

PIANIFICARE CON L'AMBIENTE

Urbanistica, ambiente, territorio:

idee e strumenti delle Agende 21 locali per una pianificazione sostenibile.

di Vanni Bulgarelli

Premessa

Pianificare con l'ambiente è un progetto promosso dal Comune di Modena in collaborazione con la Provincia di Modena, sostenuto dall'Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane e si propone di affrontare la complessa tematica delle relazioni tra pianificazione urbanistica e quella ambientale, inquadrata unitariamente, attraverso le agende 21 locali, nelle più ampie strategie del governo integrato del territorio¹. L'obiettivo specifico consiste nell'integrare, attraverso **agende 21 locali strategiche**, criteri, obiettivi e strumenti propri dell'azione ambientale locale e della pianificazione territoriale e urbanistica. Nel loro insieme le proposte intendono delineare prassi di *pianificazione urbanistica sostenibile*, rinnovando contenuti e metodi della *governance*, realizzando cioè, sulle idee di sviluppo sostenibile, un consenso più ampio e partecipato dei cittadini.

Pianificazione sostenibile e governo del territorio

La pianificazione urbanistica, regolando le trasformazioni dell'uso del suolo, determina alcuni decisivi effetti sullo sviluppo socio-economico dei territori. Il piano non è il solo strumento del governo delle trasformazioni urbanistiche, anzi spesso è il risultato di scelte sociali o economiche altrimenti determinate. Le agende 21 locali devono quindi occuparsi direttamente di tali aspetti, individuando: obiettivi, indicatori, strumenti e azioni implementabili nell'ambito delle funzioni amministrative connesse al governo del territorio e della trasformazione urbanistica. Non è più proponibile una separazione tra attività di trasformazione del territorio e interventi volti a contenere gli impatti delle attività antropiche, che gli stessi piani insediano. Le trasformazioni territoriali e urbanistiche sono fatti essenziali nel governo del territorio. La riqualificazione ambientale della città e del territorio passa infatti attraverso piani e interventi di trasformazione in grado di introdurre maggiori livelli di qualità ambientale e sociale, riducendo o eliminando le profonde distorsioni prodotte, soprattutto nell'ultimo secolo.

Gli Aalborg commitments e gli impegni comunitari

Nel documento finale *"Ispirare il futuro"* approvato dalla Conferenza Aalborg+10 sono stati attualizzati e confermati gli impegni e gli obiettivi comuni della carta². È importante ricordare la distinzione tra le azioni svolte nell'ambito dell'agenda 21 locale, interamente volontarie, non codificate da norme, e la prassi della pianificazione urbanistica che segue uno specifico apparato legislativo³.

L'integrazione tra urbanistica e ambiente richiede dunque uno stretto rapporto tra le diverse norme di settore e l'adozione, sui due fronti, di strategie volontarie dei decisori locali, che sono al contempo responsabili dell'assetto urba-

nistico e della qualità ambientale e sociale della città.

Il 5° *Aalborg commitment: Pianificazione e progettazione urbana*, esplicita la natura degli impegni che dovrebbero ispirare il governo dei processi di pianificazione e progettazione urbanistica⁴. I diversi punti suggeriscono anche una possibile definizione di **"qualità urbana"**: non standardizzabile, né coincidente con le "forme" e le dimensioni assunte dai diversi contesti urbani. Alla sua determinazione concorrono in varia misura:

- le **prestazioni del sistema urbano** ritenute soddisfacenti o desiderabili dai cittadini;
- gli **indicatori di stato misurabili** ambientali, sanitari, sociali, culturali, economici, di sicurezza;
- l'**accessibilità ai beni e ai servizi** e la loro disponibilità per le generazioni future;
- gli **elementi estetici e paesaggistici** che alludono a componenti identitarie e di appartenenza.

Criteri e strumenti generali

L'**agenda 21 locale strategica** dovrebbe contenere gli obiettivi generali relativi alla qualità sociale e ambientale dello sviluppo di una comunità, quale elemento sostanziale di coesione sociale tra le generazioni, tra i diversi gruppi sociali e tra le diverse specie naturali (biodiversità).

Criteri e strumenti generali sono:

- un apparato normativo regionale che favorisca l'**integrazione tra attività di pianificazione urbanistica, territoriale e ambientale**, superando ovunque sia tecnicamente possibile, la separazione settoriale che frammenta competenze, ambiti, soggetti;
- un **adeguato apparato conoscitivo (SIT)**⁵, supportando la partecipazione dei cittadini con efficaci azioni informative;
- l'individuazione dell'**area vasta, sovracomunale o infra-regionale, di riferimento per la pianificazione**, necessaria a confrontare a tale scala gli effetti delle previsioni insediative e infrastrutturali sulle matrici ambientali, il cui andamento travalica i confini amministrativi e le competenze istituzionali⁶;
- gli aspetti di **qualità sociale dello sviluppo** che vanno integrati con quelli ambientali, adottando una strumentazione specifica per **programmare la dotazione di servizi**;
- il **collegamento organico tra i diversi percorsi partecipativi attivati su tematiche specifiche** (piani della salute, piani della sicurezza, piani dei servizi sociali, urbanistica partecipata, bilancio partecipata...).

I progetti e le azioni politico-istituzionali dovrebbero rafforzare le coerenze tra governo delle trasformazioni territoriali

e dinamiche socio-economiche verso la sostenibilità urbana. In questo processo, ruolo fondamentale riveste lo *spazio pubblico* che interpreta e materializza parte di quei beni pubblici, non negoziabili, che costituiscono valori essenziali per la coesione sociale, la vivibilità e il benessere dei cittadini e ad un tempo valorizzano, anche in termini economici, i beni individuali privati.

Ruolo del Forum

Il confronto tra strategie, interessi, esigenze diverse, che si esprimono nelle scelte dei piani urbanistici e il rapporto tra queste e gli obiettivi di sviluppo sostenibile non può che essere un luogo pubblico e partecipato, nel quale le posizioni sono espresse in modo trasparente e responsabile.

L'organizzazione delle attività del *forum*, sulla base degli *Aalborg commitments*, dovrebbe prevedere:

- l'approfondimento e l'assunzione del quadro conoscitivo, circa le strategie insediative e i loro effetti socio-ambientali specifici;
- una puntuale attività informativa dei cittadini e in particolare dei partecipanti;
- lo svolgimento di audizioni e confronti nelle fasi propeedeutiche all'elaborazione dei piani;
- l'inclusione delle attività di urbanistica partecipata nell'ambito dell'articolazione del *forum*;
- l'elaborazione degli obiettivi e degli indicatori da adottare;
- il monitoraggio degli esiti e il riscontro delle proposte nei documenti di piano elaborati dalle strutture competenti.

Il *forum* dovrebbe esercitare direttamente o attraverso documenti, in sede di **conferenza di pianificazione**, ove prevista ovvero appositamente costituita ove non richiesta dalla normativa regionale vigente, il proprio diritto di *voce* o di istanza, circa gli obiettivi, gli indicatori e gli elementi di valutazione del piano.

Criteri e strumenti specifici

Anche la pianificazione urbanistico-ambientale richiede una rinnovata strumentazione, circa la formazione delle previsioni insediative, che concorra ad un **miglioramento complessivo della qualità del progetto urbano**, compresi gli aspetti estetici, tipologici ed identitari.

Criteri e strumenti per tali obiettivi sono:

- la **definizione del limite di carico** dell'area interessata

e delle matrici ambientali coinvolte, attraverso il **bilancio ambientale dell'intervento (ecobilancio)**. Il bilancio è formulato sulla base di una puntuale contabilità ambientale e considera: il **capitale ambientale disponibile** con gli eventuali **deficit** ambientali accumulati, il **bilancio previsionale socio-ambientale del progetto**;

- la **valutazione di impatto ambientale e sociale dei piani e dei programmi (VAST)** e la **valutazione di impatto ambientale dei singoli progetti (VIA)**, pubblici e privati, ove prevista;
- formulazione e adozione di una **carta delle vocazioni storico-ambientali e del paesaggio**, che consenta di leggere gli effetti delle strategie insediative sulle identità territoriali e sul patrimonio storico-ambientale;
- adozione di **indicatori specifici** in grado di rendere misurabili gli obiettivi e di tradurli in parametri (indici e standard) urbanistici.

Integrare obiettivi e strumenti

Il **progetto urbanistico** è frutto sempre di **una idea di trasformazione**, che può contenere obiettivi di miglioramento dell'organizzazione urbana, della sua sostenibilità, ovvero rispondere prevalentemente ad altre esigenze di tipo economico o sociale. Le regole possono quindi consentire di ricombinare **aspetti economico-finanziari, urbanistici e ambientali** propri del progetto, puntando non solo al controllo dell'espansione o al miglioramento delle dotazioni standard, ma anche all'implementazione di obiettivi di sostenibilità. Questo può essere declinato adeguando le norme di attuazione dei piani ai criteri base della sostenibilità:

- mantenimento e miglioramento della biopotenzialità;
- riduzione del consumo di suolo e di risorse naturali non rinnovabili;
- recupero di suolo, di energia e di materia;
- riduzione degli impatti e dei rischi connessi;
- universalismo nell'accessibilità ai beni naturali e ambientali.

Si possono quindi intrecciare obiettivi socio-ambientali e strumenti urbanistici attraverso:

- l'applicazione di sistemi di **co-pianificazione**;
- interventi di **perequazione** finalizzati a perseguire maggiore equità e nuovi equilibri ecologici nella scelta localizzativa degli insediamenti;

Igienstudio

IGIENE AMBIENTALE EDILIZIA E URBANISTICA

IGIENE ALIMENTARE

CONSULENZA PER LA CERTIFICAZIONE
ISO 9000 - ISO 14000

col Vento
in Poppa

60035 Jesi /AN
Viale del Lavoro, 37/b
tel. 0731/203232 - 3 r.a.
fax 0731/201714
www.igienstudio.it
e-mail: info@igienstudio.it





Il Duomo di Modena

- interventi di **compensazione** per governare previsioni di piano, orientando o modificando scelte localizzative o volumetriche, o introducendo nel progetto elementi che ne compensino gli effetti;
- un **sistema di incentivi**, per investimenti, che migliorino la *performance ambientale e sociale del progetto*.

Il sistema degli incentivi risulta più efficace se è accompagnato da **indicazioni prescrittive o vincolative** non negoziabili. Tali indicazioni potranno essere graduate nel tempo e nello spazio. Il sistema degli incentivi, volumetrici o di altro tipo, concorre insieme al bilancio ambientale dell'intervento a rendere più efficace la valutazione **dell'equilibrio economico** del progetto, che spesso non contabilizza i costi indiretti, sociali e ambientali, che saranno posti a carico della collettività o il valore aggiunto dovuto al maggiore comfort ambientale raggiunto. Infine, decisiva è la messa a punto di una **strumentazione fiscale e parafiscale**: locale, regionale e nazionale, coerente con le strategie di governo sostenibile del territorio.

Indicatori di sostenibilità del progetto urbano

La connessione tra obiettivi propriamente urbanistici (risposta ai fabbisogni residenziali, produttivi, di mobilità, di servizi etc.) e quelli ambientali (riduzione del consumo di suolo, tutela della biodiversità, salvaguardia e miglioramento della qualità delle matrici ambientali, risparmio di energia da fonti non rinnovabili, ecc.), comporta la possibilità di **misurare le prestazioni ambientali del progetto e del territorio interessato**. Passare dagli standard urbanistici alla definizione della prestazione complessiva del progetto, significa tradurre in indicatori sintetici gli obiettivi di qualità del progetto stesso, che ovviamente include gli standard, ridefiniti alla luce dei risultati attesi.

La performance ambientale e sociale attesa diventa il primo

livello nel processo di pianificazione, punto cardine delle scelte del piano. Andranno quindi valutati e tradotti in indicatori quali-quantitativi:

- il consumo o il recupero di suolo (pro-capite);
- la permeabilità dei suoli e la sicurezza idraulica dell'area urbana;
- il consumo, lo scarico e la qualità delle acque superficiali e sotterranee (carico idraulico);
- il carico energetico dell'insediamento;
- la biodiversità prodotta e residua;
- la produzione di rifiuti;
- l'organizzazione della mobilità a breve e medio raggio.

Conclusioni

Da qualche decennio anche in Italia il problema della qualità ambientale e sociale del progetto urbano è con più forza all'attenzione di progettisti, amministratori e cittadini e viene affrontato in un numero crescente di realtà locali, con ricerche ed esperienze importanti e sovente contraddittorie. Il lavoro svolto e qui sinteticamente proposto tenta di combinare, attraverso approcci interdisciplinari, elementi decisivi che guidano la committenza, ovvero la *governance* locale, collocando la partecipazione dei cittadini, attraverso le agende 21 locali, tra gli snodi essenziali di un rinnovato governo del territorio.

Note

¹ Il lavoro trae origine dal Progetto "Le città sostenibili. Storia, natura, ambiente" ideato e realizzato dall'Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana dell'Assessorato alla Cultura del Comune di Modena. Per ulteriori informazioni e per scaricare il testo integrale del **report** qui sintetizzato vedi: www.cittasostenibile.it. Nell'ambito dello stesso progetto è stato prodotto il volume: V. Bulgarelli (a cura di), *Città e ambiente tra storia e progetto*, Franco Angeli Editore, Milano 2004.

² Sugli Aalborg commitments vedi al sito web www.aalborgplus10.dk o al sito web www.a2litaly.it.

³ Per un quadro della complessità e della sovrapposizione delle normative relative a diversi ambiti di pianificazione vedi: P. Colletta, R. Manzo: Pianificazione urbanistica e ambientale: aspetti del quadro normativo, in V. Bulgarelli (a cura di) *Città e ambiente tra storia e progetto*, cit., pagg. 52-82.

⁴ Anche per l'Unione Europea cresce l'impegno per l'implementazione di politiche di sostenibilità, come indicato nella Decisione del 2001 del Parlamento e del Consiglio relativa alla definizione di un quadro comunitario di cooperazione per l'*Integrazione della dimensione ambientale nell'ambiente urbano*. Con la comunicazione: *Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano* (COM 2004/60), la Commissione della UE ha voluto impegnare il Parlamento, il Consiglio, il Comitato Economico Sociale e il Comitato delle Regioni in un approfondimento delle azioni nei paesi dell'Unione, eventualmente sostenute da specifici programmi di intervento anche finanziario, per il complessivo miglioramento dell'ambiente urbano.

⁵ I Sistemi Informativi Territoriali sono il modo più efficace per organizzare e gestire sequenze complesse di dati, interrogabili in relazione all'individuazione puntuale su cartografie georeferenziate dei tematismi scelti.

⁶ Tale azione dovrebbe essere favorita in quelle regioni che hanno realizzato e approvato Piani Paesistici Territoriali Regionali, non come riorganizzazione del sistema vincolistico originato dalla specifica normativa nazionale, ma quale strumento di regolazione della vocazione dei territori, della loro destinazione preminente e delle opportunità di sviluppo socio-economico offerte dalla tutela e valorizzazione dinamiche delle risorse naturali.