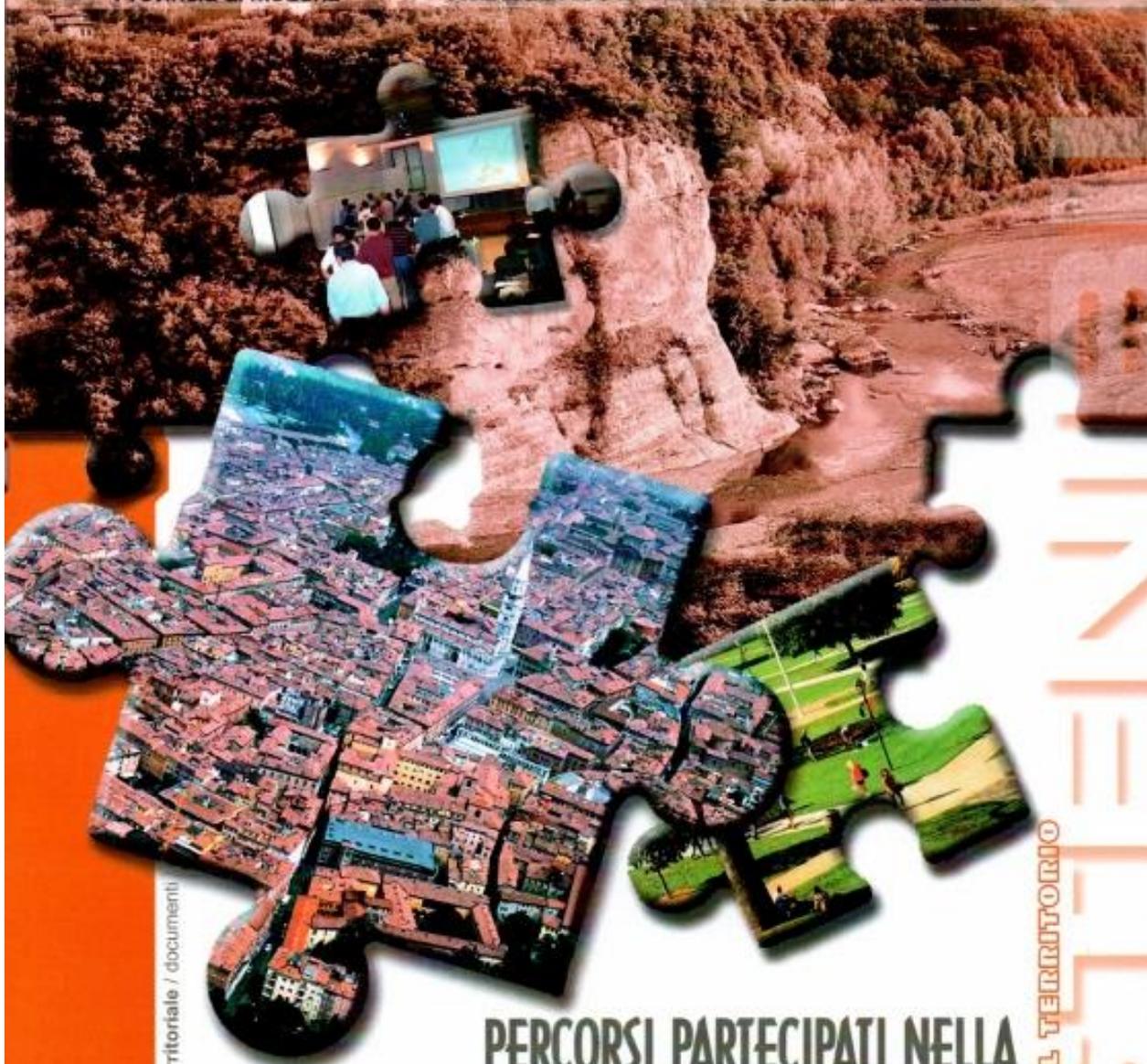




Provincia di Modena

AGENDE 21 LOCALI ITALIANE

Comune di Modena



/ area programmazione e pianificazione territoriale / documenti

# PERCORSI PARTECIPATI NELLA PIANIFICAZIONE D'AREA VASTA

Atti del Workshop nazionale  
Modena 17 febbraio 2006

QUALITÀ URBANA E DEL TERRITORIO

## INDICE

### Saluti

GIOVANNI FRANCO ORLANDO, Assessore alle Politiche Ambientali del Comune di Modena 9

### Apertura

MAURO TESAURO, Coordinatore del Gruppo di Lavoro "Città sostenibili",  
consigliere incaricato del Sindaco di Modena per i Piani di azione locale di Agenda 21 11

### Intervento

MAURIZIO MALETTI, Assessore alle Politiche Urbanistiche e Qualità del  
Territorio e Vicepresidente della Provincia di Modena 13

### Introduzione

VANNI BULGARELLI, Responsabile scientifico del Gruppo di Lavoro "Città sostenibili" 15

## LE ESPERIENZE 23

### **Provincia di Modena "Modalità di gestione di un processo partecipato intersectoriale per la programmazione territoriale d'area vasta. Il caso del Forum P.T.C.P. della Provincia di Modena"**

ERIUCCIO NORA, Direttore Area Pianificazione e Programmazione Territoriale della  
Provincia di Modena e WALTER SANCASSIANI, FocusLab – Consulente Area Pianificazione  
e Programmazione Territoriale della Provincia di Modena 25

### **Provincia di Foggia "P.T.C.P. di Foggia: i forum con le comunità locali"**

GIOVANNA CARATÙ, Ufficio di Piano della Provincia di Foggia 33

### **Provincia di Prato "Il P.T.C.P. di Prato tra partecipazione valutazione ed attuazione"**

DANIELE MAZZOTTA, Responsabile del P.T.C.P. di Prato, del S.I.T. e dell'Osservatorio  
Provinciale sul Governo del Territorio 39

### **Provincia di Chieti "La sperimentazione della VAS applicata al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale"**

LUCIANO NELLI, Assessore all'Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Provincia  
di Chieti; ANTONIO DI CHIACCHIO, Dirigente Settore Urbanistica della Provincia di Chieti;  
VALERIO URSINI, Responsabile Settore Pianificazione Territoriale della Provincia di Chieti 48

### **Provincia di Bologna "Dalla VALSAT del P.T.C.P. alla VALSATA dei Piani di Settore: ovvero la partecipazione nel governo del territorio"**

GABRIELE BOLLINI, Responsabile del Settore Valutazione di Sostenibilità Ambientale e  
Territoriale (VALSAT) della Provincia di Bologna 57

## I CONTRIBUTI 67

### **"Rischi e pericolosità naturali nella pianificazione di area vasta"**

MARIO PANIZZA, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia 69

### **"Piani urbanistici, partecipazione e insediamenti in area vasta"**

ANNA MARSON, Istituto Universitario di Architettura – Venezia 75

### **"Infrastrutture e grandi opere tra pianificazione e consenso"**

MARIA ROSA VITTADINI, Istituto Universitario di Architettura – Venezia 85

*Questa versione degli atti è ridotta alla sola presentazione e all'introduzione. Copia integrale degli atti può essere richiesta all'Assessorato alla Cultura, Comune di Modena, via Galaverna 8.*

## Presentazione

Il governo del territorio è da tempo uno dei compiti più ardui per le istituzioni pubbliche locali. La destinazione delle aree per gli insediamenti residenziali e produttivi o per collocare impianti industriali ed energetici complessi, la scelta dei corridoi per le infrastrutture della mobilità e le molteplici problematiche della riqualificazione delle città impattano in vario modo con il mantenimento delle aree agricole e forestali, con gli ecosistemi esistenti, con le esigenze della loro tutela e con le preoccupazioni dei cittadini residenti.

L'uso del territorio costituisce una delle leve essenziali dello sviluppo delle comunità, una opportunità da governare, nel quadro di strategie di sostenibilità riconosciute e condivise. Il 5° *Aalborg commitment: Pianificazione e progettazione urbana*, rinvia ad una idea di trasformazione della città che, attraverso il progetto urbano, concorre a migliorarne la qualità ambientale. Tuttavia, in particolare nelle aree a più forte espansione insediativa, lo stesso oggetto dell'azione di trasformazione cambia. La città perde i suoi netti confini ed è sempre più difficile delimitarne la forma, le funzioni e la fisiologia connessa all'uso delle risorse ambientali. Anche per questo i progetti urbanistici vanno per un verso inquadrati in un contesto di area vasta, perché dalla scala più ampia dipendono in modo sempre più forte le loro implicazioni sistemiche e ambientali, quindi il loro successo; in secondo luogo richiedono una partecipazione attiva dei cittadini alle scelte, per evitare incomprensioni e per sostenere con il consenso e l'assunzione di responsabilità diffuse, nuove prospettive territoriali di sviluppo. Questo è ancora più necessario quando si intende realizzare, anche attraverso la pianificazione, l'integrazione delle trasformazioni urbanistiche e territoriali, con la tutela e la valorizzazione degli ecosistemi locali, consapevoli della portata della sfida che investe gli organi di governo locali.

La complessa tematica è stata affrontata nel corso del *workshop: Percorsi partecipati nella pianificazione di area vasta* organizzato nella Sala del Consiglio Provinciale di Modena lo scorso 17 febbraio 2006, dal Gruppo di Lavoro "Città sostenibili" dell'Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, che ha come *leader* il Comune di Modena e *co-leader* la Provincia di Modena, enti tra i fondatori dell'Associazione. Tale appuntamento prosegue l'impegno del Gruppo, e attraverso questi dell'Associazione, sui temi della partecipazione dei cittadini nei processi di progettazione urbana e di pianificazione territoriale, che aveva avuto un primo significativo appuntamento con l'iniziativa *Pianificare con l'ambiente*. In particolare, l'interesse dell'Amministrazione Provinciale di Modena coincide con la fase preparatoria del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che per metodo e contenuti intende incrociare in modo originale gli strumenti e gli obiettivi della programmazione, con il metodo e gli strumenti della partecipazione propri dell'Agenda 21 locale. I processi partecipativi dell'Agenda 21 locale in Italia si sono misurati con il tema della pianificazione territoriale di area vasta, solo in pochissime occasioni. In questo senso il *workshop* nazionale ha rappresentato una opportunità di confronto di alto profilo e una tappa di quel percorso, i cui contenuti vengono qui messi a disposizione di chi, a quella sfida, non intende sottrarsi.

Maurizio Maletti  
Assessore alla Pianificazione  
Vice Presidente Provincia di Modena

Emilio D'Alessio  
Presidente Associazione  
Coordinamento Agenzie 21 Italiane

## Introduzione

### Una pianificazione partecipata per un governo integrato e sostenibile delle trasformazioni territoriali<sup>1</sup>

Vanni Bulgarelli

#### Premessa

Proseguendo il lavoro avviato con la elaborazione del *report* “**Pianificare con l’ambiente**”, il Gruppo di Lavoro “**Città sostenibili**” dell’Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, ideato e coordinato dal Comune e dalla Provincia di Modena, ha impostato un nuovo programma di attività con il quale intende affrontare anche le problematiche connesse alla pianificazione territoriale di “area vasta”<sup>2</sup>. L’approccio scelto riguarda in particolare due aspetti cruciali per le strategie di sviluppo sostenibile: attivare percorsi partecipati per favorire la più ampia responsabilizzazione dei cittadini circa il governo del territorio e realizzare, anche attraverso la pianificazione, l’integrazione delle trasformazioni urbanistiche e territoriali con la tutela e la valorizzazione degli ecosistemi locali. Questo incontro si propone di mettere a confronto esperienze diverse di amministrazioni provinciali, che hanno variamente affrontato tali aspetti, nell’ambito della definizione dei propri strumenti di pianificazione territoriale di coordinamento.

#### Area vasta per integrare ambiente e progetto urbano

Il 5° *Aalborg commitment: Pianificazione e progettazione urbana*,<sup>3</sup> rinvia ad una idea di trasformazione della città che, attraverso il progetto urbano, concorre a migliorarne la qualità ambientale. Tuttavia, in particolare nelle aree a più forte espansione insediativa, lo stesso oggetto dell’azione di trasformazione cambia. La città perde i suoi netti confini ed è sempre più difficile delimitarne la forma, le funzioni e la fisiologia connessa all’uso e ai “flussi” delle risorse ambientali.

La crescente porosità degli insediamenti residenziali e produttivi, delle infrastrutture, in particolare di quelle lineari destinate alla mobilità, caratterizza ampie zone marginali, in tempi recenti ancora dominate dalla naturalità artificiale della campagna e travalica i confini amministrativi rendendo ancora più evidente la limitatezza di un governo delle trasformazioni urbanistiche definito alla sola scala comunale. L’integrazione, attraverso gli strumenti di piano, tra obiettivi di qualità ambientale e previsioni insediative o di destinazione dell’uso dei suoli, implica non solo un approccio d’area vasta, contemplato da tempo dalla normativa nazionale e regionale, ma ne rende indispensabile un suo sostanziale rafforzamento.

Il principio generale dell’interdipendenza tra ecosistemi e dell’unitarietà delle matrici ambientali è infatti del tutto evidente nelle aree tra loro contigue, dove gli effetti delle attività antropiche dei territori contermini si sovrappongono. La pianificazione di area vasta, regionale e provinciale, in

---

<sup>1</sup> Il workshop è stato ideato e realizzato dal Gruppo di lavoro “Città sostenibili”, con la collaborazione dell’Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana dell’Assessorato alla Cultura del Comune di Modena diretto da Catia Mazzeri e del dott. Alessandro Ghinoi. L’Area Programmazione e Pianificazione Territoriale della Provincia di Modena diretta da Eriuccio Nora ha inserito l’appuntamento tra le iniziative di supporto al percorso partecipato di aggiornamento del proprio PTCP.

<sup>2</sup> Il termine “area vasta” è da tempo utilizzato per indicare scale territoriali di intervento sovracomunali e comunque non necessariamente coincidenti con determinati confini amministrativi locali. Il territorio di un parco naturale o una porzione di regione considerata omogenea, per caratteri ambientali o socio-economici, può essere ricondotto a tale accezione. Nel nostro caso il riferimento è alla dimensione provinciale, che fa coincidere l’area sovracomunale col confine amministrativo dell’ente locale sovraordinato ovvero intermedio tra regione e comune.

<sup>3</sup> I dieci Aalborg commitments sono stati definiti e assunti alla Conferenza di “Aalborg Plus 10 Ispirare il futuro” tenutasi nell’omonima città danese nel giugno del 2004.

particolare attraverso il PTCP<sup>4</sup>, dovrebbe affermare decisamente il primato del governo integrato del territorio, rendendo coerenti a questo obiettivo le numerose e stratificate pianificazioni settoriali, in materia ambientale e no, e le singole previsioni urbanistiche comunali. Le potenzialità insediative, in termini localizzativi e quantitativi, e le relative compatibilità socio-ambientali, dovrebbero essere indicate in modo condiviso e coincidente nel PTCP e nei PSC o nei PRG dei comuni. In questo senso, teorie e prassi della **co-pianificazione** tra soggetti istituzionali di diverso livello: comune, provincia, regione, stato, o del medesimo livello territorialmente contigui, sono da sviluppare al fine di verificarne l'efficacia. Proprio la procedura di co-pianificazione, può consentire di realizzare, nell'ambito dei percorsi di agenda 21 locale, o attraverso altri specifici strumenti, processi partecipativi opportunamente articolati, in relazione ai diversi soggetti coinvolti.

Con la recente Comunicazione al Consiglio e al Parlamento dell'Unione: *Una strategia tematica per l'ambiente urbano* (COM 2005/718 final), la Commissione ha ripreso sintetizzandoli<sup>5</sup> i contenuti proposti con la Comunicazione *Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano* (COM 2004/60), confermando l'importanza attribuita ai temi affrontati nei due documenti, che costituiscono comunque un decisivo punto di riferimento per l'insieme dei territori dell'Unione.

Nel documento del 2004 vengono fatti espliciti riferimenti alla priorità di una progettazione urbana sostenibile in quanto: " *Le modalità di assetto e utilizzazione del territorio in una zona urbana sono un elemento determinante per definire il carattere di una città, le sue prestazioni ambientali e la qualità della vita dei suoi abitanti.* " E ancora: " *La proliferazione urbana è la questione più urgente da affrontare a livello di progettazione. Le città si stanno espandendo verso le periferie fino alle zone rurali ad una velocità superiore al tasso di crescita della popolazione (a fronte di un'espansione del 20% negli ultimi 20 anni, nello stesso periodo la popolazione è aumentata solo del 6%). Le zone verdi (terreni agricoli e naturali di valore) sono state sostituite da edifici commerciali e ad uso residenziale a bassa densità. La proliferazione urbana aumenta la necessità di spostamento e la dipendenza dal trasporto a motore privato, che a sua volta provoca una maggiore congestione del traffico, un più elevato consumo di energia e l'aumento delle emissioni inquinanti.* " Particolarmente interessante anche per il caso italiano è l'affermazione che: " *Lo spostamento delle attività economiche al di fuori dei confini amministrativi comunali riduce inoltre il gettito fiscale delle città interessate, compromettendone la capacità di investimento futura.* "

Anche questo non secondario aspetto, legato alla fiscalità immobiliare locale e agli oneri di urbanizzazione, impone l'assunzione di iniziative istituzionali che ridefiniscano, nel quadro della co-pianificazione di "area vasta", anche una nuova organizzazione della fiscalità ad essa connessa.

### **Pianificazione, valutazione, informazione e partecipazione**

I piani urbanistici o territoriali, nella loro ormai multiforme accezione e articolazione, più o meno efficacemente normati a livello nazionale o regionale, riconducono all'esigenza di disporre di strumenti pubblici trasparenti, aventi diverso livello di definizione e di coerenza, in grado di tradurre

---

<sup>4</sup> I Piani Territoriali di Coordinamento (PTC) sono previsti dalla legge urbanistica del 17 agosto 1942 n. 1150. Con il trasferimento di competenze in materia urbanistica alle regioni, i PTC hanno in parte cambiato caratteristiche e denominazione attraverso la legislazione regionale, che ha assegnato alle province specifiche attribuzioni che includono la predisposizione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP).

<sup>5</sup> In realtà la seconda Comunicazione ha semplificato l'articolazione delle questioni affrontate e degli apporti dei tre gruppi di approfondimento a suo tempo costituiti. L'invio di due comunicazioni sullo stesso argomento a meno di due anni di distanza tra loro, di cui la seconda più generica della prima, si spiega con il successivo passaggio dall'idea di predisporre una direttiva sul tema, all'ipotesi di una raccomandazione agli stati membri, infine risoltasi in una nuova comunicazione al Consiglio e al Parlamento, a testimonianza delle diversità esistenti nell'Unione e delle oggettive difficoltà incontrate nella produzione di una normativa comunitaria, su aspetti tanto importanti quanto complessi.

in concreto previsioni di trasformazione del territorio, fissando regole e obiettivi della progettazione urbana. Sia che indichino la destinazione d'uso dei suoli, conformando le proprietà alle previsioni, o che stabiliscano limiti e vincoli o individuino opportunità su aree già edificate o libere, pubbliche o private, i piani continuano a costituire, imponendo una visione di insieme dei processi e degli assetti, un elemento essenziale per qualsiasi progetto di trasformazione urbana o territoriale. I limiti delle esperienze compiute e degli strumenti tradizionali della pianificazione, ancora largamente in uso, impongono una ulteriore sostanziale innovazione, a partire da un nuovo quadro normativo nazionale. Tuttavia, non sembra per questo eliminabile la necessità di una regolazione pubblica, trasparente, impersonale nell'uso della matrice ambientale base dello sviluppo: il suolo.

Molti elementi hanno concorso a rendere le scelte urbanistiche e territoriali sostanzialmente oscure ed estranee a forme di partecipazione dei cittadini, sperimentate in altri settori della vita pubblica. L'oggettiva complessità dei temi e degli strumenti tecnici, si è combinata con la centralizzazione delle decisioni, soprattutto di quelle a forte valenza economica. La scarsa informazione e la presenza di limiti culturali, anche nelle pubbliche amministrazioni più avvertite e dinamiche, hanno nel tempo determinato una scissione netta tra chi "fa la città e organizza lo sviluppo dei territori" e l'insieme dei cittadini. Recentemente, non senza contraddizioni, si sono moltiplicate esperienze non solo di informazione e comunicazione preventive, ma di vero e proprio coinvolgimento di cittadini o più spesso di loro rappresentanze nel percorso decisionale, che porta a scelte decisive per il futuro delle città e dei territori. Tuttavia, anche i questi casi meritevoli, è spesso mancato un effettivo lavoro culturale, di sedimentazione di una conoscenza più diffusa circa la caratteristica e l'evoluzione degli strumenti di piano utilizzati, gli esiti attesi e conseguiti nel tempo dallo sviluppo urbano, quali elementi essenziali a sostegno del processo partecipativo. C'è ancora molto da fare per una effettiva diffusione della cultura urbanistica, ambientale e dell'organizzazione del territorio.

Anche in questo caso, il nuovo quadro normativo comunitario spinge all'innovazione quello nazionale. Prima con le direttive sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), poi con l'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica degli effetti di determinati piani e programmi (VAS) e in parte con la Valutazione di compatibilità ambientale di piani che coinvolgono aree naturali sensibili (VincA), la Comunità Europea ha teso rafforzare non solo gli strumenti di valutazione tecnica preventiva dell'impatto dell'azione antropica sull'ambiente, ma anche l'impegno per una adeguata informazione dei cittadini, quale premessa alla tutela dei loro diritti e alla loro partecipazione alle decisioni.<sup>6</sup>

Più recentemente sono state introdotte nella normativa comunitaria, con la Direttiva 2003/35/CE, non ancora recepita dall'Italia, procedure obbligatorie circa l'informazione preventiva, la consultazione e la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, che tra l'altro adegua il diritto comunitario alle disposizioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia ed entrata in vigore nel 2001.<sup>7</sup>

Tali provvedimenti integrano e completano quanto disposto dalla Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, recepita dall'Italia con la L. 31 ottobre 2003, n. 306 e recentemente attuata con il D.Lgs 19 agosto 2005 n.195. Il nuovo complesso normativo rafforza e amplia gli strumenti volontari adottati e sperimentati da amministrazioni pubbliche e in particolare la

---

<sup>6</sup> Per la VAS il riferimento normativo è la Direttiva 2001/42/CE e le leggi nazionali di recepimento, rese meno incisive da recenti modifiche.

<sup>7</sup> La Direttiva 2003/35/CE è stata recepita con la legge n. 62 del 18.4.2005 e non ancora attuata. Per qualche approfondimento vedi: Vanni Bulgarelli e Catia Mazzeri "La partecipazione informata dei cittadini" in "Città e ambiente tra storia e progetto" a cura di V. Bulgarelli, Franco Angeli, Milano 2004; vedi inoltre F. La Camera, "Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica", Editori Riuniti Roma 2004.

VAS, o sue varianti (VALSAT), indicata da alcune regioni nelle leggi sul governo del territorio e sulla pianificazione, con la possibilità di incrociarli con quelli di Agenda 21 Locale. Si tratta di strumenti importanti sulla strada del rafforzamento e della diffusione del consenso verso le strategie pubbliche di sviluppo sostenibile.

La partecipazione per essere efficace deve essere effettiva, preventiva, informata. Deve concorrere ad assumere decisioni e relative responsabilità. Si sta diffondendo una sorta di “retorica della partecipazione”, che in diverse pubbliche amministrazioni trasforma in procedure codificate esperienze praticate in contesti spesso sostanzialmente diversi e talvolta viene giustapposta ad altri strumenti o a processi partecipativi sperimentati, come si trattasse di attivare un ufficio o una prestazione burocratica tra le altre. Il processo di Agenda 21 locale sta correndo questo rischio. Il suo confinamento su scelte parziali o relativamente innocue, rischia di svuotarne la portata innovatrice della *governance* locale, nella prospettiva strategica dello sviluppo sostenibile. Proprio dal nuovo quadro normativo comunitario e nazionale può venire una spinta positiva, per una nuova e diversa integrazione tra politiche per la sostenibilità, procedure volontarie di innovazione dei processi decisionali di governo, come l’Agenda 21 locale, e obblighi della pubblica amministrazione nell’informazione preventiva, nella consultazione e nella partecipazione dei cittadini. Questo anche al fine di evitare nuove incongrue separazioni o stratificazioni normative e procedurali incoerenti.

La partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni non deve ovviamente sostituire, ma integrare, i meccanismi propri del potere pubblico, esercitato dalle istituzioni della democrazia rappresentativa. Il percorso partecipato impegna tuttavia i proponenti un progetto a motivarne pubblicamente l’utilità, a rendere trasparenti le diverse possibili opzioni e le ragioni della scelta, compresa l’esplicitazione degli interessi economici e sociali coinvolti. Obbliga poi all’assunzione di responsabilità condivise sulle decisioni, prese sulla base di elementi tecnici accertati e documentati, valutati da organismi terzi, in un contesto conoscitivo fondato su validi dati circa gli impatti, ambientali e sanitari in particolare. Comporta l’adozione di precisi e contestuali meccanismi compensativi sul piano ambientale e socio-economico.<sup>8</sup>

Recentemente alcuni media hanno ripreso, reiterando una denuncia periodicamente ricorrente, il diffondersi della “sindrome di NIMBY”, attribuendo a questo il blocco di importanti opere di vario genere. Ciò testimonia del perdurare di un ritardo culturale presente in chi orienta l’economia, opera nei mezzi di informazione o dirige, da amministratore o tecnico, le pubbliche istituzioni. La percezione di un possibile grave rischio, tale da compromettere salute, qualità dell’ambiente di vita o abitudini consolidate; la sfiducia verso i soggetti proponenti, le istituzioni pubbliche che devono autorizzare l’opera o le autorità di controllo; l’effettiva ineguale distribuzione dei costi e dei benefici, che concentra i primi sulla scala locale e distribuisce i secondi in modo poco percepibile su scale più ampie; costituiscono nel loro insieme gli elementi scatenanti reazioni sovente emotive e decise reazioni avverse, che si combinano con quelle di chi semplicemente si oppone alla lesione di propri specifici interessi. Questo stato di cose è oggi una parte del problema del consenso, che la *governance* deve affrontare, non un inciampo imprevisto. La crescente sensibilità dei cittadini per l’ambiente e la salute, seppure ancora contraddittoria, poco strutturata, spesso non supportata da adeguata conoscenza, non è fatto negativo da temere. Come non lo è l’appannarsi di certa retorica dello sviluppo, utilizzata per giustificare scelte predatorie nei confronti dell’ambiente e del lavoro.

---

<sup>8</sup> Interessante è stata la strumentazione adottata per la Valutazione di Impatto Ambientale della tratta Milano-Firenze delle nuove linee ferroviarie ad alta capacità.

In questo senso i “comitati spontanei di cittadini” si evolvono sempre più sovente in strumenti cognitivi di approfondimento, utili per intessere reti di alleanze più ampie e relazioni politiche, tali da condizionare decisioni delle autorità pubbliche, influenzando la pubblica opinione.

Questa situazione non si affronta con scorciatoie, semplificando o eliminando procedure di garanzia o riducendo la trasparenza del percorso deliberativo, ma rafforzando le azioni di informazione, di promozione della cultura scientifica e ambientale, assicurando trasparenza e accessibilità dei dati.<sup>9</sup>

In una sua recente ricerca l'ISPO ha monitorato il livello di sensibilità nei confronti dell'ambiente, dalla quale risulta che i cittadini italiani:

- considerano l'ambiente il tema più importante su cui impegnarsi (65% degli intervistati);
- ritengono la situazione ambientale molto o abbastanza critica (l'80%);
- reputano che la propria azione può fare una reale differenza (57%);
- si preoccupano di inquinamento dell'aria, del nucleare, della gestione dei rifiuti;
- non sono per nulla o poco informati sui temi ambientali (52%).

L'Osservatorio NIMBY Forum sui conflitti territoriali ambientali ha analizzato 2.760 articoli apparsi sulla stampa italiana nel periodo giugno 2004 - maggio 2005. Dai risultati è emerso che:

- gli impianti più contestati nel 65% dei casi sono quelli legati al ciclo di trattamento dei rifiuti, per lo più termovalorizzatori, contro il 22% nel comparto elettrico, l'8% infrastrutture;
- le principali motivazioni delle opposizioni territoriali riguardano per i timori per la salute (il 18% dei casi), per gli effetti sull'ambiente (17%), per qualità della vita (6%);
- i quotidiani locali costituiscono il 73% degli articoli raccolti ed analizzati, seguono i quotidiani nazionali (16%) e quelli politici ed economico-finanziari (9%);
- la voce più riportata dai media analizzati è quella degli amministratori locali (43%) dei casi, seguita subito dopo dai comitati spontanei di opposizione (19%);
- nel 72% dei casi viene fornita una presentazione parziale dei fatti della situazione, mentre solo nel 28% abbiamo una presentazione completa;
- solo nell'1% degli articoli viene riportata la notizia di campagne di informazione territoriale e solo nel 3% dei casi risulta siano state avviate iniziative di consultazione o di coinvolgimento delle comunità locali.

Infine, lo IEFE - Università Bocconi ha analizzato tra il 2003 e il 2005 100 soggetti pubblici tra Regioni, Province, Comuni al di sopra dei 50.000 abitanti, ARPA, Autorità d'Ambito, Consorzi e Camere di Commercio, mostrando che:

- quasi il 50% delle autorità pubbliche non rende accessibili dati su procedimenti e controlli ambientali in atto;
- il 44% delle autorità pubblica una relazione sullo stato dell'ambiente, ma solo il 21% certifica la gestione dei dati ambientali;
- il 48% delle autorità dichiara che le informazioni relative a ispezioni e controlli non sono accessibili nel timore di infrangere la normativa sulla privacy, mentre la normativa prevede che tali informazioni siano rese pubbliche;
- solo il 9% detta una disciplina specifica per l'accesso alla informazioni ambientali all'interno del regolamento generale per l'accesso agli atti amministrativi;
- solo il 4% ha adottato un regolamento per l'accesso alle informazioni ambientali;
- solo il 25% dispone di un elenco delle banche dati che possiede;
- solo il 40% sa come sono stati raccolti i dati disponibili.

---

<sup>9</sup> Purtroppo il decreto legislativo in materia ambientale previsto dalla legge 15 dicembre 2004 n.308, approvato dal Governo e in attesa di firma del Presidente della Repubblica e di pubblicazione sulla GUF, rende ancora meno efficaci e più confuse le procedure di valutazione di impatto, di fatto limitando fortemente l'effettiva partecipazione dei cittadini.

«Anche quando i processi partecipativi vengono realizzati - spiega il Vicedirettore dello IEFE e coordinatore dello studio, Edoardo Croci, durante la presentazione della ricerca - spesso si riducono a semplice rito burocratico, piuttosto che rappresentare un'opportunità di miglioramento dei processi decisionali e possibilmente di condivisione delle soluzioni».<sup>10</sup>

I percorsi di informazione sistematica e di partecipazione non eliminano certo da soli i conflitti, ma possono consentire di comprenderne meglio i termini, accrescere il consenso migliorando con l'ascolto i progetti stessi e perseguire possibili composizioni dei punti di contrasto più forti.

## Strumenti e prassi

I piani appaiono spesso distanti nel tempo e, nel caso dell'area vasta, nello spazio, dagli immediati interessi dei cittadini che, ove intaccati, fanno abitualmente scattare la domanda di coinvolgimento nelle decisioni delle istituzioni pubbliche. L'allentamento degli elementi di prossimità territoriale rendono meno sensibili per i cittadini temi e problemi di per sé non proprio di immediata percezione e comprensione. La partecipazione, in questo come in altri casi, non si determina quindi spontaneamente, ma va promossa e sollecitata preventivamente. Tuttavia, il livello istituzionale intermedio rappresentato dalle province, può giocare un duplice importante ruolo: la sua relativa distanza dal contesto locale puntuale, consente una visione d'insieme più completa e meno esposta allo scontro tra opposti, immediati interessi, che può quindi concorrere a comporre. Può inoltre offrire più opzioni nelle scelte di pianificazione e di localizzazione degli interventi sul territorio.

Per questo il percorso partecipativo deve potersi avvalere di un'insieme di strumenti, generalmente riconosciuti come essenziali ad ogni scala di pianificazione, opportunamente inseriti in una strategia di sostenibilità dello sviluppo e a questa di supporto, e in particolare di:

- **un sistema conoscitivo**, aggiornato e implementato con diversi strumenti: Sistema Informativo Territoriale, Relazione sullo Stato dell'Ambiente (RSA), contabilità ambientale, statistiche socio-economiche, mappe dei rischi e della pericolosità, sondaggi di opinione relativi alla percezione dei cittadini su temi e problemi;
- **un sistema di indicatori** quali-quantitativi misurabili, condiviso e idoneo a rappresentare lo stato dell'ambiente, a valutare la sostenibilità dei meccanismi di sviluppo presenti e a misurare gli esiti delle risposte adottate, in relazione agli obiettivi desiderati e assunti;
- **strumenti di valutazione** degli impatti socio-ecologici<sup>11</sup>;
- **una mappa delle opzioni** proposte dalle istituzioni comunali e dai portatori di interessi, possibilmente ricomprese in un Piano di Azione, in cui siano presenti anche le ricadute sul territorio di piani e programmi settoriali adottati da altri soggetti istituzionali sovraordinati;
- **una strumentazione attuativa verificabile**: programmi di settore, norme e regolamenti, fiscalità, buone pratiche, incentivi, idonea a perseguire gli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo territoriale adottati come riferimento dal piano, monitoraggio degli effetti.

Si tratta di strumenti in parte consolidati, propri della pianificazione territoriale e in parte innovati proprio dall'esperienza delle agende 21 locali, come la RSA o gli indicatori di sostenibilità e lo stesso Piano di Azione. E' effettivamente questo è il punto che il workshop si propone di indagare: quanto

---

<sup>10</sup> Le ricerche e il testo qui riportati sono desunti dallo stimolante articolo: "Sindrome NIMBY o amministrazioni poco trasparenti?", pubblicato sul numero 1/2, Gennaio-Febbraio 2006 della Rivista "Regioni e Ambiente", a commento di un *dossier* particolarmente interessante sui diritti dei cittadini all'accesso all'informazione ambientale e alla partecipazione.

<sup>11</sup> Ci si riferisce come ricordato alla Valutazione ambientale strategica di piani e programmi (VAS), alla Valutazione di Sostenibilità ambientale e territoriale (VAST) e alla VALSAT, quali procedure di valutazione integrata derivate dal "Territorial Impact Assessment" elaborato e proposto in ambito comunitario.

possano reciprocamente integrarsi strumenti diversi, nella prospettiva condivisa di una pianificazione territoriale orientata alla sostenibilità, costruita con la partecipazione dei cittadini.

Nelle ipotesi di lavoro che presentiamo, quale riferimento interpretativo delle diverse esperienze e degli approfondimenti tematici di seguito proposti, strumenti e prassi dell'Agenda 21 locale dovrebbero intervenire nella fase preliminare del piano, ovvero nella interpretazione dello stato delle cose, quale parte della definizione del quadro conoscitivo, delle attese, delle domande diffuse, quindi degli obiettivi generali. Poi nella verifica di corrispondenza tra il quadro delineato e le proposte di piano. Il coinvolgimento dei cittadini nella individuazione degli scenari, prima di averne pregiudicato la leggibilità con scelte predeterminate, sulle quali magari attivare una successiva consultazione, costituisce una premessa di credibilità dell'intero processo. La consultazione è una tappa del processo partecipativo, ma non coincide con esso, ne' con la tutela di istanze soggettive puntuali giuridicamente garantite.

La fase più propriamente valutativa del piano, cioè il confronto tra esigenze, richieste, previsioni socio-economiche con le disponibilità e il mantenimento quali-quantitativo delle risorse naturali, dovrebbe assumere anche il carattere di *audit* (ascolto-confronto), integrando gli elementi più strettamente tecnico-analitici della VAS. Le esperienze maturate sino ad ora, non sembrano confermare la possibilità di tale integrazione, ove resti preminente la valutazione tecnica svolta da esperti. Questa fase sembra concentrare i meccanismi partecipativi sui soggetti istituzionali o sugli *stakeholders* più consolidati attraverso conferenze di pianificazione o rapporti bilaterali tra enti, assumendo in qualche caso il carattere della concertazione informale tra istituzioni e parti sociali. Resta il problema della trasparenza e pubblicità circa forme e contenuti della concertazione.<sup>12</sup>

### **Integrazione di percorsi e strumenti**

Gli strumenti propri delle agende 21 locali, in parte qui richiamati, come quelli relativi all'informazione dei cittadini, gli indicatori di sostenibilità, il Piano di Azione e soprattutto il *forum*, vanno quindi adeguati alla natura del piano, in questo caso il PTCP, e alla dimensione territoriale e demografica dell'area interessata. L'esistenza di tali strumenti e dei relativi percorsi partecipativi consente, con più agilità, di integrarli con il processo pianificatorio e valutativo e con la propria strumentazione specifica. Gli obiettivi della pianificazione possono utilmente essere messi in sintonia con quelli del Piano di Azione e con gli altri piani di settore, anche quando riguardano singoli comuni, tuttavia importanti per l'area considerata. A tale scopo può essere utile tematizzare il percorso partecipativo, articolandolo in momenti di approfondimento su aspetti specifici, senza che questo faccia perdere di vista l'unitarietà del percorso e del piano. Le procedure di valutazione formale degli impatti del piano (VAS), ove adottati per accompagnare il percorso partecipativo, non dovrebbero limitarsi alla fase di elaborazione-adozione, ma proseguire secondo scansioni coerenti con la possibilità di verificare le diverse tappe di attuazione.

In primo luogo è utile individuare aree del territorio più ristrette ed omogenee, in quanto interessate dalle medesime problematiche e ipotesi previsionali. In questo ambito l'informazione, la consultazione e la condivisione delle decisioni possono risultare più efficaci ed approfondite. Inoltre vi sono punti cruciali della pianificazione territoriale, per i quali più evidente si propone il rapporto tra decisione e condivisione delle scelte, proprio di un percorso partecipato. E' il caso delle interferenze dell'azione antropica con l'ambiente naturale, che possono determinare pericolosità e rischi, che vanno individuati, rappresentati e valutati secondo principi di: precauzione, prevenzione,

---

<sup>12</sup> In relazione ai piani e ai programmi di natura economica, con significative ricadute territoriali e ambientali, definiti secondo procedure formalizzate di concertazione, si ricordano i Patti territoriali o gli Accordi di programma, relativi a specifici interventi su aree definite, per i quali erano previsti finanziamenti pubblici.

protezione. Tali principi, tradotti in obiettivi, possono comportare l'adozione di **vincoli**, ovvero la fissazione di limiti, puntuali e diversificati per estensione, qualità e intensità quantitativa, all'azione antropica, impedendo il soddisfacimento di singoli interessi privati. I vincoli sono inoltre previsti dalle norme che tutelano e promuovono la biodiversità, in particolare quella presente in ecosistemi fragili o più esposti. Il coinvolgimento dei cittadini, delle loro rappresentanze socio-economiche e delle istituzioni comunali, nelle procedure di definizione dei contenuti del piano in quelle aree, dovrebbe essere occasione per una maggiore informazione e consapevolezza circa la "convivenza con la pericolosità" e la "riduzione del rischio", individuando sistemi di controllo dell'evoluzione dei fenomeni e gli interventi più opportuni di mitigazione, anche con la scelta del sistema di vincoli più efficace e condiviso.

Analogamente, la collocazione sul territorio di **infrastrutture** di particolare valore strategico per la scala locale o nazionale, come quelle per la mobilità, può presentare rilevanti impatti socio-ambientali sull'ambito territoriale interessato, senza determinare evidenti benefici diretti sulla stessa comunità. Di qui il possibile insorgere di conflitti. Il piano territoriale di area vasta è uno degli strumenti e la sua predisposizione è una delle occasioni, per definire meglio le relazioni tra i diversi livelli istituzionali e politici, le implicazioni sistemiche territoriali, gli effetti complessivi, le possibili modifiche puntuali o le alternative. Infatti, le grandi opere quasi sempre coinvolgono più comuni, che non possono decidere ognuno per sé, mentre gli ambiti regionale o nazionale raramente consentono puntualità, precisione localizzativa preventiva e coinvolgimento reale delle popolazioni interessate sin dall'inizio di ogni percorso.

Infine, la crescita degli **insediamenti residenziali e produttivi** e in particolare l'autonomo processo urbanistico espansivo di città e centri minori, in più aree comunali contigue, determina fenomeni di insostenibilità ambientale e sociale nell'area vasta. Non sono possibili strategie di sostenibilità socio-ambientale dello sviluppo territoriale, senza un controllo dell'urbanizzazione definito a scala più ampia di quella comunale. Anche in questo caso, l'applicazione di una più efficace regolazione delle nuove urbanizzazioni, facendo leva su strumenti più innovativi per l'integrazione tra PTCP e PSC o PRG, la co-pianificazione per aree omogenee, la compensazione del carico edificatorio sugli ecosistemi distribuita su aree più ampie, richiedono un maggiore dettaglio cartografico e normativo degli strumenti di pianificazione di area vasta, pena la loro sostanziale inefficacia.

A questo deve accompagnarsi una sostanziale riorganizzazione della fiscalità immobiliare locale e nazionale e degli oneri di urbanizzazione, per molti versi veri regolatori dell'espansione e della sostenibilità ambientale dello sviluppo urbano. Qualunque sia lo strumento o il mix di strumenti che supportano il percorso scelto, decisiva è la convinta adesione delle rappresentanze istituzionali più direttamente coinvolte: i comuni in primo luogo e l'insieme delle organizzazioni sociali, economiche culturali ed ecologiche, sulla cui azione si fonda la possibilità di un coinvolgimento diretto, in specifiche fasi del processo, dell'intera cittadinanza.