

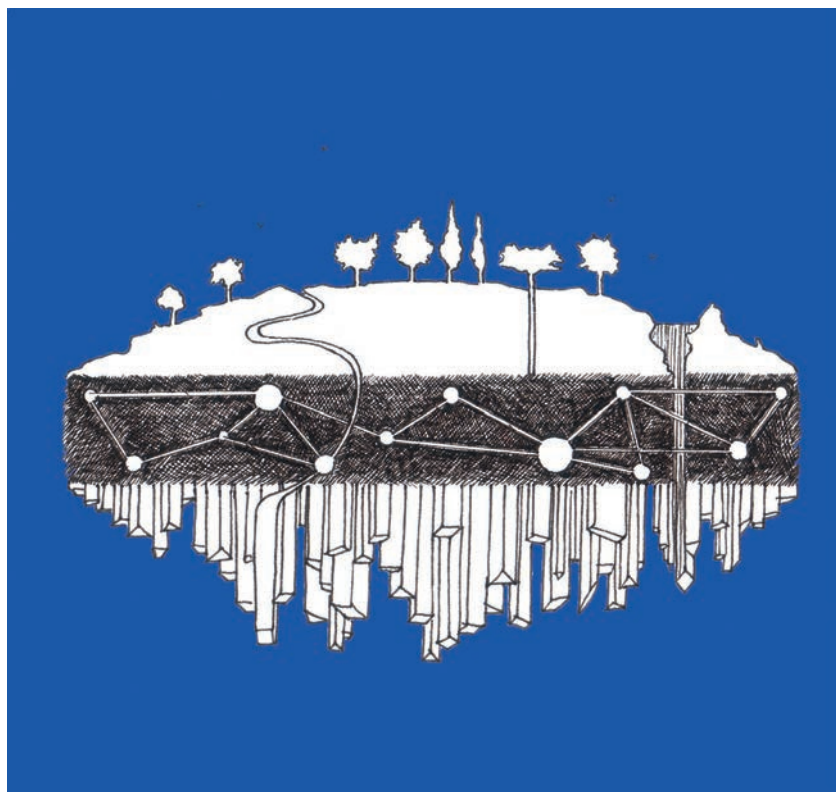
FRANCOANGELI/Urbanistica

Rosa Grazia De Paoli

# Compatibilità e sostenibilità

Il fattore antropico  
nelle scelte ambientali

Presentazione di Giuseppe Fera





I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Rosa Grazia De Paoli

# **Compatibilità e sostenibilità**

**Il fattore antropico  
nelle scelte ambientali**

Presentazione di Giuseppe Fera

FRANCOANGELI

*In copertina: Maria Rosa Franco, Shared Land, 2012.*

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

|  |      |    |
|--|------|----|
| <b>Presentazione</b> , di <i>Giuseppe Fera</i>                               | pag. | 9  |
| <b>Introduzione</b>  | »    | 13 |
| <b>Prima parte – L’approccio teorico</b>                                     |      |    |
| <b>1. Dai limiti dello sviluppo allo sviluppo sostenibile</b>                | »    | 19 |
| 1. La consapevolezza dei limiti della crescita                               | »    | 19 |
| 1.1 Il dibattito tra ambiente e sviluppo                                     | »    | 21 |
| 1.2 Il Rapporto del Massachusetts Institute of Technology                    | »    | 24 |
| 2. Lo sviluppo sostenibile: affermazione di un pensiero pervasivo            | »    | 28 |
| 2.1 La sostenibilità: il nuovo imperativo nelle politiche internazionali     | »    | 31 |
| 2.2 La (in)sostenibilità urbana  | »    | 36 |
| 3. Il Piano di Gestione dell’Ambiente Urbano (Pga)                           | »    | 40 |
| <b>2. Dall’approccio ecologico per la conoscenza del territorio a McHarg</b> | »    | 45 |
| 1. I concetti e le teorie estranee alla pianificazione                       | »    | 45 |
| 2. La pianificazione ambientale in chiave <i>sistemica</i>                   | »    | 48 |
| 2.1 La città come ecosistema   | »    | 49 |
| 2.2 Verso una pianificazione sostenibile                                     | »    | 52 |
| 3. McHarg ed il “suo” metodo ambientale                                      | »    | 53 |

|  |      |    |
|--|------|----|
| <b>3. Dal controllo alla valutazione ambientale</b>                            | pag. | 59 |
| 1. Il controllo della norma  | »    | 59 |
| 2. Le <i>misure</i> della sostenibilità ambientale                             | »    | 61 |
| 2.1 Contabilità, standards e bilanci ambientali                                | »    | 62 |
| 2.2 Gli indicatori   | »    | 65 |
| 3. L'avvio della valutazione di impatto ambientale. Il contesto internazionale | »    | 70 |
| 3.1 Le innovazioni strategiche nel contesto nazionale                          | »    | 72 |
| 3.2 I limiti   | »    | 75 |

## **Seconda parte - L'approccio pragmatico**

|  |   |     |
|--|---|-----|
| <b>4. Verso forme di integrazione</b>  | » | 79  |
| 1. Verso forme evolute di pianificazione integrata   | » | 79  |
| 1.1 Il modello statunitense  | » | 83  |
| 2. L'esperienza italiana, prime applicazioni   | » | 86  |
| 3. I piani urbanistici sostenibili   | » | 91  |
| 4. I quadri di compatibilità ambientale e la pianificazione del paesaggio                                    | » | 93  |
| <b>5. La valutazione nel processo di pianificazione: innovazione o solo retorica?</b>                        | » | 101 |
| 1. La valutazione nella pianificazione   | » | 101 |
| 2. Capire la Valutazione Ambientale Strategica. Dove nasce e perchè  | » | 103 |
| 2.1 Dalla Via alla Vas: conflitti e convergenze  | » | 112 |
| 3. La valutazione nel piano, verso approcci strategici integrati   | » | 116 |
| 3.1 La valutazione ambientale strategica: autorizzativa del potere decisionale o di supporto alle decisioni? | » | 121 |
| <b>6. La Valutazione ambientale strategica nelle politiche di governo del territorio</b>                     | » | 125 |
| 1. Suggerimenti dall'estero: la Strategic Environmental Assessment (Sea)                                     | » | 125 |
| 2. L'esperienza italiana: metodologie a confronto  | » | 129 |
| 2.1 La Vas come estensione della Via   | » | 138 |
| 2.2 La Vas come strumento di pianificazione per lo sviluppo sostenibile                                      | » | 141 |

|   |      |     |
|---|------|-----|
| 2.3 Dall'overlay mapping di McHarg alla Vas | pag. | 148 |
| <b>7. Riflessioni di sintesi</b>            | »    | 157 |
| <b>Riferimenti bibliografici</b>            | »    | 163 |





# *Presentazione*

di *Giuseppe Fera*

L'emergere della questione ambientale negli anni '70 e, successivamente, l'affermarsi all'inizio di questo secolo dei temi legati allo sviluppo sostenibile, hanno reso indispensabile la necessità di una maggiore integrazione fra politiche dell'ambiente e politiche della città e del territorio e di conseguenza fra pianificazione urbanistica e pianificazione ambientale. La necessità di una maggiore integrazione fra pianificazione urbanistica ed ambientale sta producendo profonde e significative modificazione all'interno del sistema tradizionale di pianificazione urbanistica normativa in uso sino a qualche anno fa, ridisegnandone profondamente obiettivi e metodologie di lavoro.

Il problema dei rapporti fra tematiche ambientali e pianificazione urbana è stato posto per la prima volta in evidenza a livello delle grandi istituzioni internazionali nel *Libro verde sull'ambiente urbano*, della Commissione della Comunità europea (1990), dal quale emergeva come qualità dell'ambiente (dell'acqua, dell'aria, etc.), uso del suolo e forma urbana fossero tra di loro indissolubilmente legati. Ne derivava la necessità di integrare fra loro i temi più consolidati della pianificazione urbanistica (recupero dei centri storici, carenze di servizi, riutilizzo delle aree dismesse, degrado delle periferie,) con i temi derivanti dalle politiche di tutela dell'ambiente (inquinamenti, smaltimento dei rifiuti, prevenzione dei rischi ambientali, etc.). Del resto la riduzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico è strettamente legata alla soluzione dei problemi del traffico urbano e questi ultimi non possono prescindere dall'uso del suolo, dalla forma della città, dalla sua concentrazione e/o dispersione. O ancora non è pensabile una politica di salvaguardia e recupero del patrimonio storico artistico che prenda dalla considerazione dei rischi ambientali e degli inquinamenti (si pensi nel nostro paese a quanti edifici storici siano stati distrutti o seriamente danneggiati a causa dei terremoti).

Da questa prima importante riflessione è cresciuta l'attenzione dei governi nazionali e degli enti locali sull'estrema complessità dei problemi sollevati dall'ambiente urbano e la necessità del "superamento di qualunque approccio settoriale" a favore invece di una "strategia basata su una considerazione globale del sistema urbano".

Questo processo di integrazione fra pianificazione urbanistica e pianificazione ambientale ha dovuto fare i conti in questi anni con una maggiore pervasività ed incisività del "diritto ambientale" rispetto a quello urbanistico. I vincoli ambientali, infatti, sembrano essere gli unici efficaci, non condizionati dal regime di proprietà, in grado essi di condizionare fortemente le scelte urbanistiche.

La storia di questo processo di integrazione, le visioni teoriche generali che ne sono alla base, gli obiettivi, le modalità con cui questo processo si è andato configurando, le condizioni attuali e le prospettive che esso disegna per il futuro sono i temi che il libro della De Paoli affronta.

Soprattutto un aspetto sembra essere al centro della riflessione di questo libro: il principio della valutazione ambientale che l'autore individua come centrale nel complesso rapporto, sempre più stretto, fra pianificazione ambientale ed urbanistica. La De Paoli sviluppa le sue considerazioni attraverso un ampio e significativo corredo di testi e documenti che servono ad illustrare le posizioni culturali e le ragioni "profonde" che hanno caratterizzato nel tempo l'affermarsi del principio della valutazione ambientale e l'evolversi degli strumenti di intervento adottati allo scopo.

Dal "controllo" alla "valutazione" sottolinea l'autore, delineando quali siano stati sin dal principio i complessi rapporti fra politiche ambientali e assetto del territorio, muovendo proprio, come sottolineavamo in precedenza, dalla maggiore pervasività dei temi ambientali su quelli urbanistici e dal primato del diritto ambientale su quello urbanistico.

L'affermarsi del principio di valutazione non è comunque esente da limiti; la stessa Valutazione di impatto ambientale si presenta di fatto come uno strumento di *controllo ex-post*, interviene ad un punto del processo decisionale in cui molte delle scelte sono state già operate. Dalla Via alla Vas illustra le ragioni di una riflessione che ha trasferito l'attenzione dalla valutazione *ex post* dei progetti alla valutazione *ex ante* dei piani: la Valutazione Ambientale strategica, appunto.

La seconda parte del contributo della De Paoli è proprio dedicato ad approfondire finalità, metodologie e prospettive di sviluppo di uno strumento sempre più importante e centrale nel processo di pianificazione; di esso ne ricostruisce, con metodo e rigore, la nascita e l'attuale evoluzione. Una evoluzione che si configura ormai come una sostanziale integrazione fra pianificazione ambientale ed urbanistica.

L'interessante riflessione conclusiva che la De Paoli sviluppa sul "metodo ambientale", tenendo come sostanziale riferimento il contributo di Ian McHarg, ci consente qualche ulteriore considerazione. Il passaggio da una pianificazione basata essenzialmente sulla zonizzazione ad una fondata sui quadri di compatibilità ambientale, infatti, prefigura uno scenario in cui le scelte localizzative, le scelte del piano dovranno trovare una loro giustificazione e legittimazione in un processo di valutazione preventivo (ed in un certo senso "oggettivo") delle condizioni ambientali. In prospettiva si delinea un sistema di pianificazione più controllabile nelle sue scelte (supportate dall'analisi della costruzione dei quadri ambientali) ma anche caratterizzato da un più ampio ventaglio di possibili soluzioni localizzative; una volta individuate le cosiddette "invarianti" e stabiliti i criteri ambientali entro cui possono avvenire le trasformazioni, ogni porzione di territorio è potenzialmente trasformabile e la sua trasformabilità è funzione della ricerca di una maggiore o minore convenienza "convenienza" per la collettività. Ciò significa, in altri termini, la ricerca di un equilibrio fra interesse comune pubblico e i legittimi interessi della proprietà privata.

Questa filosofia prefigura (e questo già oggi in parte è una realtà) un sistema di pianificazione in cui uno spazio maggiore è demandato al progetto come momento di verifica delle compatibilità e di controllo della qualità ambientale. Infatti, in un sistema in cui all'obiettivo prioritario di un controllo sull'uso del suolo si sostituisce una visione fondata sulla valutazione dei risultati ottenuti mediante le trasformazioni proposte e degli effetti di queste sull'ambiente, il progetto diventa necessariamente lo strumento mediante il quale *risultati ed effetti* possono essere verificati e controllati.

*Progetto e valutazione* diventano pertanto in questo quadro il necessario corollario e completamento del piano; attraverso di essi è possibile una verifica del piano stesso sugli esiti e sulle sue reali capacità di normare e controllare la qualità delle trasformazioni promosse o consentite.



## *Introduzione*

Dall'inizio degli anni '70 ad oggi, i temi legati alla conservazione dell'ambiente e delle sue risorse hanno acquisito un peso sempre maggiore all'interno del dibattito culturale e politico della società contemporanea e dell'opinione pubblica generale. In altre parole si può dire che è maturata in questi anni la consapevolezza che lo sviluppo economico e di conseguenza le trasformazioni territoriali che esso comporta, debbano avvenire senza distruggere l'ambiente naturale.

Il tema legato alla tutela, alla conservazione ed al controllo dell'ambiente si è concentrato prevalentemente sulle modalità di integrazione tra le finalità tradizionali della pianificazione urbanistica, con quelle emergenti legati all'ambiente (sicurezza, inquinamento, sostenibilità).

In una prima fase, a partire dalla prima metà degli anni '70 fino agli anni '90, si è assistito ad una notevole produzione normativa a carattere ambientale che ha introdotto misure legislative, strumenti di controllo e nuovi strumenti di pianificazione di tipo ambientale mentre, soprattutto in Italia, il quadro normativo urbanistico si presentava assolutamente desueto e ancorato alla legge del 1942.

Probabilmente uno strumento, sopra tutti, ha concentrato l'attenzione del dibattito urbanistico rappresentando lo strumento di controllo delle trasformazioni del territorio sull'ambiente, ovvero la valutazione di impatto. Sin dall'introduzione, alla fine degli anni '60 negli Stati Uniti, sono emersi i limiti che la contraddistinguono tanto da ipotizzare un necessario superamento, propugnando l'applicazione non solo al progetto che interveniva nell'ultima fase della filiera del processo decisionale, ma nel piano. All'attenzione della cultura urbanistica si è posto quindi un tema centrale, la costruzione di forme di pianificazione capaci di integrare le tematiche ambientali nel processo di pianificazione.

In Italia, dopo aver sperimentato in alcune esperienze forme di integrazione tra pianificazione ambientale e quella urbanistica e territoriale, si è giunti a formalizzare tale integrazione attraverso la Direttiva europea del 2001, verso una valutazione preventiva di piani e programmi che hanno effetti significativi sull'ambiente e nell'incertezza di assistere ad un effettivo avanzamento disciplinare.

Particolare attenzione è dedicata all'individuazione delle peculiarità e delle innovazioni, nonché dei limiti e delle contraddizioni insite nella Valutazione ambientale, compresa quella strategica e di come sia realmente un utile esercizio metodologico trasferita nella pianificazione possa costituire una raggiunta forma di integrazione fra pianificazione ambientale e pianificazione urbanistica.

Let us plan to save lives, to protect the environment, to achieve savings from appropriate ecological planning, to improve prediction and placement to improve the human condition.

(McHarg, 1969)





*Prima parte*

*L'approccio teorico*



# *1. Dai limiti dello sviluppo allo sviluppo sostenibile*

## **1. La consapevolezza dei limiti della crescita**

Negli anni '50-'60 vigeva ancora, secondo una visione antropocentrica che vedeva l'uomo al di sopra delle leggi della natura, la convinzione che il pianeta Terra fosse in grado di soddisfare tutte le richieste che provenivano dall'uomo, nonché a risolvere i problemi che potevano derivare da un eccessivo sfruttamento delle sue risorse.

In quel periodo, in tutti i paesi industrializzati, si è verificato un incredibile aumento della ricchezza economica, dovuto ad un'eccezionale fase di espansione e alle innovazioni tecnologiche che hanno accelerato i processi produttivi favorendo aumenti del reddito procapite e aumentando i livelli di benessere nell'illusione che tale crescita fosse illimitata, mantenendosi inalterata nel tempo. Ne è derivata una reazione a catena ai danni del mondo naturale che venne privato in maniera indiscriminata delle sue risorse per effetto di una crescita esponenziale della popolazione e di un inquinamento tale da non poter essere più smaltito dall'ambiente stesso.

D'altro canto, a livello scientifico, le preoccupazioni relative al depauperamento delle risorse naturali non erano ancora tangibili; infatti l'ecologia

non aveva, o quasi, cittadinanza nelle università, la cui produzione scientifica e culturale era tutta interna alle leggi del modello economico dominante (pg. 5, E. Scandurra, 1996).

Bisognerà aspettare gli anni '70 affinché lo studio delle componenti ambientali fosse associato all'uomo ed allo sviluppo dell'ambiente.

A documentare il cambiamento da una visione antropocentrica ad una visione più allargata e consapevole che considera l'uomo parte integrante