

Dove va la pianificazione territoriale: il progetto CESBA Alps e la “misura” della sostenibilità dei territori

Data di pubblicazione: 25/10/2017

Il cambiamento delle condizioni del Pianeta – la globalizzazione, i mutamenti climatici, la scarsità delle risorse, le modificazioni del tessuto sociale, le crescenti istanze di partecipazione e di trasparenza, l’urgenza di ridurre la burocrazia e di aumentare le condizioni di stabilità politica – pongono nuovi obiettivi alla disciplina urbanistica, oltre a rendere sempre meno tollerabili i diffusi problemi di mancanza di conoscenze sistematizzate ed aggiornate, di insufficiente capacità di agire e di comunicare, di spreco o utilizzo non razionale delle risorse finanziarie, umane e temporali.

Ciò rende sempre più urgente la necessità di un rinnovamento dei metodi e degli strumenti per la *governance* delle trasformazioni territoriali. La sfida disciplinare per i prossimi anni è dunque quella di mettere a punto approcci *olistici* alla valutazione della sostenibilità, che siano in grado di migliorare la capacità dei territori di rispondere alle esigenze presenti e future, preservando ed utilizzando al meglio le risorse disponibili.

Si potrebbe pensare alla solita *wishlist*, ma è questo l’obiettivo che, all’interno dell’organizzazione transnazionale CESBA (*Common European Sustainable Built Environment Assessment*), si pone il progetto europeo *CESBA Alps- territori sostenibili* del quale si è già parlato in un precedente articolo in Urbjus.¹

I temi disciplinari richiamati dal Progetto riguardano alcune tra le questioni più rilevanti della nostra epoca – sostenibilità ambientale, riduzione delle risorse, squilibri e cambiamenti socio-economici, emergenze climatiche – e le loro reciproche connessioni. L’obiettivo è quello di tradurre l’insieme di informazioni e relazioni già ampiamente disponibili a livello europeo ed a livello locale in un sistema coerente e dinamico di lettura e rappresentazione delle trasformazioni territoriali; sistema che sia, allo stesso tempo, uno strumento operativo in grado di guidare e verificare le scelte, sostenendo i processi decisionali e coinvolgendo amministratori e cittadini in un confronto aperto, costante ed efficace.

L’introduzione ampiamente diffusa di un quadro di informazioni strutturate nei sistemi di pianificazione italiani ed europei² ha rappresentato un primo passo verso questa direzione, ma l’attuale struttura di molti piani urbanistici e territoriali riesce a rispondere con difficoltà e solo in parte alle nuove necessità e funzioni cui si è fatto cenno³. Le potenzialità del corredo informativo dei piani si sono dimostrate infatti, nell’esperienza di questi anni, poco utilizzate soprattutto nelle fasi di gestione degli strumenti e di monitoraggio delle trasformazioni da questi prefigurate o programmate.

L’estrema dinamicità dei processi in atto pone perciò l’attenzione su una migliore comprensione e una più efficace organizzazione delle informazioni, in grado di esplicitare per ciascuna questione territoriale non solo i problemi, ma anche le possibili azioni di sostegno e di monitoraggio delle scelte operate per risolverli. Questo approccio richiede la costruzione di strumenti dinamici e aperti a continui miglioramenti, da incorporare nel sistema di pianificazione e da affiancare ad ogni piano/politica/programma che abbia effetti territoriali diretti o indiretti.

Una delle consapevolezza emerse a fronte dei rapidi e profondi mutamenti economici, sociali e climatici degli ultimi decenni, è che la disciplina urbanistica – con i suoi *attrezzi del mestiere* – deve

¹ “[Chi certifica la sostenibilità dei territori?](#)” in Urbjus 30/06/2016

² Il *Quadro Conoscitivo* nei piani della nostra Regione.

³ Oltre ad essere di continuo posto sotto assedio da provvedimenti di *deregulation*, di de-pianificazione o di natura extra-piano. Ci si riferisce ai provvedimenti o alle misure imposte sulla base di provvedimenti di livello superiore o di procedure speciali (sportelli, accordi, leggi, ecc.).

trovare una collocazione appropriata⁴ in un sistema decisionale capace di ricondurre ad un insieme coerente le diverse componenti settoriali ed i relativi quadri di riferimento teorici e disciplinari.

Nel delineare le caratteristiche di strumenti in grado di svolgere queste funzioni, il riconoscimento delle diverse dimensioni tematiche significative è essenziale, in particolare per quanto si riferisce alle questioni ambientali, ecologiche, economiche e sociali. In questo senso, se non si può prescindere dalle tradizionali componenti individuate negli strumenti della pianificazione urbanistico-territoriale post-riforma – quella analitica, quella strategico-operativa e quella valutativa – l'insieme delle discipline collegate che sono state chiamate in causa si è negli anni arricchito di apporti disciplinari che sono, a buona ragione, divenuti essenziali nei piani.⁵

Il futuro è quello di un'autentica integrazione sistemica della pianificazione territoriale all'interno dei più ampi ed eterogenei processi di *governance* delle trasformazioni, in grado di valorizzarne soprattutto la dimensione operativa: in prospettiva, lo sviluppo di metodi di pianificazione legati alla *certificazione* delle prestazioni (*performance*) dei sistemi territoriali, in un quadro di coerenza misurabile e monitorabile.

Tale ipotesi presuppone un ulteriore consolidamento dei contenuti interdisciplinari del Piano, avendo a mente alcuni obiettivi fondamentali:

- una migliore comprensione dei rapporti tra i diversi strumenti di settore, del rispettivo campo d'azione, delle interconnessioni e delle modalità di integrazione;
- l'applicabilità, la capacità di interagire, di comunicare e di essere operativi come componenti esecutive orientate all'attuazione delle strategie e dei programmi di sviluppo territoriale;
- una concezione dello sviluppo territoriale inteso come miglioramento delle *performance* complessive del territorio;
- la capacità di supportare processi di auto-apprendimento e di auto-controllo;
- la capacità di monitorare e di interpretare le informazioni (osservazione "esperta");
- la capacità di valutare gli effetti, i correttivi, e di misurare l'efficacia delle azioni attraverso il riferimento a *sistemi di certificazione*.

Facendo riferimento a questa prospettiva disciplinare, i partner di CESBA Alps hanno sviluppato un *tool* di valutazione per i territori nelle regioni dello Spazio Alpino che prende in considerazione un'articolata serie di indicatori riferiti alle aree tematiche ed alle categorie di valutazione della sostenibilità.⁶ Partendo dal *tool* generico e da analisi di contesto, ciascun partner sta elaborando una *versione regionale* da sperimentare nelle aree pilota individuate.⁷

⁴ Ancorché non marginale, rinunciando in ogni caso alle pretese di primato sulla *governance* delle trasformazioni territoriali che, in qualche occasione, ne hanno affievolito le potenzialità e la capacità di essere realmente efficaci.

⁵ Ci si riferisce, in particolare, ai contenuti che si richiamano ai principi e alle teorie:

- della sostenibilità ambientale, introdotti nel sistema di pianificazione regionale con l'entrata in vigore delle norme comunitarie e con l'approvazione della riforma urbanistica regionale (obbligo della valutazione ambientale strategica);
- della tutela degli ecosistemi (servizi eco-sistemici, siti protetti, limitazione del consumo di suolo, igiene del territorio, ecc.), attuati attraverso procedure di valutazione specifiche, piani di gestione e leggi mirate;
- della semplificazione e dell'efficienza dell'azione amministrativa, rafforzati dal quadro normativo e giurisprudenziale degli ultimi anni;
- del coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni, attuati attraverso processi partecipativi (obbligatori e volontari);
- della sostenibilità economica delle trasformazioni (valutazione degli investimenti, efficacia della spesa pubblica), sollecitati dalla crisi finanziaria e dalla crescente importanza dei meccanismi perequativi e negoziali;
- della geografia sociale e del welfare (indicatori sociali, sostenibilità sociale, sociologia urbana, ecologia urbana e sociale, ecc.).

⁶ Le aree tematiche considerate sono: territorio e ambiente, energia e risorse, infrastrutture e servizi, società, economia; tra le categorie considerate per ciascuna area tematica si riportano, a titolo d'esempio: suolo, qualità dell'acqua, natura e biodiversità, paesaggio, rifiuti, emissioni, consumi di energia, mobilità, economia locale e molti altri.

⁷ Il *tool* (CESBA STT) è stato sviluppato con il coordinamento tecnico del partner iISBE Italia, già sviluppatore del Protocollo ITACA; analogamente a quest'ultimo, CESBA STT fornirà un punteggio (*score*) ottenuto dall'elaborazione di parametri ed indicatori multicriteriali, che esprimerà le "prestazioni" del territorio considerato in relazione agli obiettivi di sostenibilità posti dal piano/politica/programma di riferimento. Tra i numerosi indicatori contenuti nel *tool* generico – complessivamente circa 250 – saranno selezionati quelli più significativi a livello regionale e locale, fermi restando quelli più rappresentativi a livello

Nel percorso di messa a punto dello strumento uno dei temi cruciali è certamente rappresentato dalla piena *consapevolezza* dei decisori (autorità, amministratori, gestori di servizi) dei contenuti, degli effetti e – soprattutto – dell’efficacia delle scelte e delle azioni operate sul territorio rispetto agli obiettivi posti. Nel *tool* saranno perciò presenti una serie di criteri ed indicatori focalizzati su questa importante questione, che sarà indagata anche attraverso questionari mirati.⁸

L’obiettivo finale del Progetto è quello di fornire alle amministrazioni pubbliche uno strumento in grado di supportarle ed accompagnarle nei processi decisionali che riguardano tanto la costruzione delle politiche e la messa a punto delle scelte (piani, progetti, programmi di sviluppo territoriale), quanto la loro attuazione e il monitoraggio. Ciò può interessare evidentemente anche le attività di monitoraggio degli strumenti di pianificazione e di programmazione introdotti con la riforma urbanistica regionale del 2004 (PTRC, PTCP, PAT e PI). Per tale ragione è stata proposta alle strutture tecniche regionali e provinciali potenzialmente interessate allo sviluppo del *tool* la partecipazione ai tavoli di lavoro avviati per la sua *regionalizzazione*.

La selezione degli indicatori condivisi a livello transnazionale e il test dello strumento forniranno una sorta di *definizione parametrica* della sostenibilità territoriale sulla base di metodi omogenei di misura e di monitoraggio. La proposta consentirà inoltre di confrontare i livelli prestazionali dei territori nelle diverse regioni europee.⁹ La metodologia adottata da CESBA Alps e da altri progetti in corso che seguono il medesimo approccio sarà presentata e discussa ai tavoli che stanno lavorando sulle agende e sulle strategie europee dei prossimi anni.¹⁰



<http://www.alpine-space.eu/projects/cesba-alps/en/about>

http://wiki.cesba.eu/wiki/Main_Page

transnazionale (i cosiddetti *KPI* – *key performance indicators*) condivisi da tutti i partner. L’area pilota individuata dalla Regione del Veneto è il territorio del Comune di Feltre.

⁸ Si tratta della misura della cosiddetta “*capacity to act*”, in parte mutuata da innovativi strumenti di indagine già utilizzati nella regione austriaca del Vorarlberg attuati attraverso indagini/questionari, consultazioni pubbliche e processi partecipativi. Tali strumenti forniscono come output un report finale di confronto tra obiettivi/risultati attesi ed effetti concreti (misurati), nonché una serie di raccomandazioni per risolvere incongruenze e migliorare le prestazioni dei piani/politiche/programmi di riferimento.

⁹ Il confronto sarà reso possibile dal cosiddetto “CESBA Passport”, un documento che, periodicamente, consentirà di rappresentare in maniera semplice le prestazioni riferite agli indicatori transnazionali (*key performance indicators*).

¹⁰ Per esempio il progetto CESBA Med, nel quale il *tool* viene sviluppato a livello urbano. Si è parlato di queste iniziative alla recente *European Week of Cities and Regions*.