Charter* (*Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability*, 27 maggio 1994) è la prima iniziativa europea in favore dei piani d'azione locale a lungo termine per la sostenibilità previsti dall'*Agenda 21* (*local Agenda 21 processes*), e intende inoltre concorrere all'attuazione del V Programma ambientale. Alla Carta di Ålborg ha

insediative del XXI secolo (*Habitat Agenda*), approvata a conclusione della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani (*Habitat II*, Istanbul, giugno 1996) dedicata ai due temi fondamentali dell'«alloggio adeguato per tutti» e dello «sviluppo sostenibile degli insediamenti urbani in un mondo in via di urbanizzazione».

Il secondo tema, che maggiormente interessa i Paesi sviluppati, pone da subito un interrogativo: come definire la sostenibilità dello sviluppo e più ancora della trasformazione urbana affinché si possano derivare indicazioni operative, trasferibili nella prassi ordinaria di piano.

Per dare risposta a tale quesito sarebbe opportuno trattare alcune premesse decisive, come il rapporto tra sostenibilità, modello di sviluppo economico e dimensione territoriale dell'azione pubblica. L'argomento, certo interessante, non è il tema dell'Incontro né di questo scritto; e inoltre, essendo l'ambito di azione qui rappresentato dall'area metropolitana, il modello di sviluppo economico da assumere a riferimento è necessariamente quello dominante nel mondo industrializzato⁵.

fatto seguito dopo due anni il *Lisboa Action Plan (From Charter to Action*, 8 ottobre 1996), che segna il passaggio dalla fase di 'promozione' a quella (più impegnativa) della realizzazione dei principi sanciti nella Carta e dell'attuazione del piano locale di sostenibilità.

5) La costante ricerca di un nuovo equilibrio politico a scala mondiale - in un quadro caratterizzato dall'insorgente tripolarismo Nord America - Cina e Sud/Est asiatico - Unione Europea; dall'accentuarsi delle frammentazioni geo-politiche nelle aree esterne dei Balcani, del Centro/Est Europa, dell'Asia Centrale; dalla ruralizzazione di un intero continente, l'Africa, esclusa dai mercati economici e dai commerci mondiali - indubbiamente lascia poco spazio per una ridefinizione del modello di sviluppo economico in atto. Può essere allora stimolante riportare alcune riflessioni, espresse a livello personale, dal direttore dell'Ufficio europeo di *Habitat*; riflessioni certamente condizionate dalla preoccupazione per le conseguenze dell'esplosivo sviluppo urbano nelle aree povere della Terra, secondo un modello economico di sviluppo «unico e indivisibile [che] si identifica con lo sviluppo dei commerci e opera agilissimi interscambi semantici tra 'libertà', 'sviluppo', 'democrazia' e 'libero mercato' [...] Un modello in cui le norme di comportamento stabilite dai parlamenti e dagli stati non sono più viste necessariamente come le indispensabili regole della partita senza le quali il gioco diventa massacro, ma come imposizioni che limitano il libero esplicarsi di quelle che eminenti uomini politici europei definiscono 'le forze vive' della società, e che gli americani, con l'onestà intellettuale e la franchezza che li caratterizza, chiamano più semplicemente *business*. Questo tipo di sviluppo ultimo modello ha una caratteristica: l'assoluta indifferenza alle conseguenze estetiche, fisiche, ambientali e spaziali della sua applicazione. Quanto, quindi, di meno sostenibile si possa immaginare. Eppure non è raro sentirsi dire che questo sviluppo ultimo modello e la sostenibilità siano, in effetti, la stessa cosa» (Garau, 1996).

La scelta di operare sulla metropoli non supera però la dibattuta questione della dimensione fisica e dei criteri di delimitazione dell'area metropolitana. Su quest'ultimo aspetto, in verità, le posizioni dottrinali appaiono piuttosto chiare e difficilmente conciliabili (limiti funzionali come esito della ricerca *vs* limiti formali come vincolo amministrativo)⁶, mentre sulla dimensione del territorio di supporto della metropoli si confrontano ipotesi più sfumate, ognuna riflesso di un diverso approccio alla sostenibilità urbana.

Senza pretesa di esaurire l'argomento si rammentano, per il loro valore simbolico, l'approccio *ambientalista* (*deep ecology*), che impone la rigida osservanza a scala regionale del principio della capacità di carico (*carrying capacity*) (Rees, 1992)⁷, o l'approccio *analitico-deduttivo* (classico) della «dimensione territoriale dello sviluppo», identificata con «gli ambiti quotidiani di vita e lavoro, la loro organizzazione spaziale in sistemi insediativi ed il loro rapporto con i grandi temi dell'ambiente e del territorio» (Garau, 1996). Ambiti invero lacerati dalla mobilità, dalla dinamica dello sviluppo tecnologico, dalla volatilità del capitale finanziario, dall'espansione del commercio mondiale, che portano ad una disarticolazione funzionale e soggettiva dei confini e al prelievo di sostenibilità a basso costo dalle aree più povere.

Di maggior interesse è allora l'approccio *locale* alla sostenibilità urbana, giustificato dalla rilevanza della popolazione, delle attività e

6) I vantaggi e gli svantaggi di una delimitazione rispettosa delle funzioni urbane o delle competenze amministrative sono evidenti, specie nel nostro Paese (e sono in parte trattati in questo volume da Mantini e da Stellin e Stanghellini). Riguardo alle funzioni urbane è utile sintetizzare alcuni messaggi-chiave di *Habitat II* (Balbo, 1996), riferendoli però al contesto metropolitano del mondo industrializzato: riduzione del dirigismo (*city planning*) e anche dell'approccio puramente manageriale (*urban management*, che richiama un'astratta ed univoca gestione aziendale della porzione di territorio a maggior valenza economica) in favore di un governo partecipato delle città (*urban governance*) con alleggerimento, strategicizzazione, riconoscibilità e legittimazione dei piani, decentramento funzionale, partecipazione e sussidiarietà, attivazione di *enabling strategies* e di esemplificazioni progettuali in luogo dell'esecuzione diretta. E oltre a ciò, ovviamente: sostenibilità dello sviluppo urbano, riduzione delle povertà e delle divisioni urbane, comprensione dei fenomeni edilizi ed economici 'informali', cooperazione pubblico-privato (ad ogni scala di intervento), ricorso alla solidarietà e al volontariato.

7) Cfr. Alberti (1994, p. 23) e gli autori ivi citati, in particolare White e Whitney (1992). Sempre da Alberti (*cit.*, p. 17) si può utilmente riprendere la definizione di *carrying capacity*, descritta in termini ecologici come «la popolazione di una data specie che può essere sostenuta indefinitamente in un dato *habitat* senza danneggiare irreversibilmente l'ecosistema da cui dipende».

del capitale accumulati nelle città, dalla comprovata efficacia dell'intervento a piccola scala, dal necessario esito positivo in termini di sostenibilità globale (Camagni, 1996), ma anche, secondo un profilo concorrente, dal carattere endogeno della sostenibilità, riflesso di scelte (legate alle dimensioni della giustizia, dell'utilità e della natura) che interessano una pluralità di soggetti, riflettono necessariamente giudizi di valore e possono essere assunte solo mediante un processo partecipato e locale (Fusco Girard, 1994)⁸.

L'approccio locale alla sostenibilità ha due meriti fondamentali: è traducibile in principi operativi e riconosce, per il tramite di una sostenibilità debole, la specificità dell'organismo metropolitano, contribuendo a ridimensionare il prolungato equivoco della 'naturalità urbana'⁹. E un grosso limite, esplicito: impone un'attenta ridefinizione delle condizioni di equilibrio tra città/metropoli e territorio per migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse ed ottenere esiti condivisi, evitando equivoci dualismi pianificatori.

Ove chiariti i margini di sostituzione del capitale naturale e stabilite le condizioni negoziali per una equa cessione del *surplus* di capacità di carico, il processo (che qui interessa) di riqualificazione e rivitalizzazione delle aree distali, di rifunzionalizzazione delle aree dismesse o decadute, di restauro delle aree storiche, può allora ragionevolmente mirare, anche mediante compensazioni non monetarie, a raggiungere condizioni di sostenibilità su un territorio più esteso.

Un esempio concreto può essere lo scambio città/territorio di volumi edificabili. Il compattamento della città e la cessione di benefici di agglomerazione viene cioè finalizzato alla rinaturalizzazione del suolo para-urbano malamente impermeabilizzato/urbanizzato, alla restituzione di una forma alla città e al suo confine, ad impedire che la *spread/sprawl city* acquisti spazio sotto la spinta congiunta della liberazione di suoli agricoli e della ricerca di ambienti di vita più gradevoli.

8) L'approccio locale alla sostenibilità è inoltre coerente, secondo quest'ultima lettura, con le indicazioni del capitolo 28 dell'*Agenda 21* e con il disegno attuativo del V programma d'azione UE, in particolare ove propone una strategia *bottom up*, il ricorso al principio della sussidiarietà, e l'istituzione di *forum* consultivi.

9) «L'esistenza della città implica già una scelta di fondo: la rinuncia a un modello di vita e di organizzazione sociale, tutto basato sulla integrazione uomo-natura, per un modello tutto basato sulla integrazione uomo-uomo; l'abbandono di funzioni di produzione basate sui fattori terra e lavoro per funzioni di produzione basate su capitale fisso sociale, informazione ed energia» (Camagni, *cit.*, p. 15).

La compensazione responsabile, realizzata dal processo di co-pianificazione, può anche estendersi ai servizi (diffondendo le opportunità di accesso ai mercati del lavoro, dei capitali, dell'informazione e rendendo così più agevole l'esercizio locale delle attività di presidio del territorio e di cura del paesaggio), alla ricerca e all'impiego di tecnologie (per ridurre l'*input* di risorse naturali da parte della città o il livello di compromissione biologica che essa determina nel territorio di riferimento).

Accennato ai limiti dell'approccio locale alla sostenibilità urbana, se ne possono chiarire i tratti distintivi, come il ricorso alla sostenibilità *debole* e ad una razionalità di tipo *procedurale*¹⁰. Con la prima si ammette un certo grado di sostituibilità tra capitale naturale e capitale artificiale, con la seconda si rinuncia all'individuazione meccanicistica e univoca della (presunta) scelta ottima in favore di un processo decisionale adattativo, dinamico, strategico, condiviso, in altri termini coerente con la natura delle informazioni disponibili e con la capacità previsiva del decisore¹¹. E poi, ancora: il collocamento del *trade-off* tra sviluppo economico e qualità ambientale in un'ottica di breve periodo, fino a che non si modificano le condizioni socio-economiche generali; l'attivazione di una tutela sociale e ambientale che, in un'ottica evolutiva di lungo periodo, mira a raggiungere risultati di rilievo anche in favore delle attuali generazioni, e in particolare degli strati più indifesi.

Le conseguenze metodologiche di maggiore interesse per il tema della riqualificazione metropolitana sono perciò legate ai principi,

10) Sia l'insostenibilità assoluta delle città in base all'approccio 'forte' (una semplice distinzione tra sostenibilità debole e forte è, da ultimo, in Turner *et al.*, 1996), che la sostenibilità come processo dinamico e non come condizione finale sono sinteticamente trattate anche da Scimeni (1994).

11) Secondo Camagni «lo sviluppo urbano sostenibile [è] un processo di integrazione sinergica e di co-evoluzione fra i grandi sottosistemi di cui la città è composta (il sistema economico, il sistema sociale, il sistema fisico - *built and cultural heritage* - e [...] 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» (*cit.*, p. 28); «un processo che si nutre di apprendimento collettivo, di capacità di composizione dei conflitti e di capacità di disegno strategico, e non della applicazione di un modello ottimale definito una volta per tutte» (*cit.*, p. 33). Da questa lettura Capello (1996) deriva una definizione di sostenibilità urbana come processo di lungo periodo, che si sostanzia nel confronto tra i flussi di esternalità positive e di esternalità negative originate dall'agglomerazione urbana e dall'uso della città. Infine, sul significato di *substantive* e di *procedural rationality*, si rimanda a Camagni (*cit.*, p. 21 ss) e al citato lavoro di Simon (1972), tradotto nell'utilissima raccolta di saggi sulle organizzazioni economiche curata da Egidi e Turvani (1994).

agli obiettivi e alle modalità di intervento che sostanziano la sostenibilità locale fin qui definita, per derivarne opzioni praticabili di politica urbanistica.

Funzionale in tal senso è l'impostazione *pragmatica* di Camagni (*cit.*) che delinea una integrazione dei sottosistemi di cui si compone la città (economico, sociale, fisico naturale e costruito) secondo principi di efficienza allocativa di lungo periodo, equità ambientale intra e intergenerazionale ed efficienza distributiva. Integrazione da raggiungere con un intervento pubblico tempestivo (per contrastare al minor costo fenomeni spontanei negativi destinati a divenire irreversibili), con un'azione orientata alla domanda nel breve periodo e all'offerta nel lungo periodo, con modalità attuative strutturate come processo dinamico, strategico, evolutivo¹².

Pur condividendo l'ipotesi di fondo - l'equità sociale è un obiettivo riferito a politiche più generali, mentre qui si tratta direttamente di equità legata alle funzioni della città, e in particolare di equità ambientale - non si può dimenticare che le scelte urbanistiche incidono fortemente sul benessere dei cittadini. In altri termini, il governo della città, pur disponendosi ad un efficiente accesso alle funzioni/opportunità urbane (efficienza distributiva), compie inevitabilmente scelte (sull'espressione del diritto di proprietà dei suoli, sulla destinazione delle aree, sulla ripartizione di risorse finanziarie limitate, sulla forma, la struttura, le funzioni, il disegno e le relazioni della città) orientate, o meno, ad ipotesi perequative. E non trattandosi di strumenti redistributivi puri, ne risulta influenzata anche l'allocazione delle risorse e l'efficienza del mercato¹³.

12) È chiara, in ogni caso, la difficoltà di giungere ad una definizione univoca e specifica della sostenibilità urbana, che sia fonte di deduzioni operative. Ne è esempio il *Global Plan of Action di Habitat Agenda* che, nelle dieci questioni individuate come fondamentali per lo «sviluppo di insediamenti umani sostenibili in un mondo in via di urbanizzazione» (cap. IV, let. C), delinea un ruolo articolato della sostenibilità urbana: uso sostenibile dei suoli; sviluppo sociale (eliminazione della povertà, nuova occupazione, integrazione sociale); sviluppo sostenibile della popolazione e degli insediamenti; città sostenibili, igienicamente sicure e vivibili; uso sostenibile dell'energia; sostenibilità dei sistemi di trasporto e di comunicazione; conservazione e recupero delle tradizioni storico-culturali; miglioramento delle economie urbane; sviluppo equilibrato degli insediamenti nelle aree rurali; prevenzione, mitigazione, preparazione e recupero in risposta ai disastri. Sulla complessità dello sviluppo sostenibile, e dei valori economici che lo sostanziano, vedi inoltre Fusco Girard (1993).

13) Cfr. note 1 e 2, e più avanti nel testo.

Per questa ragione, e per quanto detto in precedenza circa il rapporto tra città e territorio di riferimento, il paradigma della sostenibilità locale deve essere esteso all'interno e all'esterno della metropoli, ed orientarsi ad una *sostenibilità locale responsabile*, risultando in tal modo coerente con l'attuale elaborazione della dottrina urbanistica¹⁴.

Questa, così come le iniziative legislative dei gruppi parlamentari (che hanno ormai acquisito gli *slogan* della semplificazione, dell'equità, dell'efficienza, dell'autonomia e ovviamente della sostenibilità), è orientata all'alleggerimento del piano/quadro di struttura (pur nella mancanza di una chiara opzione in favore di un processo strategico e dinamico nel senso in precedenza descritto), alla responsabilizzazione politica in sede di attuazione comunale (il cosiddetto 'piano del sindaco'), alla sperimentazione e alla formalizzazione di nuove modalità di valutazione del piano¹⁵ e, soprattutto, alla sussidiarietà (cooperazione) nella pianificazione.

Principio quest'ultimo che *da sé* impone sia la ridefinizione del processo di formazione del piano (oggi spesso limitato ad un adeguamento formale, gerarchico, incompleto, sfasato temporalmente), sia una coerente revisione dei contenuti degli strumenti urbanistici. L'esaurirsi dell'approccio dirigista che ha accompagnato il piano minuto, conformativo e onnicomprensivo, rende cioè necessario il ridisegno, ad ogni livello di pianificazione territoriale, dei soggetti, dei tempi e delle procedure del piano, degli oggetti e delle funzioni, dei metodi di analisi e di valutazione, per produrre attraverso una effettiva negoziazione un quadro di struttura non solo sostenibile ma anche condiviso, e perciò attuabile¹⁶. Alcuni recenti provvedi-

14) Si veda, per tutti, la sintesi di Campos Venuti (1995).

15) Sul rapporto tra valutazione e piano si veda la recente raccolta di contributi metodologici e di casi di studio curata da Stanghellini (1996b).

16) Il superamento dell'approccio regolamentativo (tipo 'comando e controllo'), o quantomeno delle sue manifestazioni vincoliste e dirigiste più illiberali, non è solo la necessaria risposta agli esiti correnti della pianificazione o il risvolto pratico dell'imprescindibile esigenza di autofinanziare l'attuazione del piano, quanto il riconoscimento del ruolo e delle funzioni svolte reciprocamente dal mercato e dalle istituzioni pubbliche, il primo chiamato a garantire efficienza nell'impiego delle risorse, le seconde a correggerne gli squilibri, specie in termini di qualità degli esiti e di equità. Ma è anche un modo trasparente per condividere e per rendere efficaci le decisioni, nonché per esplicitare ed internalizzare gli effetti esterni del piano. Rimane ovviamente aperto alla discussione il tema delle modalità con le quali *integrare* i limiti 'condivisi' con i necessari limiti 'assoluti-non modificabili', così come il ruolo chiave della comunicazione, della informazione e della *moral suasion*.

menti, che riguardano però i progetti singoli, sono parzialmente orientati in tal senso in quanto favoriscono un esame comparato degli interessi (limitato alle amministrazioni pubbliche)¹⁷ e una normalizzazione e diffusione delle analisi ambientali¹⁸.

Altra necessità è quella di stabilire una più diretta corrispondenza tra scala territoriale del piano e autonomia/responsabilità di scelta e di attuazione. Ogni politica di indirizzo urbanistico-territoriale, infatti, può e deve risolvere le opzioni apprezzabili ad una determinata scala mediante un confronto tra le amministrazioni e i gruppi economico-sociali portatori di interessi. Confronto, se possibile, reso permanentemente attraverso un *forum* di consultazione deputato al monitoraggio degli esiti del piano. Ipotesi alternative, come l'attuale diluizione delle competenze lungo il percorso decisionale, o il ricorso a procedure di fatto non negoziali (sussidiarietà non estesa a tutti i portatori di interessi), portano a scelte inique o perlomeno difficilmente attuabili.

17) È questo il caso del disegno di legge Bassanini sulla semplificazione amministrativa. Con la convocazione obbligatoria della conferenza di servizi, l'irrigidimento dei tempi per la conclusione dell'istruttoria e l'adozione di decisioni a maggioranza qualificata e non più all'unanimità (i pareri delle amministrazioni preposte alla salvaguardia ambientale, paesaggistico-territoriale, storico-artistica e alla difesa della salute godono di una limitata maggior tutela), è imposto di fatto un confronto politico-amministrativo sui progetti di maggior rilievo, nell'attesa che si giunga allo 'sportello unico' per gli adempimenti connessi all'espressione di pareri, nullaosta, autorizzazioni. Nel settore specifico della riqualificazione delle aree metropolitane, il disegno di legge Bassanini introduce inoltre, sull'esempio francese, le società miste pubblico-private per i grandi interventi di trasformazione urbana. Ma la semplificazione amministrativa è anche 'distribuita' in altri provvedimenti attesi, relativi alla riforma della procedura concessoria (con la definizione dei tempi di emissione del provvedimento e con la previsione, per alcune categorie di opere, della semplice denuncia di inizio attività), e alla delega ai dirigenti di alcune funzioni discrezionali in materia urbanistico-edilizia.

18) Questo è invece il caso dell'attesa legge-quadro sulla VIA. Nell'attuale stesura (relatore Iuliano), la VIA è disegnata come procedura unica che assorbe tutti i pareri in materia ambientale, dalla protezione dei beni culturali e ambientali alla tutela dell'assetto idrogeologico, dalla disciplina degli scarichi idrici allo smaltimento dei rifiuti. La legge-quadro dà pure attuazione all'Atto di indirizzo e coordinamento (d.p.r. 12 aprile 1996, per il recepimento organico a livello statale e regionale della VIA), accoglie le proposte di modifica alla dir. 85/337/CEE (estensione dell'ambito di applicazione della VIA, riunione delle procedure di autorizzazione ambientale, in particolare quelle riguardanti la prevenzione e il controllo integrati degli inquinamenti (dir. 96/61/CE), introduzione dello *scoping*, individuazione di soglie per l'attivazione della procedura VIA nel caso di opere 'minori', maggiore informazione a disposizione del pubblico, istituzione della VIA transfrontaliera) e prefigura l'estensione della VIA dalle opere singole ai piani e programmi di opere (in ciò avvicinandosi agli indirizzi dell'Unione europea in materia di VIA strategica su piani e programmi).

Con questa logica è possibile ridefinire il confine tra *sostenibilità*, obiettivo strategico che guida le scelte del piano, e *compatibilità*, procedura di valutazione e controllo *post-piano* orientata ai progetti.

A questo proposito sono necessarie alcune precisazioni.

L'esame di compatibilità ambientale dei progetti è già previsto nel nostro ordinamento nella forma della valutazione di impatto ambientale. Si tratta di una procedura necessariamente limitata, nonostante la futura estensione, ad alcune categorie di progetti, impropriamente distinta dagli atti di pianificazione e di programmazione¹⁹, e attivata, come ha riconosciuto prima la Commissione europea (Cee, 1993a) e poi il Ministero dell'Ambiente (1996), in una fase in cui «in cui un insieme di scelte di principio appare già definito», in cui non è possibile cioè considerare impatti cumulativi e sinergici, né soluzioni realmente alternative.

L'ipotesi correttiva che si prospetta è quella di introdurre una VIA 'strategica' (ESIE, *Évaluation stratégique des incidences sur l'environnement*) deputata alla «valutazione delle incidenze ambientali di politiche, piani e programmi la cui attuazione è suscettibile di avere effetti sull'ambiente», intendendo per piano/programma/politica «tutte le decisioni prese da un'autorità pubblica od altro soggetto competente, a qualsiasi livello, che definiscano un quadro di sviluppo economico generale o settoriale che implichi direttamente od indirettamente la realizzazione di progetti ai sensi della direttiva 85/337/Cee, determinandone alcune caratteristiche essenziali specie per quanto riguarda la loro natura, dimensione o localizzazione».

Tale impostazione (VIA di piano - VIA di progetto), a nostro giudizio, richiede una traduzione operativa di grande equilibrio che assicuri: il concorso delle analisi ambientali già nella fase di elaborazione del piano, affinché esse rappresentino un elemento di conoscenza e di supporto alle scelte e non semplicemente lo strumento di controllo *ex post* (*sostenibilità vs compatibilità*); un livello di approfondimento delle indagini e il ricorso a metodologie di valutazione degli effetti ambientali coerenti con la scala del piano e con le scelte

19) È escluso che il giudizio di compatibilità ambientale abbia ad oggetto la conformità dell'opera agli atti di pianificazione e di programmazione (art. 3, d.p.c.m. 27 dicembre 1988).

proprie di ogni ambito di autonomia e di responsabilità; il riconoscimento del legame esistente tra piano sostenibile e progetti compatibili, per superare l'attuale condizione del piano incapace di risolvere opzioni fondamentali e del progetto non necessariamente coerente con il piano; la concreta pubblicità delle informazioni acquisite per la formazione del piano e l'espressione dei giudizi di compatibilità.

Come si è avuto modo di sostenere già in altre occasioni (Giacomelli, Pareglio, 1994) è indispensabile pervenire ad un piano strutturale che sia documento unico, concordato e 'leggero' di conoscenza, di governo e di verifica. Un documento che, assunto tra gli altri l'obiettivo della sostenibilità locale responsabile, raccolga e correli informazioni, indirizzi e prescrizioni di natura ecologico-strutturale appartenenti ad una determinata scala territoriale, costituisca riferimento per scelte 'inferiori' (di maggior dettaglio) e per successivi esami di compatibilità ambientale dei progetti, si formi attraverso una co-pianificazione partecipata riflesso della degerarchizzazione che interessa la società contemporanea.

In questo modo la procedura di VIA relativa ai progetti potrebbe esprimere compiutamente la funzione che le assegna l'Unione europea e che fin qui, tra numerose difficoltà, è stata sperimentata: verifica della coerenza con gli atti di pianificazione e programmazione, anche (finalmente) in termini ambientali; caratterizzazione economica e progettuale dell'intervento; puntuale analisi degli effetti sull'ambiente, finalizzata al pronunciamento di compatibilità.

Il rischio di una VIA di progetto applicata estensivamente alla pianificazione è quello di abbellire i piani in luogo dei progetti, imponendo analisi di un dettaglio non confrontabile con il dettaglio offerto dal piano. Più ancora il rischio è quello di perdere l'occasione per innovare radicalmente l'approccio ambientale al piano, ritenendo sufficiente l'adempimento di un obbligo comunque indirizzato all'obiettivo minimo della riduzione degli impatti sull'ambiente, senza sviluppare una cultura o più modestamente una prassi volta a raggiungere obiettivi superiori: la progettazione estesa all'intero ciclo di vita del prodotto urbanistico-edilizio, il recupero e la rigenerazione delle risorse naturali e storico-culturali, la sostenibilità responsabile del piano locale.

3. Misure della sostenibilità urbana

Rimane ora da accennare, sulla base di quanto sin qui detto, alle 'misure' della sostenibilità urbana, ovvero alle metodologie e ai contenuti delle valutazioni economico-estimative riferite al piano urbanistico di città metropolitana.

Dapprima una premessa di ordine generale. Nel piano urbanistico sostenibile i requisiti *concorrenti* di fattibilità finanziaria e temporale, e di sostenibilità ambientale e sociale devono trovare integrazione tra loro²⁰. Ciò significa che la valutazione di ognuno di questi aspetti va intesa come ausilio alla decisione, mentre i giudizi di valore che sostengono la scelta devono essere democraticamente sottoposti al consenso politico.

E subito dopo, una doverosa auto-limitazione. La rilevanza e l'interesse personale per il tema che viene qui affrontato inducono a confinare queste riflessioni, come si diceva in premessa, al tentativo di offrire spunti operativi per avviare il piano urbanistico ad una maggiore (rispetto ad oggi) equità nella distribuzione dei costi e dei benefici prodotti dalla città e ad un più efficiente impiego delle risorse necessarie alla produzione di beni/servizi urbani.

Il primo e più tradizionale livello di valutazione è quello riguardante la *fattibilità finanziaria e temporale* delle ipotesi di trasformazione e sviluppo.

Il piano urbano impiega anche risorse monetarie che, a loro volta, originano esiti in parte apprezzati direttamente dal mercato, e perciò misurabili con il metro monetario. Non solo: tali esiti devono o possono essere raggiunti dal piano in un periodo di tempo determinato, la cui estensione deve essere valutata per ragioni di programmazione finanziaria e di coerenza rispetto alle esigenze dei cittadini e delle altre amministrazioni interessate. Ciò anche in forza della visione del piano come processo dinamico ed evolutivo, i cui presupposti e le cui indicazioni 'vivono' all'interno di un preciso momento storico.

Già a questo primo livello si impone quindi un ampliamento degli strumenti di valutazione. Le modificazioni sociali e di mercato

20) Sulla co-evoluzione dei sotto-sistemi urbani (ovvero sul bilancio tra equità, efficienza e ambiente), e sulla disaggregazione delle informazioni ai fini della scelta, si veda il contributo di Nijkamp e Munda (1994) al XXIV Incontro di Studio Ceset (Aavv, 1994).

degli ultimi anni hanno accresciuto la rilevanza delle componenti rischio ed incertezza e della variabile temporale nella definizione del quadro informativo e nella formazione delle decisioni private e pubbliche²¹. Diviene perciò necessario il ricorso ad approcci estimativi probabilistici e pluriparametrici, nei quali rileva il ruolo delle variabili qualitative anche in termini di rapporti reciproci e di *proxy* di insiemi più grandi (Curto, 1995).

Il secondo livello di valutazione, si è detto, riguarda la *sostenibilità ambientale*, che operativamente può essere scissa in efficiente allocazione (di lungo periodo) delle risorse locali e rispetto della capacità di carico dell'ambiente naturale.

Rispetto al primo termine gli interventi sono destinati, nel breve periodo, a ridurre le manifeste inefficienze che si palesano nell'impiego urbano di risorse naturali²² e, nel lungo periodo, ad avvicinare l'apprezzamento delle risorse impiegate al relativo valore economico totale, anche attraverso una costante attività di informazione e di educazione, ovvero agendo sui comportamenti volontari.

Ne consegue che il piano urbanistico non può che correlarsi alle politiche di settore (e ciò sottolinea nuovamente il ruolo della co-pianificazione) nel definire *regole locali responsabili* per l'uso/consumo di risorse naturali da parte dei cittadini e delle imprese, e per la produzione di beni e servizi ambientali da parte delle amministrazioni.

Queste regole, in genere espresse in forma di obiettivi (come nel caso della mobilità, dei rifiuti, dei tempi urbani) o di *standard* di

21) Tipico esempio è quello della convenienza privata negli interventi di trasformazione urbana, questione di fondamentale importanza per l'attuazione del piano stante, da un lato, la ridotta disponibilità finanziaria pubblica e la crescente attenzione per la qualità (non solo ambientale) degli esiti e, dall'altro, la maggiore competizione dovuta all'affievolimento strutturale, alla segmentazione qualitativa e alla frantumazione quantitativa della domanda.

22) Il caso più evidente è quello della risorsa suolo. Nelle aree metropolitane vengono dismessi o decadono aree/immobili per ragioni di mercato, di invecchiamento strutturale, di perdita di funzionalità, di delocalizzazione, di degrado sociale, ambientale, estetico. Questo fenomeno, al di là delle situazioni più note ed evidenti, ha risvolti minuti e puntuali che non sempre portano alla liberazione di suolo ma che spesso originano veri e propri fenomeni di riproduzione edilizia. Non meno importante è la quota di suolo completamente inutilizzato (aree interstiziali, frange ambigue di città prive di confini) o abusivamente edificato. Si vede cioè con chiarezza, specie se si pensa alle dinamiche demografiche, all'entità dello *stock* residenziale, alle nuove tipologie edilizie, che il riuso di aree e di immobili e il compattamento della città possono oggi annullare il consumo della risorsa suolo.

qualità (come nel caso delle acque reflue, dell'inquinamento acustico e atmosferico, dell'efficienza energetica, del verde pubblico), non sempre, non necessariamente o non completamente sono traducibili dal piano.

Tale limitatezza dello strumento urbanistico generale, deputato a fornire risposte fisiche in prevalenza prescrittive, fa sì che il raggiungimento di obiettivi e *standard* (espliciti e misurabili) necessiti comunque dell'assistenza di meccanismi di mercato più o meno tradizionali, come la tassazione, i sussidi, la responsabilità ambientale, gli incentivi di rafforzamento, la discriminazione tariffaria/fiscale, i diritti di inquinamento negoziabili, la negoziazione dei diritti di non-inquinamento. D'altro canto una politica ambientale urbana, *sostenuta ed organizzata* dal piano, fornisce giustificazione al prelievo fiscale destinato a colpire l'internalizzazione privata dei benefici conseguenti la produzione di beni o servizi ambientali con risorse pubbliche²³.

Fin qui per l'elemento locale delle regole. Riguardo invece al carattere responsabile della sostenibilità ambientale, esso si sostanzia in eque negoziazioni finalizzate al rispetto della capacità di carico dell'ambiente naturale. Ciò è realizzabile ad un livello territoriale superiore, di area metropolitana o addirittura regionale per alcune risorse, avendo rifiutato (anche per ovvietà) l'ipotesi di naturalità urbana ed abbracciato l'approccio debole alla sostenibilità.

Al proposito si è già anticipata la doverosa valutazione dei limiti locali di sostituzione del capitale naturale originario, essendo scontato che un suo consumo netto porta in futuro ad una riduzione delle prestazioni ecologiche, ovvero ripropone da subito ma ad una diversa scala il tema della sostenibilità forte.

23) Cfr., in questo volume, Stellin e Stanghellini. I due autori attribuiscono ai piani territoriali ed urbanistici il compito di regolare gli effetti esterni delle scelte pubbliche non «catturati in misura sufficiente dal mercato», avvalendosi in questo delle tecniche che si propongono di tenere conto degli effetti distributivi, tipo *planning balance sheet analysis e community impact evaluation* (Lichfield, 1989). Alla fiscalità è invece deputato il compito di recuperare alla collettività il beneficio sociale privatizzato, ossia il plusvalore prodotto dal piano urbanistico e dagli investimenti pubblici. Il tentativo non è nuovo nel nostro Paese (gli *ex* contributi di miglioria), ma potrebbe oggi essere favorito dalle prospettive di federalismo fiscale (con il prelievo locale che sostituisce il trasferimento statale), dall'evoluzione della *ratio* tributaria (più attenta alla dimensione del beneficio ricevuto che non alla capacità contributiva), dal ridotto esito dell'imposizione sui patrimoni (5% delle entrate fiscali totali), dall'ausilio offerto dagli strumenti informatici e da consolidate metodologie estimative (come i prezzi edonici).

Ugualmente si è ricordato che la valutazione dei *surplus* di capacità di carico è volta alla definizione, in via negoziale, di equi termini di scambio con il territorio di riferimento, nella forma di compensazioni anche non monetarie. Rispetto appunto al territorio di riferimento risalta il principio di *prossimità spaziale*, superabile solo nella concorrenza di almeno tre condizioni fondamentali: maggiore produttività delle risorse naturali (ovvero maggiore efficienza di uso/consumo e quindi minore impiego di risorse), informazione completa ed equo indennizzo.

Per consentire l'efficiente allocazione delle risorse naturali e per delineare le condizioni di scambio città/territorio, è inevitabile la quantificazione del valore economico totale dei beni/servizi ambientali impiegati dalla città o da essa prodotti. A sua volta, è noto, il valore economico totale è dato dalla somma del valore d'uso (eventualmente di scambio) della risorsa e del valore di non uso (non connesso alla fruizione diretta, ma sostenuto da altre motivazioni: valore di esistenza, di opzione, di altruismo intergenerazionale, ecc.) (Freeman, 1993).

Proprio l'apprezzamento del valore di non uso, fino ad oggi sviluppato soprattutto in riferimento alle risorse fisiche (naturali e costruite) e non anche alle risorse sociali e storico-culturali, è un tema centrale e controverso della sostenibilità.

Tra le tecniche messe a punto²⁴, quelle per la misura diretta dell'intero valore economico su un mercato simulato - tipicamente la *contingent valuation* che ricerca *ex ante* la *willingness to pay* - denunciano limiti sul piano metodologico (Mitchell e Carson, 1989; Arrow *et al.*, 1993) e hanno un'impostazione antropocentrica (Fusco Girard, 1994). Pongono cioè le attuali generazioni e più spesso gli attuali consumatori nella condizione di giudici per la definizione di un valore (quello delle risorse naturali appunto) che influenza le generazioni future, senza neppure indagare l'accettabilità sociale e le distorsioni indotte dall'attuale e dalla prevista distribuzione della ricchezza (Casini, 1995).

Queste riflessioni si attenuano in parte nella stima dei valori d'uso. Tali valori, connessi alla fruizione diretta o allo scambio, sono stimati con riferimento ad un mercato osservato, per cui tipicamente si tratta di valutazioni *ex post* basate su indicatori diretti (*hedonic*

24) Tra i contributi più recenti in ambito Caset, si veda Signorello (1995).

prices) e indiretti (*travel costs method*) di valore²⁵. Il limite di queste stime è nella (possibile) non completa considerazione delle diverse componenti del valore economico totale, il che rende consigliabile la validazione degli esiti mediante una ripetizione della stima con diverse metodologie²⁶.

La questione dell'apprezzamento, nell'ambito dei processi decisionali pubblici, delle risorse fisiche, sociali e storico-culturali, nonché dei servizi che esse forniscono, porta inevitabilmente al terzo e più complesso livello di valutazione, quello della *sostenibilità sociale*.

Ipotesi di trasformazione/ sviluppo urbano sostenibili sul piano finanziario e temporale, cioè attuabili in tempi coerenti con esigenze manifeste o prevedibili, e sostenibili sul piano ambientale, cioè in grado di garantire un'efficiente (o quantomeno una migliore) allocazione delle risorse fisiche usate/ consumate dalla città e di assicurare, ad un livello territoriale più ampio e in forme non conflittuali ossia di equa negoziazione, il rispetto della capacità di carico dell'ambiente naturale, devono cioè essere valutate anche sul piano della sostenibilità sociale.

Le politica urbanistica, si è detto, non può e non deve certo risolvere il problema generale dell'equità sociale²⁷.

E' però necessario che essa determini o concorra a determinare redistribuzioni efficienti. Molti suoi esiti sono infatti assimilabili ad interventi redistributivi indiretti, tali cioè da generare costi dipendenti dalle condizioni di mercato e dal tipo di politica e di strumento

25) *Hedonic prices* e *travel costs method* hanno originato una vasta produzione scientifica a partire dai contributi di Ridker (1967) e Rosen (1974) e di Hotelling (1949) e Clawson (1959). Una presentazione di queste tecniche si trova nel già citato lavoro di Freeman (1993), e in forma più sintetica in Oecd (1989).

26) «Appare interessante e consigliabile, qualora ve ne siano le condizioni, effettuare la stima del valore economico totale [...] mediante l'impiego combinato di metodi ipotetici con quelli per la stima del valore d'uso, in modo da asseverare la stima simultanea dei valori di uso e di non uso, ed eventualmente fornire indicazioni per la modifica del contesto ipotetico impiegato, con una stima saldamente ancorata ad utilità realmente manifestate» (Casini, *cit.*, 12).

27) Secondo Camagni (*cit.*, 30), che ricorda uno scambio di opinioni con René Schoonbrodt, non si tratta neppure «di costruire la città dell'eguaglianza, che non è condizione né necessaria né sufficiente per la sostenibilità, né la città senza conflitti: la città deve anzi ospitare la diversità, deve difenderla, integrarla e riprodurla, garantendo la assenza di discriminazioni, la permeabilità e la mobilità verticale della popolazione, il rinnovo delle élites, l'accessibilità più vasta alle opportunità aperte; la città sostenibile non è una città senza conflitti, ma è una città che sa gestire i conflitti».

adottati. L'esistenza di un possibile *trade-off* tra benefici e costi economici del trasferimento 'urbanistico' impone la ricerca della massima efficienza distributiva, come tradizionalmente succede ogni qualvolta non vengano adottati trasferimenti monetari diretti perché impossibili o più comunemente perché associati ad alti costi di transazione e/o redistribuzione²⁸.

Ma al di là e al di sopra di questa generica efficienza di redistribuzione, la politica urbanistica incide profondamente sulle condizioni di vita dei singoli in quanto è diretta responsabile di scelte orientabili, o meno e comunque con una differente intensità, ad un processo perequativo²⁹.

28) D'altro canto la prova rigorosa offerta dal secondo teorema fondamentale dell'economia del benessere in ordine all'efficienza dei trasferimenti a somma fissa (*lump-sum*) comporta «una perdita di generalità: l'inferiorità di trasferimenti di genere è dimostrata solo nei casi in cui le ipotesi del teorema sono soddisfatte. Gran parte delle critiche presenti nella letteratura insistono su questo punto» (Arachi, *cit.*, 592). Proprio questa categoria di riflessioni, centrata sulla distanza tra proposizioni teoriche e mondo reale rispetto alle condizioni di efficienza del mercato, porta realisticamente a giustificare l'intervento pubblico (e quello urbanistico in particolare) in termini di *second best policy*, con un'azione di governo orientata a realizzare la «miglior combinazione possibile tra equità distributiva ed efficienza allocativa» (Gravelle e Rees, 1988). Del resto, come sintetizza Muraro (1992) a proposito della rilevanza del problema dell'informazione limitata nel determinare l'ambito e le modalità dell'intervento pubblico nell'economia, «il problema universale dell'informazione limitata e costosa riduce il significato operativo della distinzione aprioristica tra *first best* e *second best*, obbligando a ragionare sempre in termini di 'efficienza parietiana' e quindi a ricercare 'prima' le soluzioni che siano efficienti compatibilmente con la base di informazioni esistente e 'poi' a scegliere tra esse sulla base di premesse etiche» (più estesamente sul punto: Petretto, *cit.*).

29) La classificazione funzionale dei suoli, principale compito del piano urbanistico, determina in larga misura le condizioni di sostenibilità finanziaria, temporale, ambientale e sociale (sulla definizione dei margini urbanistici di ripartizione: Simonotti, 1994; Curto, Simonotti, 1995; con modalità diverse: Dal Piaz, Forte 1995). Anche riguardo ai piani più evoluti, che assumono obiettivi di equità ambientale intergenerazionale (mediante un disegno rigenerativo o a sostenibilità forte) (Oliva, 1993) e/o di equità socio-ambientale infragenerazionale (mediante meccanismi di compensazione tributaria/fiscale o di perequazione immobiliare) (Forte, 1996), rimangono quindi da verificare i termini dell'accettabilità sociale e della fattibilità finanziaria. A quest'ultimo proposito, la ricerca di opzioni condivise, praticabili e in grado di accrescere l'efficienza nell'uso delle risorse porta in genere al riconoscimento del «valore del tempo quale risorsa scarsa», alla riduzione delle asimmetrie informative e alla previsione di un'attuazione negoziabile a 'flessibilità regolamentata' (Stanghellini, 1996a), fino a presumere l'impiego di strumenti che certificando il credito immobiliare ne consentano lo scambio (una sorta di *bubble policy* applicata alla trasformazione del suolo) (Forte, 1996). Inoltre non va dimenticato che, specie negli ambiti di trasformazione urbana interna ed esterna, e in particolare nella trasformazione 'ambientale', la riduzione

La preferibilità sociale di tali scelte può essere solo indagata e non risolta in via tecnica, in quanto oggetto di consenso politico. In altri termini si è fortemente attenuata la speranza di poter definire *a priori* la scelta ottima attraverso strumenti normativi, comunque oggetto di una interessante e continua revisione (Johansson, 1991).

I limiti, noti, riguardano soprattutto l'*indicatore di benessere* oggetto di massimizzazione - l'approccio delle *functionings* e delle *capabilities* di Sen (1992) pone oggi in risalto sia gli elementi costitutivi del *well-being* che la libertà di perseguirli - e l'*ordinamento sociale delle preferenze*, stante la dimostrata impossibilità (Arrow, 1951) di formulare un ordinamento sociale eticamente accettabile a partire da un insieme di preferenze individuali³⁰.

Negata l'onniscienza dell'osservatore, si afferma in modo inequivocabile nelle società democratiche il ruolo del consenso politico sui giudizi di valore (Buchanan, 1959) ed ugualmente si affermano nuovi settori di indagine che pongono particolare attenzione al processo decisionale. Tra questi vanno senza dubbio ricordati la *public choice theory*, il cui approccio positivo - a differenza dell'economia del benessere - non considera il governo autonomo, esogeno al sistema economico ed altruista (orientato cioè a correggere i fallimenti del mercato per massimizzare il benessere sociale), bensì ne fa l'oggetto centrale dell'analisi, considerando che anche governi, gruppi di interesse ed elettori competono per massimizzare la propria funzione di utilità (Mueller, 1989). Ugualmente vanno ricordati gli studi sul comportamento decisionale avviati da Simon (1957) e continuati soprattutto da March e Olsen, che trattano (talora in modo radicale) questioni come la razionalità delle scelte, la stima delle preferenze future, la tecnica di scelta e lo stesso ruolo della decisione (March, 1988).

dell'intensità degli interventi potrebbe essere impiegata come occasione per aumentare il numero dei soggetti in grado di dare corso all'impegno attuativo, rendendo più concorrenziale il mercato ed evitando (data l'evidente limitata disponibilità di risorse finanziarie e manageriali pubbliche) il rischio della monopolizzazione delle iniziative da parte del grande capitale finanziario, le cui logiche d'investimento sono più consone ai grandi impegni attuativi di tipo intensivo (Galuzzi *et al.*, 1995).

30) Non è certo la sede questa per trattare i limiti normativi dell'economia del benessere. Sulla misura del benessere, sul confronto (anche intertemporale) e l'aggregazione di misure individuali, sulla funzione, la capacità e l'atteggiamento del decisore verte infatti buona parte della letteratura in materia di scelte pubbliche e di valutazione di risorse/servizi pubblici o di interesse pubblico.

L'impossibilità di definire una funzione di benessere sociale da massimizzare, in altri termini la mancanza di una nozione condivisa di *preferibilità sociale*, porta a continue e sostanziali innovazioni metodologiche riguardanti l'oggetto e le tecniche della valutazione, la base informativa e le modalità di scelta.

L'evoluzione cui si assiste determina una più attenta considerazione degli elementi che caratterizzano realmente il benessere sociale, una progressiva attenuazione dei giudizi di valore onde renderli più accettabili e più facilmente condivisibili, un interesse sempre più centrato sulle questioni dell'equità sociale e dell'impiego di risorse naturali, una più diffusa e differenziata dotazione informativa a supporto della scelta. E ancora: la ricerca di strumentazioni coerenti con la natura delle informazioni disponibili/necessarie, la chiara ammissione dell'incertezza e dell'incompletezza delle informazioni, la negazione sia dell'onniscienza tecnica che della razionalità e dell'altruismo del decisore, la espressa considerazione della distanza tra assunti teorici e mondo reale, l'obiettivo del raggiungimento del consenso in luogo di soluzioni eterodeterminate e perciò non condivise.

La stessa analisi costi-benefici (ACB), che è lo strumento più impiegato nella valutazione di politiche e progetti pubblici³¹, ha subito profonde innovazioni in relazione ai propri limiti 'tradizionali' - ascrivibili al ruolo di strumento applicativo dell'economia del benessere³² - tant'è che oggi, in letteratura, viene trattata la *social ACB* (Brent, 1996).

In ogni caso, l'opportunità di ricorrere a valori *non solo monetari* e ad ordinamenti *non solo di somma* può essere utilmente ripresa da Casini (*cit.*, pp.14-16), che propone «l'impiego di metodologie di ordinamento (completo o incompleto) delle alternative diverse dalla sommatoria e l'impiego di un quadro informativo in cui i prezzi di mercato, e più in generale i valori monetari, costituiscono solo una delle possibili fonti», le altre essendo costituite da ricerche specifiche (campionarie, per l'«acquisizione di informazioni dirette sull'utilità,

31) Si vedano in proposito il *Regulatory Impact Analysis Statement* canadese (Tcb, 1995) o le *best practices*, messe a punto in circa due anni di lavoro dalle principali agenzie statunitensi, relative sempre all'analisi economica di azioni di regolamentazione (Omb, 1996).

32) I limiti principali dell'ACB riguardano, da un lato, la misura/aggregazione del benessere individuale e, dall'altro, la limitazione dell'analisi alla sola efficienza allocativa, sostenuta dall'ipotesi di equilibrio parziale (Mishan, 1975).

sul contributo al benessere individuale») e da 'indicatori complessi' socio-ambientali non di mercato. Ciò nell'ambito di una lettura del benessere sociale che si rifà ai lavori di Sen, e in cui il problema della valutazione complessiva (ordinamento delle alternative e trattazione delle informazioni in un'ottica dinamica) è risolto, in coerenza con l'approccio adottato, mediante il ricorso alle tecniche derivate dalla teoria delle decisioni (Bernetti, Casini, 1995).

Riguardo invece alla classificazione delle tecniche di valutazione adottate nelle scelte pubbliche, altra utile lettura è quella offerta da Curto (*cit.*, pp. 43-44), che distingue due matrici teoriche prevalenti, ognuna fonte di un coerente approccio metodologico ed analitico. «La prima trae i presupposti dalla teoria delle decisioni e individua i propri strumenti nell'analisi multicriteri, enfatizzando la multidimensionalità dei problemi e il momento del processo decisionale [;] la seconda, incentrata sulla misura degli effetti monetari, trae invece i propri presupposti dall'economia del benessere e privilegia l'approccio costi-benefici».

Ruoli specifici possono poi essere assegnati, nel caso di scelte urbanistico-territoriali, a tecniche consolidate, diverse dall'analisi costi-benefici (tradizionale o 'sociale') e dalle varie famiglie di analisi multi-attributo (in particolare l'*analytic hierarchy process* (Saaty, 1980) o l'analisi di concordanza) e multi-obiettivo. Tra queste la già citata *community impact evaluation*, per la sua capacità di disaggregare gli esiti, anche monetari, delle alternative poste a confronto.

Tutto ciò senza dimenticare l'opportunità di un costante equilibrio tra esigenze operative e raffinatezza dell'analisi, tra integrazione delle conoscenze e specializzazione operativa, tra razionalità presunta delle valutazioni, costruzione sociale partecipata e significato simbolico della decisione.

E infine il processo di piano deve dare risposta ad ulteriori esigenze, diffondendo le informazioni, recuperando una capacità di disegno strategico, dotandosi di strumenti e procedure decisionali 'leggibili', assegnando un ruolo negoziale ai portatori di interessi diffusi, compiendo scelte condivise in favore anche delle generazioni future.

BBLIOGRAFIA

AAVV (1994), *Lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane: quali strategie? quali valutazioni?*, Atti del XXIV Incontro di Studio Ceset, Napoli, 6-7 ottobre.

ALBERTI M. (1994), «La città insostenibile», in Alberti M., Solera G., Tsetsi V., *La città sostenibile. Analisi, scenari e proposte per un'ecologia urbana in Europa*, Milano, Legambiente-Angeli: 15-62.

ARACHI G. (1993), «Il concetto di efficienza nella valutazione delle politiche economiche», *Giornale degli economisti e Annali di economia*, LII, 10-12: 575-602.

ARROW K.J. (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley & Sons (II ed., 1963, trad. ital. *Scelte sociali e valori individuali*, Milano, Etas, 1977).

ARROW K. J., SOLOW R., PORTNEY P.R., LEAMER E.E., RADNER R., SCHUMAN H. (1993), *Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation*, Washington, D.C., National Oceanic and Atmospheric Administration (unpublished report; short version in *Federal Register*, 58(10), jan. 15: 4602-4614).

BALBO M. (1996), «Le città secondo *Habitat II*», in Balbo M., Barbieri C.A. (a cura di), «*Habitat II: la Conferenza internazionale sugli insediamenti urbani*», *Urbanistica*, 107: 6-18.

BALBO M., BARBIERI C.A. (a cura di) (1996), «*Habitat II: la Conferenza internazionale sugli insediamenti urbani*», *Urbanistica*, 107: 6-36.

BERNETTI I., CASINI L. (1995), «Ambiente e benessere: un approccio secondo la teoria delle scelte sociali di Sen», *Rivista di Economia agraria*, L, 1: 3-40.

BRENT R.J (1996), *Applied Cost-Benefit Analysis*, Cheltenham-Brookfield, Elgar.

BUCHANAN J.M. (1959), «Positive Economics, Welfare Economics and Political Economy», *Journal of Law and Economics* (trad. ital. «Economia positiva, economia normativa ed economia politica», in Buchanan J.M., *Stato, mercato e libertà*, Bologna, Il Mulino, 1989: 85-105).

CAPELLO R. (1996), «Rendimenti urbani e risorse ambientali: una stima delle esternalità ambientali nella funzione di produzione urbana», in Camagni R. (a cura di), *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Bologna, Il Mulino: 53-82.

CAMAGNI R. (1996), «Lo sviluppo urbano sostenibile: le ragioni e i fondamenti di un programma di ricerca», in Camagni R. (a cura di), *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Bologna, Il Mulino: 13-51.

CAMPOS VENUTI G. (1995), «I principi e le regole della nuova legge urbanistica», in Barbieri C.A., Oliva F. (a cura di), «Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica», Inu-Commissione nazionale sul regime immobiliare, *Urbanistica Quaderni*, 7: 20-24.

CASINI L. (1995), «La valutazione dei beni e servizi ambientali: problemi teorici e applicativi», in Aavv, *L'Estimo nell'ordinamento delle professioni*, Atti del XXV Incontro di Studio Ceset, Roma, 2-3 ottobre: 9-24.

CEE (1993a), *Relazione sulla applicazione della direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*, COM (93) 28 def., 2 aprile.

CEE (1993b), *Risoluzione del Consiglio [...] riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, 93/C 138/01, 17 maggio.

CEE (1996a), *European sustainable cities*, Report by the Expert Group on the Urban Environment, European Commission, DG XI, march.

CEE (1996b), *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla revisione del programma comunitario [...]*, 96/C140/04, 11 maggio.

CLAWSON M. (1959), *Methods of Measuring the Demand for and Value of Outdoor Recreation*, (reprint 10), Washington D.C., Resources for the Future.

CURTO R. (1995), «Lo stato dell'arte nell'ambito dell'estimo urbano», in Aavv, *L'Estimo nell'ordinamento delle professioni*, Atti del XXV Incontro di Studio Ceset, Roma, 2-3 ottobre: 25-58.

CURTO R., SIMONOTTI M. (1995), «Le implicazioni economico-valutative della nuova legge urbanistica», in Barbieri C.A., Oliva F. (a cura di), «Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica», Inu-Commissione nazionale sul regime immobiliare, *Urbanistica Quaderni*, 7: 58-67.

DAL PIAZ A., FORTE F. (1995), *Piano urbanistico: interessi fondiari, regole perequative*, Napoli, Clean.

EGIDI M., TURVANI M. (a cura di) (1994), *Le ragioni delle organizzazioni economiche*, Torino, Rosenberg & Sellier.

FORTE F. (1996), «La perequazione immobiliare», (XXI Congresso Inu, Bologna, 23-25 nov. 1995), *Urbanistica Informazioni*, suppl.146: 21-32.

FREEMAN A.M.III (1993), *The Measurement of Environmental and Resource Values: Theory and Methods*, Washington D.C., Resources for the Future.

FUSCO GIRARD L. (1993), «Estimo, economia ambientale e sviluppo sostenibile», in Fusco Girard L. (a cura di), *Estimo ed economia ambientale: le nuove frontiere nel campo della valutazione*, Milano, Angeli: 13-43.

FUSCO GIRARD L. (1994), «Le aree metropolitane tra sviluppo e destrutturazione», in Aavv, *Lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane: quali strategie? quali valutazioni?*, Atti del XXIV Incontro di Studio Ceset, Napoli, 6-7 ottobre: 17-32.

GALUZZI P., PAREGLIO S., VITILLO P. (1995), «I casi della ricerca della Commissione Inu Regime immobiliare. Milano: una sperimentazione del modello

perequativo applicata ai progetti di Pirelli-Bicocca e Montecity», in Barbieri C.A., Oliva F. (a cura di), «Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica», Inu-Commissione nazionale sul regime immobiliare, *Urbanistica Quaderni*, 7: 158-177.

GARAU P. (1996), «Dopo Istanbul: la civiltà del territorio», in Balbo M., Barbieri C.A. (a cura di), «*Habitat II*: la Conferenza internazionale sugli insediamenti urbani», *Urbanistica*, 107: 23-28.

GIACOMELLI P., PAREGLIO S. (1996), «Compatibilità ambientale e valutazione di impatto nel piano urbanistico. Aspetti metodologici e problematiche applicative», in Aavv, *La valutazione d'impatto ambientale in Italia: stato dell'arte e prospettive*, Atti del Convegno Aaa-Fast-Centro Italiano Via, Università di Perugia, 10-11 ottobre: 401 ss.

GRAVELLE H., REES R. (1988), *Microeconomia*, Milano, Hoepli: 575.

HOTELLING H. (1949), *The Economics of Public Recreation: An Economic Survey of the Monetary Evaluation of Recreation in the National Parks*, Washington D.C., National Parks Service.

JOHANSSON P-O. (1991), *An Introduction to Modern Welfare Economics*, Cambridge, Cambridge UP.

LICHFIELD N. (1989), «Community Impact Evaluation in the Planning Process», in Realfonzo A., *La valutazione nella pianificazione urbana e regionale*, Atti del Convegno internazionale di Capri (a cura di A. Barbanente), Cnr-Iris, vol. I: 163-177.

MARCH J.G. (1988), *Decisions and organizations*, Oxford, Blackwell (trad. it. *Decisioni e organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1993, in particolare: 33-57, 253-286).

MINISTERO DELL'AMBIENTE (1996), *Principi e criteri di massima nella valutazione di impatto ambientale*, circ. 8/10/1996, GAB/96/15326, GU 31 ottobre 1996.

MISHAN E.J. (1975), *Cost-Benefit Analysis*, London, Allen & Unwin (II ed.).

MITCHELL R.C., CARSON R.T. (1989), *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*, Washington D.C., Resources for the Future.

MUELLER D.C. (1989), *Public choice II*, Cambridge, Cambridge UP.

MURARO G. (a cura di) (1992), *Economia dell'informazione ed economia pubblica*, Bologna, Il Mulino: 15.

NIJKAMP P., MUNDA G. (1994), «Urban Sustainable Development: Indicators for a Co-evolution of the Economy, the Community and the Environment», in Aavv, *Lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane: quali strategie? quali valutazioni?*, Atti del XXIV Incontro di Studio Ceset, Napoli, 6-7 ottobre: 227-251.

OECD (1989), *Environmental Policy Benefits: Monetary Evaluation*, Paris, Oecd publ.

- OKUN A.M. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- OLIVA F. (1993), «Urbanistica ed ecologia», in Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Bari, Laterza: 201-219.
- OMB - U. S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1996), *Economic Analysis of Federal Regulations (Under Executive Order 12866)*, mimeo, jan. 11.
- PETRETTO A. (1992), «Economia dell'informazione e teoria dell'intervento pubblico», in Muraro G. (a cura di), *Economia dell'informazione ed economia pubblica*, Bologna, Il Mulino: 17-68.
- REES W.E. (1992), «Ecological Footprints and Appropriate Carrying Capacity: What Urban Economics Leaves Out», *Environment and Urbanization*, IV, 2, oct: 121-130.
- RIDKER R.G. (1967), *Economic Costs of Air Pollution: Studies in Measurement*, New York, Praeger.
- ROSEN S. (1974), «Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Perfect Competition», *Journal of Political Economy*, 82, 1: 34-55.
- SAATY T.L. (1980), *The Analytic Hierarchy Process*, New York, McGraw-Hill.
- SCIMENI G. (1994), «Pianificazione urbanistica e sviluppo sostenibile», in Boscacci F., Camagni R. (a cura di), *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, Bologna, Il Mulino: 113-123.
- SEN A.K. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford UP (trad. ital. *La disuguaglianza*, Bologna, Il Mulino, 1994).
- SIGNORELLO G. (1995), «La misurazione del valore delle risorse naturali: lo stato dell'arte», in Aavv, *L'Estimo nell'ordinamento delle professioni*, Atti del XXV Incontro di Studio Ceset, Roma, 2-3 ottobre: 59-78.
- SIMON H. A. (1957), *Models of Man*, New York, Wiley.
- SIMON H. A. (1972), «From Substantive to Procedural Rationality», in McGuire C.B., Radner R.R. (eds), *Decision and Organization*, Amsterdam, North Holland (trad. it. «Dalla razionalità sostanziale alla razionalità procedurale» in Egidi M., Turvani M. (a cura di), *Le ragioni delle organizzazioni economiche*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994: 291-317).
- SIMONOTTI M. (1994), «Problemi estimativi dell'investimento immobiliare nelle aree metropolitane», in Aavv, *Lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane: quali strategie? quali valutazioni?», Atti del XXIV Incontro di Studio Ceset, Napoli, 6-7 ottobre: 253-273.*
- STANGHELLINI S. (1996a), «La nuova legge urbanistica: i principi e le regole», (XXI Congresso Inu, Bologna, 23-25 nov. 1995), *Urbanistica Informazioni*, suppl.146: 4-8.
- STANGHELLINI S. (a cura di) (1996b), *Valutazione e processo di piano*, Firenze, Alinea.

STANNERS D., BOURDEAU P. (eds) (1995), *Europe's Environment: The Dobris Assessment*, London, Earthscan.

STIGLITZ J.E. (1989), *Economia del settore pubblico*, Milano, Hoepli: 115-126.

TCB - TREASURY BOARD OF CANADA (1995), *Benefit/Cost Analysis Guide for Regulatory Programs*, mimeo, aug.

TURNER R.K., PEARCE D.W., BATEMAN I. (1996), *Economia ambientale*, Bologna, Il Mulino.

WHITE R.R., WHITNEY J. (1992), «Cities and the Environment: an Overview», in Stern R., White R., Whitney J. (eds), *Sustainable Cities: Urbanization and the Environment in International Perspective*, Boulder, Colorado, Westview: 5-52.

WIERINGA K. (ed) (1995), *Environment in the European Union - 1995. Report for the Review of the Fifth Environmental Action Programme*, Copenhagen, European Environment Agency.