

La valutazione dei piani per supportare le decisioni

Eliot Laniado

questo contributo è frutto della trascrizione di alcune conversazioni avute con Gabriele Bollini e con Roberto Gabrielli nel mese di Luglio 2016. Le conversazioni sono state trascritte da Gabriele Bollini e revisionate da Mara Cossu, mantenendone intatto il tono colloquiale originario.

Indice

- 1. Premesse**
 - 1.1 Criticità di sistema e caratteristiche del piano
 - 1.2 Supporto al processo decisionale
- 2. Struttura e caratteristiche del piano**
 - 2.1 Territorializzazione
 - 2.2 Analisi
 - 2.3 Obiettivi
 - 2.4 Azioni/Alternative
 - 2.5 Stima degli effetti di alternative e azioni
 - 2.6 Orientamento e gestione dell'attuazione
 - 2.6.1 Criteri di attuazione
 - 2.6.2 Strumenti di attuazione
 - 2.6.3 Compensazioni
 - 2.7 Monitoraggio
 - 2.8 Condivisione e Partecipazione
- 3. Rapporto del piano con la VAS**

1. PREMESSE

Le sfide ambientali e territoriali in atto, e le conseguenti criticità cui il governo del territorio deve dare risposta, possono essere ricondotte ad alcune categorie principali:

- mancanza di considerazione reale dei cambiamenti in atto (p.e. dei cambiamenti climatici)
- mancanza di consapevolezza degli effetti che le politiche in atto hanno prodotto sui territori (risposte)
- scarsa considerazione del consumo di suolo (che è a sua volta portatore di altri effetti/impatti: p.e. sulla qualità dell'aria, sulle capacità di drenaggio, ecc.)
- squilibri territoriali e squilibri sociali
- spreco di risorse (p.e. energia)

La complessità del governo dei territori alle diverse scale, amplificata dalle attuali criticità ambientali e socioeconomiche, **impone la necessità di ripensare le caratteristiche del processo decisionale a valle di una valutazione consapevole delle criticità interne ai processi di pianificazione e delle loro interazioni.**

1.1 Criticità di sistema e caratteristiche del piano

Nel sistema attuale, il piano:

- raramente viene aggiornato
- si attua "all'infinito" con varianti e accordi
- la debolezza del sistema di pianificazione e attuazione porta con sé criticità nelle valutazioni e nel monitoraggio del piano, in primo luogo della VAS (procedura valutativa obbligatoria)

Caratteristiche che dovrebbe avere il piano

Un piano che vuole assumere la rigenerazione urbana come strategia di intervento e vuole produrre territori resilienti, deve avere alcune caratteristiche:

- deve ritrovare una relazione con gli altri piani (sia orizzontalmente che verticalmente)
- deve essere resiliente e flessibile esso stesso (rispetto ad esempio allo scenario che cambia), e conseguentemente ri-orientabile in caso di inefficacia rispetto agli obiettivi posti
- è un piano sul quale si fonda il processo decisionale (quadro di riferimento per altri strumenti di piano, settoriali e territoriali, che deve orientare e seguire e rispetto ai quali si articola lungo l'intero processo decisionale e attuativo)
- deve dotarsi di un sistema di supporto alle decisioni in grado di far emergere soluzioni orientate alla resilienza e praticabili
- deve essere quindi condiviso e in grado di responsabilizzare i diversi attori e attivare le risorse private, garantendo una solida regia pubblica
- deve consentire a tutti i soggetti la possibilità di partecipare nei diversi di formazione e attuazione del piano

Siccome ogni decisione (di piano) dovrebbe essere condivisa e nel piano urbanistico locale ci sono anche degli accordi pubblico-privato da gestire, **il processo di pianificazione (territoriale e**

urbanistico) deve essere dotato di un Sistema di Supporto alle Decisioni che consenta l'intervento di più attori, ognuno con i suoi valori e i suoi interessi, e il confronto fra di loro. Il

Sistema deve accompagnare e diventare parte integrante del piano e le decisioni ad esso associate, consentendo anche di supportare la gestione degli inevitabili conflitti tra i diversi interessi in campo, alle diverse scale e nelle diverse fasi di definizione e attuazione.

Nel prosieguo del testo, ci si riferirà al piano per indicare l'insieme delle scelte che costituiscono il piano stesso e del sistema di supporto alle decisioni che ne aiuta la definizione.

1.2 Supporto al processo decisionale

Un sistema di supporto alle decisioni è integrato nel piano e serve al piano per prendere le sue decisioni, lungo tutto il processo-percorso della filiera/mosaico dei piani, ovverosia dal piano strategico al piano urbanistico comunale, fino alla loro attuazione.

Un sistema di supporto alle decisioni consente la comunicazione fra i vari soggetti coinvolti nella definizione e attuazione del piano.

Un sistema di supporto alle decisioni non si basa solo sull'ambiente però ha una parte ambientale, che viene sviluppata in collaborazione e in dialettica anche con l'autorità competente della VAS. La VAS, in quest'ottica, è parte integrante del percorso di piano, non un'inefficace valutazione ambientale "a posteriori" delle decisioni del piano, come generalmente accade. L'integrazione piano-VAS, sfruttando la presenza del Sistema di Supporto alle Decisioni, comporta un'adeguata considerazione delle problematiche ambientali nella struttura del Piano e dei relativi strumenti di attuazione.

Caratteristiche del sistema di supporto alle decisioni:

- trasparenza: ogni passaggio deve essere leggibile, documentato, ripercorribile
- partecipato
- articolabile e scalabile (dal livello strategico alle diverse scale e su problemi diversi)
- schema logico e "cassetta degli attrezzi" utilizzabile per tutti i piani.

Sulla strategia di sviluppo sostenibile ovvero di sostenibilità ambientale e territoriale per la VAS e i piani. Se la strategia di sviluppo sostenibile è l'obiettivo e la funzione che assume il PTR-PTPR, è lì che avviene il coordinamento degli obiettivi strategici e quindi non c'è bisogno di una strategia di sostenibilità ambientale e territoriale in quanto è il PTR-PTPR stesso che stabilisce e contiene le strategie. Se ciò non fosse allora ci sarebbe bisogno di una strategia quale riferimento delle VAS (Cfr. D.Lgs. 152/2006 ccmi dal D.Lgs. 8/2008).

2. STRUTTURA E CARATTERISTICHE DEL PIANO

2.1 Territorializzazione

Assunto: il territorio comunale non è l'ambito adeguato per alcuni tipi di decisione, poiché le decisioni si devono prendere su degli Ambiti territoriali-ambientali significativi (in termini di criticità ambientali/territoriali, significatività delle politiche relative e “visibilità delle risposte”) rispetto ai quali fare delle proposte, interventi, ecc. Tali ambiti sono sovracomunali e non necessariamente coincidenti con i confini amministrativi.

Innanzitutto è dunque necessaria una “territorializzazione”, cioè l’individuazione degli Ambiti rispetto ai quali si definiscono le politiche ma soprattutto di definisce il quadro strategico di riferimento. Essi mostrano una geometria variabile, che dipende dalle “scala” delle decisioni su cui si sta lavorando, dalla tematica e dall'argomento. Ambiti che necessariamente devono essere a geometria variabile in funzione. Ad esempio, la falda non ha nulla a che fare con il modo in cui viene organizzata l'attività in superficie (p.e. la gestione dell'inquinamento atmosferico o le politiche per i distretti industriali, ecc.).

Quindi si tratta di definire gli ambiti sui quali fare le analisi e sui quali intervenire con le necessarie politiche. **La scelta della scala più appropriata per la definizione degli ambiti fa parte della costruzione del Piano.**

Sarebbe sicuramente interessante che questi Ambiti partissero dai fiumi e dai bacini idrografici, ma è necessario verificare la praticabilità dell’ipotesi alla luce degli strumenti interpretativi e normativi esistenti in Emilia Romagna.

In una politica per l'industria, ad esempio, si potrebbe avere come riferimento dei distretti industriali, e non è assolutamente detto che questi distretti non siano a cavallo del sistema della falda (o di falde diverse) o di aree che abbiano una connotazione diversa dal punto di vista ambientale. Si tratta quindi di pensare ad ambiti territoriali tematici che possano essere di riferimento di politiche differenti: ambientali, sulle acque sotterranee, sull'inquinamento atmosferico, ecc.

Ogni tematica ambientale-territoriale ha i suoi ambiti territoriali.

Analogamente ci saranno ambiti di politiche differenti (o politiche differenti con ambiti di riferimento). Quindi nel definire le politiche si sovrappongono gli ambiti (“ambientale” e “politiche”) per vederne le relazioni (fra ambiti) e gli effetti, e se è necessario assumere ambiti ambientali-territoriali diversi, più ampi.

Il piano è dunque fatto di layer, non funzionali, ma tematici. Sovrapponibili (gis) e scalabili a seconda delle esigenze. La costruzione del sistema dei layer è funzionale al coordinamento complessivo delle attività e al monitoraggio degli effetti cumulati.

Chiaramente un Comune può ricadere in un ambito per il tema Acque e in un altro per il tema qualità dell'Aria. Stessa cosa per le politiche economiche. Chi fa il piano verificherà per ciascuna tipologia di ambito quali Comuni ricadono/sono interessati dalla politica delle acque ovvero dalle altre politiche.

Le politiche hanno degli obiettivi e degli effetti (voluti o non voluti) e questi seguono logiche diverse da quelle degli ambiti territoriali individuati: la valutazione deve andare per forza al di fuori di questi.

La difficoltà è far passare l'idea che un Comune deve fare riferimento ad ambiti territoriali diversi rispetto a quello definito dai confini amministrativi, a seconda della tematica che si tratta.

2.2 Analisi

Si parte dalle **criticità** cui il piano deve rispondere: sia criticità procedurali, ovvero criticità dal punto di vista della **pianificazione**, degli strumenti che si usano; sia criticità dal punto di vista del **contesto**. A queste si aggiungono le criticità legate all'**attuazione**: la difficoltà di gestione del processo attuativo (debolezza degli strumenti attuativi, continua rimodulazione delle scelte senza ricostruzione dello scenario complessivo di piano e rimodulazione degli effetti attesi, difficile se non impossibile ri-orientamento delle scelte a valle della valutazione di (in)efficacia dell'attuazione).

Perché fare discendere da queste criticità le caratteristiche che deve avere il piano? Perché **il piano si deve caratterizzare in modo diverso da quelli precedenti per dare loro risposte convincenti ed efficaci: si tratta dunque di concepire un piano-processo, un piano continuo, un piano condiviso, un piano flessibile.**

In fase di definizione del piano è dunque necessario:

- Individuare alle diverse scale i **sistemi** territoriali presenti (rete di infrastrutture, relazioni, regole, ecc.) e identificare le **funzioni** svolte da ciascuno di essi che riteniamo necessari per la nostra vita (ad esempio l'eco – sistema svolge servizi che vengono chiamati comunemente servizi ecosistemici, ma anche il sistema dell'abitare svolge funzioni legate alla tutela dei diritti primari, ad esempio)
- Identificare le **relazioni fra i sistemi** (come interagiscono fra di loro i sistemi)
- Effettuare un'**analisi di vulnerabilità e resilienza** dei sistemi rispetto alla capacità di svolgere le funzioni identificate e di contribuire o meno all'incremento della resilienza territoriale

Sia per la regione, le aree vaste e le città, sia per ognuno di questi Ambiti viene proposta un'analisi basata su Sistemi funzionali: il sistema dell'abitare, della mobilità, agro-forestale, della produzione, delle culture, e così via, e ovviamente l'ecosistema. In questo modo, si allarga la nozione di Servizi ecosistemici estendendola a considerare tutte i servizi resi dai diversi sistemi.

L'analisi che sta alla base del piano rispetto ai Sistemi dei territori così individuati, e delle loro Funzioni, è un'analisi in cui si esaminano gli aspetti di “degrado” (ovvero Vulnerabilità) e di “qualità” (ovvero Resilienza), in un'analisi simile alla SWOT.

Quando si descrivono le tendenze (di degrado e/o di qualità) che sono in atto sul territorio non ci si può però limitare a vedere solo il modo in cui si manifestano, è necessario cercare anche di capire quali sono i fattori che determinano questi degradi o queste qualità, e quindi le politiche in atto e/o le dinamiche in atto che in qualche modo influenzano queste tendenze.

L'analisi deve, in tal modo, evidenziare quali sono i Fattori che incidono negativamente o positivamente ovvero che creano delle dinamiche che incidono sulla Funzione stessa (p.e. lo sprawl sulla mobilità). Si identificano dunque i Fattori che mettono in crisi il Sistema, e quindi lo rendono più vulnerabile o di minor qualità, ovvero che lo aiutano a svolgere al meglio le sue Funzioni. L'insieme delle dinamiche così definite costituisce lo scenario di riferimento, all'interno del quale avviene l'elaborazione e valutazione del piano.

Il passaggio successivo è l'individuazione delle **Cause** che determinano questi **Fattori** (p.e. lo sprawl da che cosa è causato: prezzi immobiliari elevati, ecc. ecc.). Ed è su quelle Cause che il piano può intervenire, definendo le politiche che si possono/devono mettere in atto per influenzare i Fattori e per modificarli. Infine, è necessario mettere i diversi elementi in relazione fra di loro, ovvero è necessario capire quali sono le Relazioni tra i diversi Sistemi.

Si tratta allora di partire dall'individuare una serie di **Sistemi funzionali** (rispetto al territorio e rispetto al piano): ad esempio, il sistema della mobilità, il sistema dell'abitare, l'agro-sistema, il sistema industriale, il sistema dei servizi (forse rientra nel sistema dell'abitare o forse no; come accessibilità ai servizi è a cavallo fra il sistema dell'abitare e il sistema della mobilità), il sistema delle culture (dell'accesso e della fruizione dei beni paesaggistici, museali, artistici, ecc.) e ovviamente il sistema delle acque, il sistema del verde e l'ecosistema. È necessario individuare questi sistemi alle diverse scale (a livello regionale e a livello di ambito), e l'analisi di cui sopra parla ora rispetto a questi sistemi e alle funzioni che svolgono.

Ad esempio: rispetto al sistema della mobilità è necessario individuare qual'è (quali sono) la/le funzione/i del sistema e quali sono i servizi che rende. Il sistema della mobilità deve essere tale da permettere alla gente di muoversi, e quindi i suoi "degradi", le sue vulnerabilità, stanno dove effettivamente c'è carenza di trasporto pubblico in una data area ovvero c'è troppa congestione in un'altra area. Le sue "qualità" sono invece dove il tutto funziona e funziona bene.

I sistemi funzionali possono essere articolati anche in sottosistemi, che sono quelli materia dei piani di settore; e quindi se uno deve fare il piano della mobilità che cosa fa? Prende l'analisi del piano strategico per il Sistema della mobilità, con le sue funzionalità, e la sviluppa: la sviluppa, lo approfondisce, lo precisa e definisce le Azioni, ma partendo dal processo-percorso strategico.

A questo punto si tratta di individuare i **Fattori** che fanno sì che si manifesti il fenomeno di "degrado": lo sprawl, ad esempio, è un fattore negativo e quindi è capire da che cosa è causato lo sprawl, quali sono le dinamiche o le politiche che lo causano (ad esempio, prezzi delle abitazioni troppo alti nelle città, desideri bucolici, ecc.).

In questo modo abbiamo un'analisi (della filiera) che consente di sapere su che cosa intervenire per contrastare quel dato fenomeno.

Il vantaggio di una siffatta analisi è che posso ripeterla in questo modo per le funzioni di ogni sistema. I servizi ecosistemici, ad esempio, non sono altro che le funzioni che svolge l'ecosistema.

Avere un modo unico di affrontare l'analisi di sistemi diversi e delle funzioni da loro svolte è importante perché in questo modo si riesce ad affrontare anche il tema delle **Relazioni** fra un

sistema e l'altro. Ad esempio, se il sistema della mobilità non funziona al meglio (se presenta elementi di vulnerabilità) questo ha effetti su altri sistemi, ed è qui che interviene il pianificatore. In questo modo sono messi giù in modo esplicito (come fosse una carta) le qualità (resilienza), i degradi (vulnerabilità), i fattori che li determinano, le cause su cui intervenire, le relazioni fra funzioni e sistemi, restituendo il tutto in modo chiaro e comprensibile a tutti, e su cui tutti possono ragionare e capire che cosa si sta facendo e che cosa è necessario fare.

Questa analisi deve essere condivisa, perché il presupposto dell'intero approccio metodologico proposto è che il tutto sia trasparente e interamente ripercorribile. Che il tutto sia condiviso con i soggetti attori del processo di piano.

E quindi prima di passare alla definizione degli obiettivi specifici e delle azioni (politiche-azioni) è necessario attivare un processo di condivisione (partecipazione) sulle vulnerabilità e sulle resilienze, sulle funzioni e sulle cause delle alterazioni (ovverosia condividere la diagnosi e la terapia).

2.3. Obiettivi

Dall'intero processo di analisi è possibile ora individuare gli **Obiettivi prioritari** sul territorio, che andranno confrontati e integrati con quelli sovranazionali/europei.

Obiettivi che devono essere:

- articolati nel tempo, nello spazio e per settore (altrimenti sono privi di senso e di utilità)
- collegati ad Indicatori logici, anche se solo di tipo qualitativo
- collegati ad Azioni che consentano di raggiungerli (attuarli, altrimenti abbiamo degli Obiettivi che non hanno niente a che fare con le cose di cui si occupa il piano).

Gli obiettivi di piano riprendono e calibrano orientamenti più ampi (normativi/strategici).

Non ha senso fissare un Obiettivo se non si è certi dell'esistenza di Azioni che consentano di raggiungerli. Per ogni Azione deve poi essere formulabile una Alternativa.

In generale gli obiettivi sono di due tipi: "difensivi" e "propositivi".

I primi sono quelli che, acquisita consapevolezza circa i fenomeni in atto, tentano di porre un argine. Ad esempio: il traffico provoca inquinamento e quindi "ci si oppone" ad una strada perché può provocare ulteriore inquinamento. L'obiettivo "difensivo" è quello che dice "certe cose non si possono fare", è anche quello che porta alle "invarianti di piano": invarianti e vincoli che non sono negoziabili.

Gli obiettivi "propositivi" sono gli obiettivi "all'attacco", gli obiettivi in positivo: "voglio fare ... la rete ecologica", ovvero la Vas chiede al piano di fare suo il progetto di rete ecologica.

L'obiettivo "difensivo" dice "no alla localizzazione" L'obiettivo "positivo" dice "voglio" (rivitalizzare il commercio locale, e allora devo prevedere ... incentivi ... politiche che lo promuovano ... ecc.).

Gli obiettivi si articolano **nel tempo, nello spazio e per settore** (altrimenti non sono obiettivi).

L'obiettivo generale non dà luogo a strumenti per agire, e tanto meno può essere verificato il suo raggiungimento; è un obiettivo generale, astratto, che non ci interessa se non simbolicamente

dal punto di vista del piano e della valutazione. Quello di cui abbiamo bisogno sono invece obiettivi specifici e articolati. Ad esempio: se ho come obiettivo di ridurre le emissioni di CO2 del 20%, devo agire in modo diverso sul riscaldamento domestico, sull'industria, sull'agricoltura e sulla zootecnia, sulla mobilità. Ovverosia lo devo articolare **per settore**: devo dire come agire per ogni settore.

Ma devo articolarlo anche **nello spazio**, perché probabilmente dalla mobilità di Bologna o dal riscaldamento domestico di Bologna mi aspetto e devo pensare a qualcosa di diverso rispetto agli stessi temi per un paese dell'Appennino.

E devo articolarlo **nel tempo**, perché in base alle azioni che metto in campo, devo fissare dei target temporali: che cosa mi propongo nei prossimi tre anni e che cosa nei prossimi dieci anni.

Oltre che articolato l'obiettivo deve essere collegato a degli indicatori; indicatori logici che possono anche essere qualitativi e non necessariamente quantitativi. Quello che interessa è che siano confrontabili, discutibili (che possano essere oggetto e base di discussione) e trasparenti.

Agli obiettivi possono affiancarsi delle invarianti (che se vogliamo sono i vecchi vincoli) ovvero degli aspetti che non ti metti neanche a valutare come possibilità di modifica. Ed è importante che in un piano ci siano altrimenti tutto è lasciato ad ogni possibilità.

2.4 Azioni/Alternative

Obiettivi e indicatori non possono essere considerati separatamente dalle **Azioni**. Logica comune vorrebbe che dato l'obiettivo "sovraordinato" (dall'UE, p.e.) si debba comunque agire, ma molto spesso non ci sono azioni possibili. Ad esempio: piano di risanamento della qualità dell'aria il cui obiettivo dovrebbe essere rientrare nei limiti di legge. Obiettivo che con un minimo di analisi significherebbe ridurre le attività inquinanti del 70%: è evidente che questo obiettivo devo necessariamente articolarlo nel tempo, ovvero che cosa si può fare credibilmente nei prossimi tre anni.

È necessario quindi capire quali azioni si possono ragionevolmente mettere in campo (... con le risorse esistenti ... con i conflitti esistenti ... ecc.), facendo un'analisi delle alternative a disposizione. L'obiettivo viene quindi definito contemporaneamente alle azioni che consentono di raggiungerlo, perché altrimenti si corre il rischio o di avere degli obiettivi troppo bassi e poi fare troppo poco o degli obiettivi troppo alti ma irraggiungibili. [N.B. Stessa cosa può valere, p.e., per un PAES fatto seriamente, come da manuale]

Le azioni si definiscono attraverso la generazione di alternative. A tal fine, prima di procedere alla generazione delle Azioni e degli Obiettivi devo aver già generato in modo condiviso una Vision strategica: che cosa vogliamo in questo territorio, qual è la sua vocazione, che cosa vogliamo ottenere, ... Sulla base dell'alternativa strategica scelta, a valle dell'analisi di Vulnerabilità e Resilienza, si definiscono gli Obiettivi specifici (operativi) e gli Indicatori, si individuano le diverse Alternative che sono sul tavolo per poter perseguire quegli obiettivi, se ne valutano le potenzialità e si definiscono le Azioni di piano. **Una volta selezionate le Azioni tra le diverse alternative disponibili, le metto insieme a costruire lo scenario di piano.** Valutando gli effetti dello scenario di piano, ovvero valutando gli effetti complessivi dati dalla sinergia tra le azioni individuate, verifico le

possibilità che lo scenario mi offre per raggiungere i miei obiettivi di piano e capire se va bene il lavoro che si sta facendo oppure no, nel qual caso devo tornare indietro per apportare qualche aggiustamento.

Le Alternative vanno valutate sulla base dell'Azione e dell'Obiettivo da raggiungere. La valutazione di ciascuna alternativa deve tenere in considerazione le modalità di attuazione dell'alternativa stessa per capirne la solidità e l'efficacia. È dunque necessario identificare criteri e strumenti di attuazione possibili per ciascuna alternativa già in fase di elaborazione.

E' solitamente molto difficile che un piano, a qualunque livello, espliciti le Alternative che ha considerato (perché comunque sempre il pianificatore e il decisore hanno di fronte molteplici alternative e ne scelgono una).

Molto spesso chi fa il progetto, chi fa il piano, anche per input politico, pensa che ci sia un'unica soluzione, la propria, e propone solo quella, punto. È chiaro invece che se tu devi pensare un piano, che è un piano che mobilita delle risorse, e quindi deve essere necessariamente un piano condiviso e basato poi sulla responsabilità per la fase attuativa di soggetti diversi, ecc., non puoi pensare di arrivare con una soluzione pensata a tavolino. Quindi devi pensare ad un processo di generazione di alternative. **Un processo di condivisione è un processo di generazione di alternative e la generazione di alternative necessita la condivisione del processo come elemento strutturale per la loro valutazione.** Infatti, generare alternative vuol dire anche darsi sistemi per valutare, per confrontare fra di loro le alternative disponibili e scegliere quella migliore secondo i criteri che ci si è dati. Ciascuna opzione nelle diverse fasi di elaborazione di un piano strategico, che riguardi la *vision* complessiva, azioni o tipologie di azioni o strumenti attuativi, deve essere pensata in termini di alternative, da discutere, da caratterizzare, e poi ovviamente da confrontare fra di loro. **Quindi non esiste un'unica alternativa di piano: le alternative sono scelte che si incontrano e vengono generate lungo l'elaborazione del piano.**

In questo senso, tu hai all'inizio delle **alternative di visione** da cui devi partire: sono alternative in cui condividi la direzione verso cui vuoi andare con il piano, i suoi obiettivi, la visione che hai, cioè, le caratteristiche che vuoi dare al piano per arrivare ad un certo risultato; come ti immagini i risultati del piano; definisci lo scenario che viene fuori dal piano. In questo caso specifico l'alternativa di visione scelta è il piano basato sulla rigenerazione urbana, ma potrebbero essercene altre (un piano espansivo, ad esempio, o un piano di sostituzione). Anche nell'ambito dell'alternativa selezionata (il piano della rigenerazione) puoi avere alternative sostanzialmente diverse per la declinazione del piano stesso, ad esempio sul sistema dell'attuazione: voglio dare un ruolo forte al soggetto pubblico di coordinamento, gestione e controllo; oppure penso che dobbiamo andare dietro agli accordi di programma, le cose che propone il mercato, ecc. ecc. Oppure sugli ambiti di sviluppo: puoi pensare cosa fare dell'agricoltura, puoi puntare sul turismo o sviluppare il manifatturiero, l'industria, oppure punti sui grandi centri commerciali o no. Ancora, sono per la frammentazione o contro la frammentazione, ecc. ecc.

Hai dunque di fronte una serie di scelte che più o meno consapevolmente compi, cioè un insieme di elementi che poni come visione verso cui vuoi andare e rispetto ai quali possono essere generate e confrontate delle alternative. Il primo problema è la condivisione di questa visione.

In questo senso, lavorare per Sistemi aiuta ad analizzare i problemi, a costruire la visione e valutare le scelte che compi, selezionando gli obiettivi di piano.

Ad esempio, potresti dire “sulla Mobilità penso questo, voglio arrivare a questo tipo di risultato e ci voglio arrivare p.e. potenziando il servizio pubblico, piuttosto che potenziando la mobilità dolce”. Un altro potrebbe dire “no, perché devi fare in modo invece che le auto possano fluire meglio e quindi aumentare lo spazio loro dedicato, togliere le corsie preferenziali, ecc. ecc”.

Per poter valutare le due alternative, l'importante è che non vengano poste in termini di azione particolare ma come visione del funzionamento del sistema: io vorrei andare verso una cosa in cui ci sono meno parcheggi in città, ci sono più piste ciclabili; vorrei andare verso una cosa in cui; ecc. ecc. Devono essere minimamente concretizzate, cioè si deve capire che cosa vuol dire la visione (e non semplicemente “vogliamo il bene di tutti”), presentate e pronte a confrontarsi tra loro e con le altre alternative, totali o parziali, che vengono generate e discusse nell’ambito del processo di condivisione.

Man mano che si va avanti con l'elaborazione, una volta che hai scelto la visione, si definiranno degli obiettivi con le loro azioni.

Nel formulare le azioni rispetto a obiettivi che hai già deciso, ad esempio ridurre i parcheggi, magari devi decidere se quel parcheggio in particolare lo devi eliminare o no, o lo devi spostare, o, cioè si pongono delle **alternative di intervento**. Le alternative riguardano anche le norme di piano, riguardano anche gli indirizzi, i criteri che tu dai ai Comuni, ai piani urbanistici, e così via.

Quindi ogni decisione che si inserisce nel piano può essere motivata in termini di alternative, avendo alle spalle un processo di generazione di alternative, che poi si valutano al fine di mostrare perché si sceglie una soluzione invece di un'altra.

Quando arrivi in fondo al processo, dopo aver scelto una serie di azioni (quindi hai scelto di fare 10 parcheggi, o di eliminare tot posti auto in certi quartieri, di fare piste ciclabili, ecc.), a qualunque livello di definizione siano le azioni (in funzione del livello di definizione del piano), aver individuato gli interventi che vuoi fare, sia di indirizzo, sia normativi, a quel punto hai messo insieme il piano, perché il piano è l'insieme delle scelte che hai operato. È ovvio che quando hai pensato le diverse soluzioni e le hai condivise e discusse dentro i sistemi, non erano pensate completamente slegate le une dalle altre; ora però la soluzione a cui sei arrivato la devi confrontare con il resto delle azioni. Allora quando metti insieme le azioni di piano, le valuti nel loro insieme invece che singolarmente, valuti gli effetti cumulati. Per rendere più efficace questa valutazione, è utile farla rispetto a dei macro-obiettivi o chiavi tematiche di piano, quali ad esempio la qualità dell'abitare, la salute, la mobilità, ecc.

Nel valutare lo scenario di piano, ovvero l'insieme delle azioni previste, ti puoi così accorgere che alcune azioni sono in conflitto con altre, ovvero non sono coerenti con le altre (magari hai pensato a due cose troppo vicine fra loro, magari hai squilibrato fortemente una zona rispetto ad un'altra). Al contempo troverai altre azioni che sono sinergiche tra loro, o magari vedendole insieme ti accorgi che manca qualche cosa che non hai considerato.

Allora in questa fase finale del processo di costruzione del piano che fai? Introduci dei cambiamenti, ovvero modifichi delle scelte che avevi fatto, le integri con altre scelte, e così via. Quindi è come di nuovo generare e valutare delle varianti, delle alternative, rispetto al piano che hai costruito.

Quindi (dal nostro punto di vista) se si ha un piano condiviso, tutto il percorso del piano, dalla visione a tutte le scelte che si fanno nel corso della sua elaborazione, fino alla scelta finale del suo assemblaggio, sono tutte soggette ad alternative.

La proposta è dunque quella di basare fortemente il piano, il processo di piano, su un continuo ed esplicito processo che noi chiamiamo di generazione e valutazione di alternative. Questo è necessario per rendere credibile il fatto che il piano sia condiviso e basato sull'ascolto di tutti i valori e gli interessi che sono in gioco e considerarli, inserirli all'interno del piano. È molto importante chiarire che questa è, in qualche modo, l'anima del piano. E non va confusa con il modo con cui siamo abituati a sentir parlare di alternative: quando fai, ad esempio, un tracciato autostradale, l'alternativa è passare a est o passare a ovest, punto. Qui c'è proprio un processo che incontra alternative continuamente. **Per questo è fondamentale definire come si caratterizzano le alternative per poter stimare i loro effetti e confrontarle fra di loro, ovvero valutarle.** Per intenderci, le alternative di visione avranno una descrizione soprattutto qualitativa che evoca, in qualche modo, il futuro, anche se sarà basata anche su qualcosa di quantitativo. Ci saranno poi le singole azioni, nelle quali alcune potranno avere anche delle stime quantitative dei loro effetti, non necessariamente tutte. L'ultima, che riguarda l'intero piano, è di fatto la costruzione dello scenario di piano: quando stimi quelli che sono gli effetti dell'insieme delle scelte del piano, praticamente stimi quello che sarà lo scenario di piano che tu ti aspetti. **In sintesi, di solito le chiamiamo: strategiche quelle di visione, alternative di scenario quelle finali, e alternative sulle scelte di piano quelle intermedie.**

Ancora una cosa che non vorrei che sfuggisse: quando diciamo che le alternative si generano lungo tutto il processo, intendo anche lungo tutta la fase attuativa. Cioè, è vero che tu arrivi all'elaborazione dello scenario di piano, ma poi quando vai ad attuare le scelte di piano, ovvero sia sei nella fase attuativa, tu di nuovo devi avere un processo di condivisione (probabilmente la scelta localizzativa vera la fai lì, di definizione di quali edifici abbatti e quali recuperi; quindi le alternative di localizzazione, di tecnologia, o di ecc., le hai in quel momento). Allora è importante che il sistema di valutazione che ti dai, di stima degli effetti e di confronto, sia coerente, cioè riesca a seguire e valutare le alternative alle diverse scale: deve dunque calibrare anche per la fase attuativa gli obiettivi e gli indicatori di piano, magari prima qualitativi e poi più quantitativi, e poi magari più di dettaglio. **Il riferimento agli obiettivi è dunque sempre lo stesso e la coerenza è garantita dal fatto che usi lo stesso sistema di valutazione, a scale diverse, lungo tutto il processo compresa la fase attuativa.**

2.5 Stima degli effetti di alternative e azioni

Per poter valutare le alternative è necessario stimare e confrontare gli effetti che producono, vedendo che effetto possono avere sugli indicatori utilizzati per l'analisi di contesto, e quindi che contributo possono dare al raggiungimento degli obiettivi che mi sono dato.

Gli effetti considerati sono ovviamente di tipo economico, sociale, ambientale, territoriale (e paesaggistico) e gli indicatori devono essere definiti di conseguenza. A seconda dell'effetto si usano metodi diversi di stima.

Per esempio si possono usare metodi di stima quantitativi quando si è di fronte, ad esempio, a delle cose quantificabili come il consumo di suolo (la quantità di suolo consumato), oppure la

quantità di emissioni in atmosfera, l'energia consumata, ecc. A volte, ci sono delle cose che richiedono dei modelli quantitativi anche pesanti, ad esempio, se vuoi andare a stimare l'inquinamento atmosferico, o l'inquinamento della falda; però in quel caso devi avere dei buoni dati per poterli stimare. Bisogna verificare se questi modelli si possano usare davvero all'interno del PTR ove magari i progetti non sono del tutto ben definiti, o se invece questo tipo di modellistica vada più utilizzata quando si è in una fase più avanzata di progettazione, dove evidentemente è più probabile avere i dati necessari (come tipicamente accade nella VIA).

Viceversa, alcuni effetti non possono essere descritti tramite un indicatore numerico. In questo caso, si ricorre a metodi di stima qualitativi, che usano descrittori non numerici, non veri e propri indicatori, anche se a volte ci si sforza di trasformarli in un indice o qualche cosa del genere. Ad esempio, tipicamente un effetto sul paesaggio è un effetto che ha bisogno di un descrittore non di un indicatore (poi tu alla fine puoi anche attribuire all'effetto un valore numerico su una scala qualitativa 1, 2, 3, 4 a seconda dell'intensità o della gravità, ma rimane una stima qualitativa).

La difficoltà del sistema di valutazione sta dunque nella necessità di combinare i metodi di stima (qualitativi e quantitativi) e interpretare al meglio i risultati della stima (le stesse stime quantitative sono misurate in unità diverse tra di loro). Anche nel caso della dimensione sociale si devono considerare effetti complessi, che vanno dallo squilibrio che tu puoi creare, alla povertà, all'indice di occupazione delle abitazioni. Quindi anche questi sono in parte qualitativi e in parte quantitativi.

Discorso diverso invece meritano tutti quegli effetti che possono ragionevolmente essere monetizzati. Perché esistono le tecniche, gli indicatori diciamo, che vengono costruiti dall'Analisi Costi Benefici (ACB). Tipicamente, ad esempio, è comune definire il valore netto attualizzato di un progetto, o il saggio di rendimento interno, o il tempo di ritorno del capitale, ecc.. Queste cose si fanno tranquillamente se prendi davvero degli investimenti monetari e vai a guardare che fine fanno, o se prendi dei trasferimenti di moneta (tipo i biglietti pagati, ecc.). A volte si monetizzano anche delle cose che non stanno sul mercato e che non possono essere facilmente espresse in denaro. Esistono dei metodi nell'ACB per fare questo. Quindi anche qui si tratta di capire se in quale misura utilizzarli. Il problema è che spesso utilizzare questi metodi porta ad una stima parziale di quello che si sta tentando di monetizzare. Ad esempio, un parco o un bene localizzato, del quale puoi stimare anche il suo valore a partire dal costo di viaggio che le persone sono disposte a pagare per andarlo a visitare. La stima si fa tramite un'indagine per capire quanta gente va e fruisce di un parco o di un museo o di una città d'arte; fai un'indagine per capire da quanto lontano vengono, quale costo hanno affrontato per arrivare (poi ci sono le tecniche, il costo generalizzato, ecc.) e ti fai un'idea di quanto per la popolazione può valere quel bene. Però è chiaramente una stima parziale perché magari non intercetti molti che lo userebbero ma non lo usano in questo momento, che ci andrebbero ma non ci vanno in questo momento; e non intercetti anche un valore che viene dato da effetti indotti, da attività indirette, ecc. Quindi ci sono delle tecniche, più o meno complesse, per monetizzare, e queste servono quando si usa l'ACB come metodo decisionale. La monetizzazione però ha anche dei difetti, perché quando monetizzi e basi le scelte sul valore monetario degli effetti o dei benefici, spesso il risultato è che privilegi i gruppi più abbienti della popolazione e aumenti lo squilibrio. Ad esempio, se si dovesse localizzare un inceneritore con l'ACB monetizzando tutti gli effetti (l'inquinamento provocato, il disturbo

provocato dal trasporto, ecc. ecc.) il danno calcolato è maggiore dove le attività sono più concentrate e più ricche, la localizzazione ricadrà dunque dove ci sono popolazioni e attività più povere, penalizzando i gruppi sociali meno abbienti ed emarginati e aumentando lo squilibrio. Ci sono poi una serie di cose che non sono facilmente monetizzabili e altre che non è ragionevole monetizzare, a parte la difficoltà tecnica di monetizzarle.

La proposta è dunque di usare le tecniche dell'ACB per monetizzare le cose che ragionevolmente pensiamo di poter monetizzare, quelle che stanno già nell'economia di mercato, e invece tenere gli indicatori non monetizzati per gli altri aspetti.

L'Analisi a Molti Criteri (AMC) consente di superare le difficoltà descritte, perché contiene al suo interno degli aspetti trattati e monetizzati con le tecniche dell'ACB, ma è più ampia e riesce ad abbracciare tutti gli indicatori, combinando i metodi di stima e tenendo conto di tutti gli aspetti, anche sociali ed ambientali. Esistono diverse tecniche di AMC che fanno capo a scuole diverse e vanno dall'Analisi a Molti Attributi classica, che è quella più rigorosa dal punto di vista logico-matematico, ma forse anche la più difficile e problematica da applicare, alle tecniche di Analisi Gerarchica che semplificano molto le domande e l'interazione coi soggetti, ma pagano un prezzo in termini di coerenza del metodo. Ci sono poi i metodi ELECTRE, che rinunciano a priori a seguire una razionalità logico/matematica, privilegiando invece razionalità procedurale, cioè si definisce un percorso di regole e criteri condivisi tra i diversi attori per arrivare alla decisione. Ovviamente metodi diversi sono adatti a situazioni diverse, quindi devono essere scelti di volta in volta a seconda che il problema sia più quantitativo, meno qualitativo, del tipo di soggetti che sono coinvolti, e così via. Andrebbe dunque scelto il metodo più adatto a seconda della decisione che si deve prendere.

La proposta per il piano strategico è la costruzione di una “cassetta degli strumenti” dalla quale si possa pescare, con una linea guida, il metodo più adatto a seconda del tema, del momento, del contesto in cui ci si trova, e si possano avere indicazioni concrete per la sua applicazione.

Qualunque sia il metodo scelto, si deve comunque perseguire una coerenza generale, che comporta la salvaguardia di alcuni elementi del processo.

In primo luogo il processo, il metodo e anche i giudizi che si danno al suo interno, deve essere **trasparente** (cioè ogni passo e ogni giudizio deve essere documentato) e deve essere ripercorribile (cioè c'è una traccia dell'ordine in cui sono state fatte le cose) per cui è possibile, magari cambiando qualche cosa, ripercorrere lo stesso processo.

Poi deve essere **partecipato**, perché questi metodi decisionali -sia l'ACB che l'AMC- devono essere accompagnati da un'attività di partecipazione e condivisione dei giudizi e di successivo controllo (attraverso, appunto, la trasparenza e la ripercorribilità dei passi che si sono fatti). In assenza di un'apertura del processo, i metodi possono diventare degli strumenti di manipolazione fortissimi perché tu puoi a quel punto, mettere i tuoi pesi, far venire fuori il risultato che vuoi e dire che quello è scientifico perché adducendo motivazioni credibili, o che almeno paiono tali.

Inoltre, nel confronto e scelta fra alternative c'è sempre un margine di incertezza. Per questo motivo, è necessario identificare attraverso l'**analisi d'incertezza** (Analisi di Sensitività) le soluzioni compatibili con i margini di incertezza individuati e indagare quale sia la soluzione più robusta, più capace di adattarsi al cambio di alcuni parametri all'interno dell'intervallo di incertezza.

È inoltre necessario il **supporto alla negoziazione**, cioè il processo deve essere in grado di analizzare i conflitti esistenti e di dare dei suggerimenti su soluzioni potenzialmente condivise (secondo i parametri di giudizio espresse dai diversi soggetti) anche se non sono l'ottimo, oppure quantomeno sulla direzione in cui uno si dovrebbe muovere (modificando le sue preferenze, le sue soluzioni, ecc.,) per avvicinarsi ad altri attori e per poter trovare una soluzione condivisa.

La logica con cui usare questi metodi non deve essere, come a volte si fa e come loro stessi si presentano, necessariamente quella di cercare la soluzione ottima, perché molto spesso è difficile e si aprono dei conflitti molto grossi e una "soluzione ottima" è estremamente difficile da individuare, nel caso, da perseguire. L'uso che ci piacerebbe venisse fatto di questi metodi è DINAMICO e finalizzato a scremare tra le soluzioni, attraverso l'interpretazione delle informazioni che generano e la loro condivisione in un dibattito, per riuscire a tenere sul tappeto solo quelle praticabili e approfondirle per rimetterle in discussione, fino a che si arrivi a una decisione. Magari, nel momento in cui scarti una alternativa che non è praticabile, se hai capito perché non lo è, sei in grado di generarne una nuova che torna sul tappeto.

Un utilizzo statico dei metodi, che dice - io uso l'ACB o l'AMC, nel senso che prendo tre alternative, faccio a tavolino quattro studi, e ti do il risultato" - non è adatto a un processo complesso come questo. **I metodi devono quindi essere scelti (il metodo giusto per quella situazione, alla scala giusta) e utilizzati in modo partecipato, condiviso e trasparente, non per trovare la soluzione ottima ma per generare tutta l'informazione sulla solidità di ciascuna soluzione e sui margini di negoziazione che ci possono essere per trovare soluzioni condivise.**

L'AMC è dunque lo strumento su cui basare il percorso di partecipazione e condivisione.

2.6 Orientamento e gestione dell'attuazione

Per poterle confrontare davvero e stimarne gli effetti, **le alternative di intervento e le azioni vere e proprie che ne discendono devono essere accompagnate già in fase di piano dai relativi criteri e strumenti per l'attuazione.** Ad esempio, potrei dire "costruiamo", ma come faccio a stimare l'effetto del costruire, per esempio sul cambiamento climatico, se io non so quale sarà la classe energetica degli edifici che verranno realizzati? Allora quando elabori il piano e definisci le azioni e le alternative, devi accompagnare ogni azione con i suoi criteri attuativi, che non riguardano l'azione singola (criteri specifici per 200 azioni sarebbero troppo onerosi e genererebbero confusione), ma si riferiscono alla tipologia di azione.

La fase attuativa non viene solitamente considerata nella VAS e nelle altre valutazioni di piano. **Il piano processo che vogliamo costruire deve invece seguire tutto il ciclo di vita delle sue scelte e deve governare anche la fase di attuazione.** Il monitoraggio poi valuta se e quanto sei riuscito a raggiungere i tuoi obiettivi, ovvero accompagna l'attuazione del piano, dicendoti se "stai andando nel verso giusto". La gestione del piano, della sua fase attuativa, è uno dei grandi buchi della pianificazione: conclusa l'elaborazione del piano, la gestione viene demandata, viene delegata ad altri soggetti, i quali fanno poi spesso quello che vogliono, lasciando che i piani spesso restino sulla carta o vengano completamente snaturati variante dopo variante. **Per questo è necessario, nel momento in cui hai approvato il piano, costruire una cabina di regia (pubblico-privato, solo pubblico a seconda delle necessità e delle situazioni), di coordinamento dell'attuazione, che segua tutta l'attuazione del piano.** Altrimenti gli strumenti di attuazione previsti dal piano

possono essere completamente snaturati (da accordi di programma, ad esempio) che non consentono di governare le scelte di piano, tagliandoti fuori. Salvo poi accorgersi nel monitoraggio che le cose stanno andando in un modo diverso rispetto a quanto pianificato e ti chiedi “e ora che cosa faccio?”. È necessario quindi partire dall'idea che l'attuazione va assolutamente seguita.

2.6.1 Criteri

L'idea è che un piano serio, che vuole governare anche la fase attuativa deve porsi questo problema: che tipologie di interventi e di azioni scelgo di inserire nel mio piano, e quali criteri per l'attuazione devo dare a ciascuna tipologia, in modo tale che la realizzazione di quelle scelte sia coerente con i miei obiettivi? Ad esempio, prevedo delle strade? oppure dei parchi e delle aree verdi? Oppure la riqualificazione energetica degli edifici? Allora per ognuna di queste tipologie di azione possiamo immaginare dei criteri che io devo dare e devo declinare nelle diverse fasi di realizzazione dell'intervento. In fase strategica darò criteri rivolti a chi pianifica le scelte: stai attento quando vuoi inserire in una certa area una strada, ad esempio, perché devi comunque considerare l'inserimento paesaggistico, devi comunque prevedere che non passi attraverso un centro storico, ecc.. In fase di progettazione mi rivolgerò ai progettisti, agli impiantisti, ecc: devi stare attento che i raggi di curvatura siano di un certo tipo e che i materiali che andrai ad utilizzare abbiano determinate caratteristiche che abbattano gli impatti della strada, utilizzando ad esempio un asfalto drenante o luminoso o ecc. In fase di cantiere mi rivolgerò alla ditta affidataria e al direttore di cantiere: devi stare attento a non arrecare disturbo e organizzare il cantiere quindi in un certo modo, e devi stare attento all'interferenza con le falde, a minimizzare i movimenti di terra, ecc. Ci sono poi i criteri per la fase di esercizio e manutenzione, rivolti alla società concessionaria: p.e. devi stare attento alle modalità con cui metti i caselli per il pedaggio; non mi puoi concentrare la manutenzione nei 15 giorni di agosto, o bloccare tutte le strade insieme, devi fare una manutenzione pensata e retta da una comunicazione di quelli che saranno i disagi, i target a cui comunicare, una modalità di comunicazione, per cui tutti siano avvisati, ecc. ecc.; i rischi: devi avere un piano di emergenza. Criteri specifici devono inoltre riguardare la fase di smantellamento ovvero la fase di ripristino.

In sostanza, si tratta di definire dei criteri che riguardano l'intero ciclo di vita dell'intervento: dalla pianificazione e progettazione fino alla gestione del fine vita e della dismissione.

Ora, in sede di pianificazione strategica è necessario fissare questi criteri in modo tale che in fase attuativa, sul territorio, si creino le condizioni per poter ottenere gli effetti desiderati minimizzando gli impatti negativi degli interventi.

I criteri attuativi si articolano anche sulla base degli strumenti attuativi scelti e, in fase strategica, possono condizionarne la selezione (posso ad esempio utilizzare un criterio per il quale tutti gli interventi di rigenerazione devono essere coordinati e finanziati dalla Regione, magari utilizzando fondi europei, motivo per cui si escludono tutte le forme di accordo partenariale e si individua un'unica DGR come strumento attuativo).

2.6.2 Strumenti di attuazione

Lo strumento attuativo mobilita le risorse per fare l'intervento e decide che tipo di percorso, regia e responsabilità si devono seguire. In fase di selezione dello strumento si decide dunque se è necessario un piano attuativo, un accordo di programma, un patto, la regia regionale, ecc. **Allora**

ogni tipologia di azione deve essere caratterizzata anche da un suo strumento attuativo: si deve sapere chi la attua, con quali modalità e risorse. Questo rende possibile la condivisione, intanto, perché il responsabile dell'attuazione deve essere consapevole del fatto che doveva attuare quella cosa lì, in quel modo lì. E rende possibile anche una stima della fattibilità o meno di quella scelta, di quell'intervento, della probabilità di rispettare i tempi di realizzazione. Se per esempio hai una scelta che dice "io prevedo di dover avere un tot di risorse che arrivano dai condomini, piuttosto che dall'associazione *tal dei tali*", devi avere in mente in che modo e con quale strumento potrai mobilitare quelle risorse, con quale strumento potrai intercettare e attivare quell'associazione; devi dividerla, in modo tale che poi si possa davvero attuare con ampio sostegno e "preparazione" dei soggetti coinvolti.

Gli strumenti attuativi hanno a che fare con la *governance*, ovvero con il sistema di gestione del piano, in fase di pianificazione e attuazione.

In un piano della rigenerazione urbana, basato su accordi pubblico-privato, c'è il rischio concreto che questi accordi vadano per strade che nulla hanno a che fare con il quadro strategico del piano. È necessario avere una *capacity building* del pubblico (per i funzionari pubblici) ed è necessario avere un sistema di *governance* che dica sostanzialmente qual è il ruolo che tutti gli attori del processo devono svolgere, e che li metta in grado di svolgere al meglio quel ruolo. Si devono creare quindi delle occasioni in cui i diversi enti pubblici si incontrano e si confrontano, definendo e condividendo delle regole chiare e forti per il confronto con i privati. Il tutto all'interno della cornice strategica fissata dal piano. A questo scopo è necessaria una Cabina di regia, che definisca e coordini anche dei momenti/ luoghi pubblico-pubblico in cui si concordano le cose e le regole per le relazioni con i privati. **In assenza di regole chiare e di una *governance* forte e condivisa, le decisioni rischiano di essere vanificate e il piano di rimanere sulla carta.**

La *Governance* qui è intesa come il fatto che ognuno deve essere messo in grado di svolgere responsabilmente il proprio ruolo perché tutto il sistema funzioni. Ognuno è coinvolto e deve essere messo in grado di espletare il proprio ruolo: se non fornisco le informazioni in modo comprensibile, non lo informo circa l'intero processo che lo vede coinvolto, sul senso del suo coinvolgimento, se non lo ascolto, oppure non gli fornisco gli strumenti per il controllo, allora evidentemente non l'ho messo in grado di svolgere il proprio ruolo in modo responsabile. Creare una *governance del piano* vuol dire rafforzare l'istituzione pubblica a tutti i livelli, perché una sfida di questo tipo richiede una inversione di tendenza, cioè richiede uno sforzo enorme di rafforzamento della capacità di orientamento, controllo e di gestione dell'Amministrazione. Richiede al tempo stesso uno sforzo di sensibilizzazione e di educazione alla partecipazione, alla condivisione, alla progettazione, ecc., di tutti i soggetti coinvolti nel processo.

2.6.3 Compensazioni

Davvero possiamo pensare che non si costruirà più niente?

In situazioni, ad esempio, come una "nuova Philips Morris" come faccio a dirgli di no? Oppure, non potrai dire che non fai più una nuova strada (che a volte possono anche essere utili). Oppure quando arriverà Terna e ti dice che deve passare con un elettrodotto come posso negarglielo?

Non si può pensare ragionevolmente che non si tocchi più niente del territorio.

Quando le scelte di piano producono effetti negativi a livello ambientale, sociale, territoriale,

questi vanno *compensati*. Non soltanto in termini di occupazione di suolo (come nel caso dei trasferimenti di cubatura e dei premi ad essi connessi, ad esempio), ma rispetto a tutti gli impatti generati. Ad esempio, per realizzare quell'intervento è necessario sfrattare il Centro della Caritas o qualcosa del genere e forse c'è una compensazione economico-sociale da chiedere a quelli che ne traggono i benefici, compensazione tutta da immaginare e da condividere con il Centro della Caritas, stesso probabilmente. Le compensazioni vanno dunque immaginate anche all'interno delle forme di gestione degli interventi in fase di attuazione.

Anche tornando al suolo, non è ipotizzabile dire "questa è la fotografia e da qui non si muove nulla". Possiamo pensare di non fare costruzioni, volumetrie, che occupino nuovo suolo, o che non occupino suoli di pregio ambientale o agricolo. Allora però si tratta di porre le giuste compensazioni, imponendo che condizione per la realizzazione della nuova volumetria sia il contemporanea recupero/liberazione di un'area che ci serve, ad esempio, per la connettività ecologica o per la compattazione delle aree industriali.

Il problema "italiano" della compensazione è che si fa a posteriori, perché segue il progetto, che è una scelta data per insindacabile e non tiene in considerazione gli effetti prodotti dal progetto, che quasi mai vengono descritti e posti a base della definizione della compensazione.

Ad esempio, l'Alta Velocità: arrivi con il progetto AV in provincia di Modena e dici io devo passare con l'AV e il progetto è questo! Il Comune ha voce in capitolo. La Provincia dice ci mettiamo intorno a un tavolo, e parte una trattativa sindacale. Alla fine si raggiunge un accordo: il progetto passa di lì e paga un asilo nido nuovo, un'area di sviluppo artigianale, la caserma nuova dei carabinieri, ecc. ecc. E tutti contenti. Tranne il fatto che tu hai consumato il suolo e non hai compensato il consumo di suolo. Hai fatto dei danni paesaggistici e non hai compensato il paesaggio, anzi. E quindi, attenzione, perché le attività che si fanno adesso come compensazione, magari a loro volta sono uno sviluppo artigianale che a sua volta consuma del suolo. Non stai in sostanza compensando gli effetti bensì stai solo contrattando che cosa vuoi in cambio del fatto di lasciarmi passare. E il tutto dipende da chi è il più forte, da chi è più bravo, da chi ottiene di più o di meno. Questo implica anche che chi fa il progetto dell'AV non lo fa in modo rispettoso: se deve spendere di più per consumare suolo meno pregiato, non lo fa quel ragionamento lì, perché deve tenere da parte le risorse per la compensazione.

La compensazione ex post è una vera tragedia! Nei dibattiti a livello europeo la compensazione di questo tipo è fortemente demonizzata, perché invece di compensare gli effetti che genera, rischia di contribuire a generare ulteriori effetti negativi. Inoltre sono azioni/interventi non valutati.

Ma allora che cosa dovrebbe fare il piano? **Un piano serio dovrebbe introdurre dei criteri e delle regole di compensazione; una strategia dei criteri e delle regole di compensazione, a priori, conosciute da tutti, condivise, note.**

Ex. io faccio una scelta che emette inquinanti in atmosfera e quindi crea un contributo ai cambiamenti climatici. Io dovrò stimare le emissioni in più che creo e dovrò andare a finanziare interventi che invece vanno nel senso opposto, e risparmiano, ad esempio, risorse ed emissioni. L'impianto di illuminazione pubblica trasformato a Led è un'azione che può compensare un intervento che invece comporta nuove emissioni.

Ex. io consumo suolo di un certo tipo, di una certa fertilità, devo necessariamente compensare -con delle regole fissate a priori- per ogni ettaro di suolo di una determinata caratteristica che

consumo, devo andare a compensare, recuperare, ripristinare, a verde, a uso agricolo, ecc., un'area determinata che secondo certe regole, posso definire che compensi quella che ho consumato.

La perequazione? Si potrebbe mettere una regola per cui non ti do volumetria in più, perché se per farti spostare da una parte ti do il triplo della volumetria da un'altra parte, forse qualche problema c'è.

Quindi è necessario studiare una serie di regole, di criteri. **Criteri che riguardino sostanzialmente (non è possibile per tutto ovviamente) gli effetti più evidenti, più macroscopici, per mezzo dei quali la compensazione sia il più possibile omologa, ovvero che compensi effettivamente l'effetto che hai prodotto e che sia nello stesso settore.** Dopo di che ti devi dare delle regole, delle regole di equivalenza, che dicono “attenzione, abbiamo stimato che tu emetterai tot in più, allora mi devi fare degli interventi, decidendo insieme se mi basta che tu compri dei crediti sul mercato delle emissioni o se sia necessario che tu faccia interventi compensativi a livello locale (forestazione, ad esempio, con una serie di criteri che ti impongano dove riforestare, perché l'operazione abbia un senso climatico ed ecologico). Perché se io, quando stimo gli effetti scopro che la loro compensazione è ragionevolmente troppo cara, potrei anche dire “a me basta che tu compensi il 50%. Oppure potrei trovare uno strumento attuativo che è una leva; dire “tu metti il 20%, il 30%, e il resto ce lo mette il Comune”. **Però alla fine il risultato deve essere quello di compensare davvero gli effetti prodotti e per ottenere questo devo darmi delle regole di equivalenza.**

Devo dunque definire dove voglio che tu attui le compensazioni (a proposito di strategia). Perché, se parliamo di suoli, devo dire quali sono le tipologie di area in cui prevedo che tu possa andare a costruire; non ti dico solo devi recuperarmi un'area e la recuperi dove vuoi. Se io ho un disegno mio, di rete ecologica, di aree che voglio ripulire, risanare, ecc. ecc. ti indirizzerò su quale area. Quindi io devo condividere prima dove: ad esempio, quali sono i Comuni dove è più urgente andare a fare quell'operazione lì di illuminazione.

Questo significa che devo avere un capitolo nel piano nel quale pianifico le regole per le compensazioni. Poi la compensazione vera la si farà quando si farà il progetto, ma le regole, la strategia, gli strumenti attuativi (perché, di nuovo, cosa faccio: tu mi dai i soldi e io faccio l'intervento, e quindi creo una cassa, un fondo, ecc.? Oppure io individuo gli interventi da fare e gli strumenti attuativi e tu li finanzia?), vanno stabiliti. Uno dei vantaggi è che quando uno presenta un progetto e dice “io voglio fare quella cosa lì”, lui le regole le sa, e quindi può internalizzare i costi perché sa quanto gli costerà, e quindi se il progetto non sta in piedi perché deve compensarlo, lui rinuncerà a priori. Se invece lo fa, lui avrà tutto l'interesse a farlo nel modo migliore possibile in modo tale da avere effetti meno negativi e di dover compensare meno. Cioè gli conviene progettare bene (e non come con l'AV) perché sa che può risparmiare i soldi della compensazione.

Tutti gli elementi trattati circa la fase attuativa (criteri di attuazione, strumenti attuativi, compensazione, perequazione, ecc.) devono essere definiti in fase di elaborazione e valutazione del piano. La loro conoscenza è infatti necessaria per poter valutare appieno gli effetti delle azioni, ad esempio considerando i costi delle compensazioni nella valutazione degli aspetti economici.

2.7 Monitoraggio

La prima cosa fondamentale da dire riguarda la parola “monitoraggio”, intesa da molti come monitoraggio del contesto ambientale (una relazione sullo stato dell’ambiente per capirci..). Qui si intende invece parlare di **un monitoraggio del piano, finalizzato alla valutazione in itinere e al riorientamento del piano stesso.** L'utilità del Monitoraggio di piano non è dunque di avere un nucleo di indicatori popolati, ma di utilizzare le informazioni sull'attuazione per riuscire a riorientare il piano e le sue azioni.

L’uso della parola monitoraggio crea sempre questo tipo di confusione; raramente lo abbiamo visto praticare come monitoraggio del piano, per motivi più o meno biechi. Quando in qualche modo si attua il monitoraggio, lo si fa scrivendo un bel capitolo, e, se va bene, affiancando informazioni dal monitoraggio ambientale di Arpa. Riscrivendo, appunto, un mini relazione sullo stato dell’ambiente, quando va bene calibrata sul contesto di riferimento del piano.

Quindi è necessario per prima cosa definire in che cosa consiste il monitoraggio del piano.

Monitorare il piano vuol dire ri-attivare periodicamente una valutazione in itinere, ovvero valutare periodicamente se le condizioni che si sono create, sia per effetto di fattori esterni sia per effetto dell'avanzamento del nostro piano, ci mettono in grado di raggiungere gli obiettivi che ci eravamo prefissi oppure no e se siamo ancora in grado di farlo. La valutazione periodica è questa, e nel caso la risposta sia, anche parzialmente, no, si tratta allora di capire in che direzione riorientare il piano.

Inoltre crediamo che questo monitoraggio vada formalizzato e istituzionalizzato. Oggi il monitoraggio non si fa perché pur essendo magari previsto nel piano, non si prevedono le risorse necessarie per farlo e i consulenti coinvolti nel piano spariscono dalla circolazione una volta approvato. Il monitoraggio muore lì, magari con un elenco di indicatori da popolare, o in casi particolarmente fortunati con degli indicatori popolati, ma comunque senza alcuna attività di valutazione in itinere e di orientamento.

Perché non si fa il monitoraggio? Cos'è che manca? I punti seguenti illustrano le carenze e individuano le soluzioni proposte.

2.7.1 Gelosia dei dati

Il primo aspetto potremmo chiamarlo “gelosia dei dati”. Comporta la mancata organizzazione dei dati, per cui molto spesso le informazioni esistono ma sono sparsi tra enti diversi, non sono aggiornate regolarmente (spesso sono frutto di indagini ad hoc) e non hanno associate caratteristiche chiare (i cosiddetti metadati: che territorio coprono, che serie storica c'è, in che formato sono disponibili, sono disponibili davvero, ecc.). Se si vuole davvero fare il monitoraggio e non un qualcosa “a spizzichi e bocconi”, è necessario superare questo problema avendo a disposizione un sistema informativo che contiene i dati, anche di provenienza diversa, e di fatto organizza e struttura la base dati che ti serve per il monitoraggio. Ma non solo, è necessario anche creare un catalogo di questi dati, in modo che sia trasparente e nota la caratteristica di tutti i dati (come si possono ottenere, ecc. ecc.) e avere un motore di ricerca per sviluppare una capacità di comunicazione del dato. Se si fa una base dati con milioni di dati, ovviamente, la difficoltà di perdersi è enorme: è dunque necessario avere un motore di ricerca che dice “a me interessa un dato, nell'area di, sull'inquinamento atmosferico: che cosa c'è?” E dal sistema informativo vengono fuori i dati che esistono, chi li raccoglie (produce), con quale periodicità, e capisci se li puoi usare o meno.

Va sottolineato che tutto ciò non serve solo per il monitoraggio, ma anche per l'analisi di contesto,

la stima degli effetti. Se la base dati non c'è, è difficile fare il monitoraggio: si deve dunque superare la "gelosia dei dati", anche per adeguarsi alle direttive europee (Aarhus, ad esempio) e ai decreti italiani che impongono di rendere disponibili i dati in un certo modo.

2.7.2 Governance

Un secondo aspetto è quello della *governance* del monitoraggio, del processo, della procedura del monitoraggio. Il monitoraggio deve prevedere dei ruoli, deve prevedere chi fa che cosa (perché altrimenti non si fa nulla), con quali ruoli e regole, deve prevedere le risorse umane, tecniche e finanziarie che vengono dedicate al monitoraggio, deve prevedere gli uffici a cui fa capo il monitoraggio, che devono essere legati fortemente al processo decisionale e al riorientamento del piano specifico (in genere, se qualcuno viene designato come responsabile è Arpa, di nuovo confondendo il monitoraggio di piano con quello ambientale). Immaginiamo che ci sia una relazione periodica di monitoraggio, di fatto un aggiornamento della valutazione prodotta in fase di elaborazione del piano. Per farla ci vogliono le risorse, le competenze, ecc. necessarie per fare l'aggiornamento delle analisi e valutazioni preliminari e produrre una vera e propria diagnosi circa la capacità del piano di raggiungere gli obiettivi che si è posto. Una diagnosi che spieghi perché è successo questo o quello e identifichi una terapia, un'indicazione terapeutica che dice: siccome il problema è che non abbiamo mobilitato abbastanza risorse private, ecc., allora dobbiamo cambiare le premialità, piuttosto che non so che cosa, perché altrimenti la cosa non funziona.

Questo aggiornamento della valutazione deve essere sottoposto allo stesso tipo di condivisione e partecipazione cui è stato sottoposto il piano. Quindi ci immaginiamo che se il lavoro viene rifatto di nuovo per sistemi, e per ogni sistema vai a fare il suo monitoraggio con quelli che avevi coinvolto in quel sistema lì, e poi fai il lavoro sul piano intero con tutti quelli coinvolti, riesci a vedere gli interventi di correzione (possono essere interventi enormi ovvero piccole varianti) su alcune cose, e a quel punto vai a fare l'aggiornamento e il riorientamento del piano.

Questo processo dovrebbe essere istituzionalizzato. Da un certo punto di vista funziona un po' come i consigli d'amministrazione delle società. Si tratta di prevedere che ci sia ogni due anni, ogni anno, un consiglio d'amministrazione, ma se è necessario per un particolare evento, anche un CdA straordinario. Il monitoraggio è la stessa cosa: è necessario tenere monitorate una serie di cose, e se a un certo punto c'è una cosa che rende evidente che devi cambiare qualcosa, non aspetti il prossimo monitoraggio ma intervieni subito.

Un'organizzazione di questo tipo rende concreta l'idea del piano-processo, del piano dinamico, perché il monitoraggio fa sì che il piano viva e si aggiorni nel tempo, aggiornando al contempo la sua valutazione.

Questa organizzazione avrebbe un vantaggio ulteriore, pensando anche a quanto si governa per varianti che spesso snaturano i piani, consentirebbe infatti di concentrare le varianti nel momento in cui si fa il monitoraggio e quindi fare una valutazione cumulata dei loro effetti, in genere mai considerati. Punto dunque ad avere un piano che vive e nel momento in cui deve recepire qualche cosa lo recepisce, ma all'interno del suo quadro e del suo modo di essere.

2.7.3 Il monitoraggio integrato

Il monitoraggio viene disatteso anche perché è spesso complicato considerare piani e scale diverse

da cui dipende il raggiungimento dei propri obiettivi. Pensiamo un attimo di dover fare la valutazione in itinere, ad esempio, del PTR, due anni dopo la sua approvazione. In realtà, che cosa fa il PTR, di che cosa si occupa direttamente? Di solito di poca roba, perché la maggior parte delle cose che contiene vengono attuate da altri. Allora per riuscire a valutare lo stato di avanzamento di questo piano devi conoscere lo stato di avanzamento degli altri piani. **Quindi il monitoraggio non può che essere integrato**, cioè deve avere un flusso di comunicazione tra i diversi strumenti attuativi (piani urbanistici, piani di settore, accordi di programma, ecc.) e un flusso di informazioni che alimenta il sistema, in modo tale che sia possibile monitorare il tuo piano solo se gli altri monitorano il loro. Se un Comune si mette a monitorare lui il suo piano, serve a poco o nulla e non ci riesce neanche, perché gli effetti sul sociale, sull'ambiente, sull'economia, non dipendono solo dalle sue azioni, ma anche dalle azioni della Regione, dalle azioni degli altri piani che insistono sul suo territorio, ecc. ecc..

In sostanza si deve monitorare il raggiungimento degli obiettivi e dunque tutte le azioni che contribuiscono al raggiungimento di quegli obiettivi, indipendentemente dallo strumento in cui si trovano. E allora se vuoi fare seriamente un'operazione di questo genere, devi progettare a livello di area vasta, a livello regionale, un sistema di monitoraggio integrato; nel senso che sai quali sono le cose che devono monitorare anche gli altri e quali sono le informazioni che ti devono dare. La cosa potrebbe anche spaventare, ma in realtà è molto banale perché tu puoi anche chiedere soltanto le informazioni che vengono pubblicate, ad esempio, nel momento in cui si danno le autorizzazioni (che sono note in quel momento). Allora si può creare un automatismo per cui, quando si dà un'autorizzazione o si fa, ad esempio, la certificazione energetica di un edificio riqualificato, esiste il dato di quanto consuma esattamente di energia, ed è quel dato lì che ti deve arrivare. Quindi è possibile organizzare il flusso di informazioni in modo tale che arrivino i dati che servono e torni agli altri la capacità di monitorare il loro piano, perché a quel punto gli altri sanno quanto contribuiscono ad un obiettivo e se in realtà si sta andando da tutt'altra parte perché stanno accadendo tutt'altre cose.

Quindi il monitoraggio può solo essere integrato e può solo partire da una progettazione che è di area vasta. Il PTR è responsabile di definire il "suo" sistema di monitoraggio così inteso.

La parte "tecnica" del monitoraggio, da affiancare alla sua *governance*, è formata dagli indicatori. Spesso ci si ferma a indicatori di processo o di realizzazione. Questo è molto facile perché viene detto "sono riuscito a mobilitare tot soldi per quel progetto lì", "sto costruendo una strada", "ho realizzato dieci strade": questi sono indicatori di processo o di realizzazione. In realtà l'obiettivo di piano non è mica quello, ma, ad esempio, garantire la mobilità. Allora c'è bisogno di sapere se è migliorata o no la mobilità, se è migliorato o no l'inquinamento atmosferico, se ..., ecc. ecc.. e questo lo si può sapere soltanto a partire dagli "indicatori di contesto", aggiornandoli nel tempo e registrandone le variazioni. Però attenzione perché c'è un tempo di risposta dell'indicatore. Cioè in itinere, mentre si sta realizzando e attuando il piano, siccome gli interventi non sono al momento in fase di esercizio, non si vedono modificarsi gli indicatori di contesto: non si vede modificarsi l'inquinamento atmosferico o la mobilità. È però c'è anche una certa fretta nel sapere se si sta andando nella direzione giusta o meno, non è possibile aspettare che il tutto sia finito. Per tale ragione, si ricorre all'aggiornamento dell'indicatore di processo, in modo da stimare e prevedere

con sempre maggiore affidabilità le trasformazioni in atto. Gli indicatori di processo si raffinano man mano che si procede nel percorso attuativo, e diventa sempre più “semplice” capire quale sia il contributo del nostro piano alla variazione degli indicatori di contesto, cioè capire quanto il piano stia aiutando ad andare nella direzione desiderata.

In sostanza, spesso non c'è un utile indicatore di contesto perché il tempo di risposta di quell'indicatore è molto più lungo del tempo che ho a disposizione per la decisione. Per questo diciamo che il monitoraggio è una valutazione in itinere, perché in realtà con l'indicatore di realizzazione, di processo, si è in grado di fare le stesse stime fatte precedentemente, le stesse valutazioni nel piano, ma a partire dalle condizioni attuali; e quindi si fa l'aggiornamento delle previsioni. Questo è il monitoraggio. Mentre di solito ci si ferma a dire “devo calcolare l'indicatore” e quindi o si mette l'indicatore sbagliato oppure si va in crisi e ci si ferma a quello di realizzazione. Invece è necessario un passo in più, prendere quello di realizzazione ma poi valutare sulla base di quello se raggiungo o meno gli obiettivi.

2.8 Condivisione e partecipazione

Nel corso del testo e del ragionamento ricorre spesso il termine condiviso. È quindi necessario ora introdurre una riflessione sul processo di partecipazione integrata. Siamo andati in crisi nella nostra esperienza in Lombardia, perché facendo la VAS di più piani (PTR, PTCP, POR-FESR) ci si trovava di fronte sempre le stesse persone nei percorsi di consultazione e partecipazione, fatto da cui discendeva un certo imbarazzo. È chiaro che si pretende la medesima partecipazione a tutti gli strumenti decisionali e gli strumenti sono sparsi e diversi. Si richiede un sovrappiù di impegno alla partecipazione da parte di soggetti che già di per sé ci credono poco. **La partecipazione ha bisogno di essere motivata sulla base del fatto che nel processo partecipativo vengono generate davvero Alternative e che si sceglie/decide davvero tenendo conto degli esiti della partecipazione.**

La Partecipazione sta lungo l'intero processo-percorso: dall'iter del piano strategico e lungo la sua attuazione alle diverse scale.

Il piano strategico è quello che fonda il processo di Partecipazione, dove si condividono una serie di scelte che poi non vengono più affrontate negli altri piani, almeno per/dai soggetti che sono presenti nel continuo del processo. Queste potranno necessariamente essere approfondite alle diverse scale (alla scala locale), ma non riprese e rimesse in discussione.

Governance del piano e partecipazione sono un binomio indissolubile, l'una influenza l'altra.

Le forme della partecipazione possono essere diverse, ma una buona *governance* ha bisogno di una partecipazione credibile e continua. E un piano per essere attuato ha bisogno di avere una *governance* efficace. Perché la partecipazione sia credibile e l'intero percorso funzioni è necessario che non ci siano soluzioni preconfezionate, che tu ascolti davvero e fai lo sforzo di far esprimere i problemi, i giudizi, le persone, ecc. ecc., e che davvero poi scegli tra le alternative discusse.

La partecipazione reale ed efficace è difficile, va finalizzata, va organizzata, in caso contrario c'è un alto rischio che non funzioni: perché ci sono i localismi, perché i processi partecipativi degli ultimi anni si sono spesso svuotati di senso e contenuti, perché la partecipazione si è formalizzata, perdendo di efficacia, perché la gente si “stanca” di partecipare. Devi stare attento quindi, da un lato a organizzarla e gestirla bene e, dall'altro, a renderla credibile perché altrimenti non funziona, indipendentemente dal fatto che sia deliberativa o no.

Per strutturare le attività di partecipazione, oltre a quelle necessarie di coinvolgimento attivo del pubblico, proponiamo di riprendere e rimodulare l'approccio della Valutazione Ambientale Strategica, per la quale la Commissione Europea ha detto "quando pianificate dovete coinvolgere necessariamente anche dei soggetti privilegiati, che sono i soggetti pubblici competenti in materia ambientale". È quindi necessario organizzare un sistema integrato di partecipazione, in modo tale che i soggetti competenti sui Sistemi che partecipano a più piani devono in realtà partecipare al PTR perché lì si definisce l'impostazione strategica anche degli altri piani e della loro valutazione. In questo modo, partecipando nei processi di definizione degli altri piani possono occuparsi soltanto degli aspetti specifici trattati da quel piano e non devono riprendere il tutto dall'inizio, altrimenti è una cosa che non finisce più. Un esempio lampante da questo punto di vista riguarda il quadro conoscitivo: diversi enti partecipano a diversi piani riproducendo e inviando continuamente le medesime informazioni di contesto sul proprio tematismo (tendenzialmente dati e indicatori): queste potrebbe essere rese in sede di piano strategico una volta per tutte e poi affinate, con approfondimenti ad hoc, a seconda delle diverse esigenze dei piani successivi. In tal modo, il contributo partecipativo potrebbe allargarsi a inglobare anche contenuti e osservazioni sulle scelte dei piani, posti non solo come vincoli o come compensazioni, ma anche come nodi strategici. E quindi è necessario pensare anche alle modalità di relazione e di coinvolgimento dei soggetti nei diversi Piani (che ovviamente sono differenti che si tratti di un piano alla scala regionale piuttosto che di un piano alla scala comunale).

Per il piano strategico, impostiamo analisi, pianificazione e valutazione per sistemi e vogliamo trattarli in modo condiviso. Per rafforzare l'efficacia del processo, dovremmo prevedere, sin dall'avvio della fase di elaborazione una partecipazione attiva e un coinvolgimento diretto nell'intero processo (suggerimenti e poi di valutazione) da parte dei soggetti competenti sui singoli sistemi. Ad esempio, sul sistema della mobilità: per capire le esigenze del sistema della mobilità e per pianificare le cose, devi aver dentro i responsabili della Regione, delle Province e dei Comuni, ma anche dei soggetti gestori di strade, dei trasporti, in sostanza tutti quei soggetti che ti sanno aiutare a elaborare il piano, con i loro suggerimenti, e poi ti sanno dire quando lo hai fatto se le cose che hai fatto sono ragionevoli oppure no. **E quindi si potrebbe prevedere di dividere la partecipazione in due: una partecipazione del pubblico (associazioni, ONG, rappresentanze, ecc) e una partecipazione di soggetti scelti in quanto competenti sui diversi sistemi, che contribuiscono a formulare il piano.** In questo modo, il piano diventa davvero un piano di coordinamento, perché a quel punto la parte mobilità del piano è fatta propria da chi ha partecipato, anche dal responsabile che farà il piano della mobilità della Regione, è condivisa con lui. E poi lui andrà avanti, lo dettaglierà, ecc. ecc., però ha partecipato a costruire il quadro di riferimento in cui andrà ad inserirsi il suo piano. (La differenza rispetto alla LR 20/2000 è che oggi il coinvolgimento c'è, ma univoco per l'intero piano, mentre qui si propone una partecipazione organizzata per sistemi. In un coinvolgimento indistinto, tutti intervengono su tutto, ognuno dice due cose e la cosa poi finisce lì). **La partecipazione allargata al pubblico si può prevedere nella costruzione della visione all'inizio e nella condivisione dello scenario alla fine. Nel mezzo, quando vai ad aggredire i singoli sistemi, devi dotarti di una struttura di persone competenti su ciascuno di essi.**

Nel piano la partecipazione è fondamentale in fase:

- di analisi (condivisione delle problematiche principali – verifica del grado di percezione dei problemi - analisi di Vulnerabilità e Resilienza)
- di caratterizzazione delle alternative (formulazione delle diverse opzioni, attribuzione dei “pesi” tramite cui effettuare la valutazione)
- di valutazione (selezione e condivisione criteri)
- di monitoraggio (raccolta e restituzione informazione sugli esiti dell’attuazione)

Intesa in questo modo, la partecipazione è parte integrante del piano ed è un elemento strutturale di costruzione e verifica dei suoi contenuti.

3. RAPPORTO DEL PIANO CON LA VAS

Il Sistema di Supporto alle Decisioni che struttura la costruzione del piano e ne è parte integrante non è un sistema che ordina, ma è un sistema che consente a tutti di entrare e svolgere il proprio ruolo in una struttura condivisa, con gli obiettivi che sono già stati condivisi.

Quando si cominciava a fare le prime VAS, dicevamo che la VAS aveva l'ambizione di cambiare il modo di fare il piano e proprio questo è l'obiettivo verso cui tendiamo con le proposte avanzate. L'idea quindi è di fare il piano in un modo tale che diventi trasparente, ripercorribile, condivisibile (e contestabile); e questo consente a tutti i soggetti di interagire e quindi consente anche alla VAS di fare il suo lavoro. Non è una novità, è qualcosa che non siamo mai riusciti a fare.

Premesso dunque che se il piano venisse costruito come descritto sinora la VAS avrebbe svolto appieno il suo ruolo di influenzare il piano e porre al centro le questioni ambientali, la domanda da porsi in questo capitolo è quale ruolo svolga la VAS in questo sistema.

Il processo proposto rafforza il ruolo della VAS, che entra in tutte le fasi del piano. Il responsabile della VAS e/o il valutatore incaricato del Rapporto Ambientale devono interagire con chi fa il piano: organizzare insieme la partecipazione, ad esempio, unica per la VAS e per il piano, in tutte le fasi; e poi devono interagire portando avanti le istanze ambientali, e facendole penetrare nel piano. Ad esempio, nel momento in cui si deve decidere sulle localizzazioni di aree produttive, dirà quali sono le attenzioni da porre dal punto di vista ambientale; oppure sulla mobilità, non si limiterà ai punti di attenzione, ma potrà fare anche delle proposte sulla mobilità sostenibile; oppure per il sistema paesistico-ambientale farà, ad esempio, delle proposte attive di obiettivi e di azioni da inserire nel piano per migliorare il sistema paesistico-ambientale. **Quindi chi fa la VAS interagisce con chi fa il piano portando dentro le istanze ambientali, in tutti i sistemi e lungo la partecipazione: porta dentro i suoi obiettivi, le azioni che propone, orienta la partecipazione anche sugli aspetti ambientali, e così via. E lo fa in un rapporto dialettico, cioè fa le sue proposte e le discute.**

Il piano decide poi sulla base degli aspetti ambientali, economici e sociali, e quindi il soggetto che ha partecipato in modo dialettico al processo, nel rapporto ambientale racconta l'esito di questa interazione e mette in evidenza gli aspetti positivi che sono stati integrati nel piano, e gli aspetti critici che invece per qualche motivo non hanno trovato posto nel piano, o lo hanno trovato in modo insoddisfacente.

Il parere motivato rappresenta invece la sede in cui si dà una valutazione, evidentemente, degli esiti, in termini di sostenibilità di questa interazione, e si chiedono revisioni o modifiche del piano se necessario.

La VAS diventa qualcosa che porta il suo punto di vista nel piano, nel processo, seguendo l'intero percorso, in una sua autonomia procedurale. È dunque come se la valutazione ambientale venisse internalizzata nel processo di piano.

Lo sforzo che viene fatto in questo sistema è di strutturare tutti gli aspetti nello stesso modo.

La VAS è strutturata come processo integrato al processo di piano per gli aspetti ambientali, che vengono portati avanti insieme tutti gli altri aspetti, ma ha anche un suo procedimento. Il procedimento autonomo, essenziale nei sistemi di pianificazione attuali, di fatto diventa quasi inutile nel momento in cui il sistema è strutturato in maniera integrata e il piano riesce a tenere in considerazione propriamente gli aspetti ambientali in ogni sua fase.

Anche gli altri aspetti, ad esempio il sociale, avrebbero bisogno di essere considerati proceduralmente, ma di fatto è stata proceduralizzata solo la valutazione ambientale. Bisogna in qualche modo evitare e che l'idea di procedimento sia un'idea staccata dal processo. Perché il procedimento inteso come “io a un certo punto devo fare il RA e faccio quello e non interagisco col resto” non è il procedimento, ma è una deviazione, una perversione del procedimento. Per valorizzare al meglio l'effetto positivo della proceduralizzazione, insito nell'obbligo di relazione con un valutatore e un'Autorità autonoma e diversa da te, sarebbe necessario attribuire le medesime garanzie anche agli altri aspetti, in particolare quelli sociali.