

2° Sessione: La sostenibilità nel processo di pianificazione
VALSAT e il Comune di Luzzara

Relatori: Arch. Guido Leoni
Arch. Maristella Caramaschi

- La VALSAT per il Comune di Luzzara è stata elaborata tenendo conto delle componenti ambientali, territoriali, sociali ed economiche, specifiche di questo territorio; pertanto ritengo utile illustrare – pur brevemente – alcune caratteristiche del Comune.
- Ha una superficie di 40 kmq e una popolazione di 10.000 abitanti circa, distribuiti nel capoluogo, in tre frazioni e nel territorio rurale, dove l'agricoltura svolge ancora un importante ruolo economico, oltre alla presenza di un forte settore manifatturiero, concentrato soprattutto in un polo produttivo.

Riferimento: Tav. 1-2

- Il Comune di Luzzara fa parte del contesto territoriale costituito dai Comuni della Bassa Reggiana, rivieraschi sul Po.
- Luzzara confina a Nord con la Regione Lombardia, in particolare con il Comune di Suzzara, comune questo che ha avuto un forte sviluppo fra gli anni '80 e 2000.

Riferimento: Tab. 3

- Luzzara ha avuto un alto incremento demografico negli ultimi 15 anni, caratterizzato anche da una forte presenza extracomunitaria (indiani e pakistani) che rappresentano circa il 15% della popolazione residente.

Riferimento: Tab. 4

- Lo Schema qui riportato, delle varie fasi di pianificazione previste dalla L.R. 20/2000, evidenzia come la VALSAT sia parte integrante del processo di formazione del Piano; la VALSAT ad oggi elaborata è funzionale al Documento Preliminare e alla Conferenza di Pianificazione, che inizierà fra circa 1 mese.

- Fase importante del processo di formazione del piano, anche in rapporto alla VALSAT, è stata la definizione degli OBIETTIVI, che definiscano la qualità (ambientale, insediativa, sociale, economica).

A tal fine è stato sviluppato un confronto strutturato con l'Amministrazione Comunale, in particolare con la Giunta Municipale e con il sindaco Stefano Donelli.

Riferimento: Tab. 5

Inoltre l'Amministrazione Comunale ha attivato un gruppo di consultazione, formato da cittadini, che potesse dare un proprio contributo alla discussione e all'individuazione degli obiettivi.

Il futuro che si è chiesto di immaginare a questi cittadini è più lontano e più complesso di quello che si prendeva in considerazione in passato rispetto ai PRG, in quanto gli obiettivi sono stati proiettati almeno su un ventennio (durata prevista del PSC). Questa distanza temporale, se da un lato ci consente di programmare interventi complessi, che non troverebbero attuazione se non nel lungo periodo (quali ad esempio quello della riqualificazione urbana) dall'altro ci obbliga ad assumere l'idea di incertezza quale orizzonte di riferimento della pianificazione. In questo contesto la condivisione degli obiettivi risulta di grande importanza, in quanto può ridurre il margine di incertezza entro cui le decisioni vengono prese ed assicurare quindi una maggiore realizzabilità del piano.

Il lavoro del gruppo di consultazione ha così accompagnato, attraverso una serie di incontri, tutta la costruzione del Documento Preliminare. Gli obiettivi e le istanze espresse in sede di consultazione e verificate con l'Amministrazione Comunale sono poi stati assunti quali criteri per la successiva fase di valutazione.

Riferimento: Tab. 6

Il filo conduttore che ha ispirato gli orientamenti per la strutturazione della Valsat del PSC di Luzzara è fondato sull'idea che la valutazione possa costituire un dispositivo pro-attivo, volto a considerare il Piano come oggetto suscettibile di giudizio, ma anche strumento per rappresentarlo e comunicarlo, quindi occasione 'sociale' di costruzione di capacità per la comunità locale.

Per assolvere a queste finalità era necessario che il nuovo PSC nascesse in modo diverso: che dovesse cioè poter desumere gli obiettivi e le scelte strategiche da:

1. un'approfondita conoscenza del territorio

2. un trasparente processo di pianificazione, che esplicitasse diverse alternative di assetto del territorio
3. un coinvolgimento dei cittadini fin dalle prime fasi di formazione dello strumento urbanistico, per evitare che la valutazione costituisse una sorta di bilancio a consuntivo.

Si è assunto inoltre che la Valsat, in un contesto pianificatorio volto all'attuazione concreta di strategie urbanistiche di sostenibilità, dovesse tendere necessariamente a generalizzarsi e a diventare questione che non riguardasse più solo l'ambiente, ma assume un significato multidimensionale, capace di descrivere in modo operativo le condizioni effettive di una popolazione in un contesto definito.

In questo senso ci si è posti l'obiettivo, in accordo con gli indirizzi sanciti dalla comunità internazionale e da specifiche Direttive europee, di articolare le valutazioni di *sostenibilità* lungo quattro direzioni fondamentali: ambientale, socio-economica, territoriale ed istituzionale e di collocarle entro uno sfondo culturale, inteso come quel sistema di valori e significati collettivi espressi da una comunità e dai gruppi che la compongono, in grado di guidare scelte dettate da principi etici di equità, qualità della vita, sicurezza sociale. Esse assumono inoltre il principio che l'efficacia delle scelte derivanti da questo sistema di valori debba essere garantita sia nello spazio, all'interno cioè dell'ambito territoriale in oggetto, che nel tempo, in considerazione delle future generazioni.

In questo contesto, si è ritenuto che la Valsat dovesse essere prioritariamente orientata ad analizzare le poste in gioco, ad individuare i nodi critici, a ridefinire le ipotesi strategiche in funzione degli attori, delle risorse, delle loro interazioni. Questo processo è stato mirato alla scelta tra diverse opzioni di piano per il raggiungimento di obiettivi condivisi, piuttosto che alla valutazione del piano in sé. Esso si è concretizzato nell'attivazione di un gruppo di consultazione tra i cittadini, cui è stato affidato il compito di dare il proprio contributo alla discussione e all'individuazione di quegli obiettivi che definiscono la qualità (ambientale, insediativa, sociale, economica) giudicati irrinunciabili per l'intera comunità di Luzzara

Il punto di partenza è stato la condivisione del quadro conoscitivo, particolarmente per quanto riguarda i limiti e le potenzialità del territorio. Questi hanno fatto da sfondo per la definizione degli obiettivi del Documento Preliminare.

Riferimento: Tab. 7

Suddivise per tematismi, le istanze emerse dalla discussione interna al gruppo di consultazione sono state confrontate con le caratteristiche specifiche del territorio luzzarese e con gli obiettivi-chiave che l'Amministrazione Comunale sosteneva di voler raggiungere. Per ogni tematismo si sono dapprima evidenziate le caratteristiche dello stato di fatto, quindi gli obiettivi e le strategie espresse dall'Amministrazione comunale, ed infine le istanze emerse in seno al gruppo di consultazione, con l'evidenziazione dei punti di forza ed opportunità da un lato e dei punti di debolezza e rischi dall'altro, analizzati precedentemente dallo stesso gruppo.

Riferimento: Tab. 8-9

E' stato quindi necessario definire il grado di pertinenza delle istanze emerse rispetto all'insieme delle politiche, piani o programmi che l'Amministrazione ha la facoltà di attivare. In particolare sono state distinte le istanze che avevano per oggetto interventi di tipo territoriale, che riguardavano cioè la trasformazione fisica dello spazio, da quelle ascrivibili ad altri campi delle politiche urbane. Sono stati quindi individuati, tra i diversi strumenti urbanistici a scala comunale (PSC,POC,RUE), quelli che meglio si prestavano ad assumere le istanze di matrice territoriale.

Uno screening analogo è stato effettuato per gli obiettivi espressi dalla Amministrazione Comunale, raccolti durante la fase conoscitiva propedeutica alla redazione del Quadro Conoscitivo e del Documento Preliminare.

Riferimento: Tab. 10

Si sono successivamente confrontate, per ogni strumento urbanistico (nella tab. 9 si può vedere la matrice riferita al PSC), le istanze della consultazione con gli obiettivi dell'Amministrazione Comunale. L'interazione tra le parti è risultata molto ampia e gli obiettivi del gruppo sono risultati per lo più aderenti e non contrastanti. Il livello di condivisione degli obiettivi strategici, evidenziato da una serie di matrici in cui le gradazioni di colore indicavano l'attinenza o spesso, la coincidenza tra le soluzioni prospettate, è risultato molto alto in particolare per le azioni riferite al PSC, quelle cioè più propriamente strategiche. E siccome essi sono anche quelli che maggiormente definiscono il progetto politico, l'ampio consenso emerso delinea un alto livello di sostenibilità istituzionale (quarta dimensione della sostenibilità, spesso elusa), definita da Fusco Girard come quella che *"...sa fondare prospettive di lungo periodo in modo consensuale e sa dedurre priorità con la partecipazione dal basso"*.

Il maggior numero di istanze espresse dal gruppo di consultazione è tuttavia riferito al POC. Questo fatto è da mettere in relazione con la natura stessa di questo strumento: esso ha infatti preminente funzione programmatica rispetto alla raccolta, rassegna e selezione delle ipotesi di intervento che operatori diversi si impegnano a realizzare nell'arco del quinquennio. Per quanto il ragionamento sugli obiettivi del POC si collochi su una linea di confine tra l'idea generale e l'indicazione puntuale, essendo un piano strettamente orientato all'azione, i suoi obiettivi possiedono maggiore concretezza, in quanto riguardano interventi sul territorio che hanno immediata visibilità e conferiscono diretto valore alle risorse territoriali. Questo livello di pianificazione è quindi naturalmente il più vicino ai cittadini che, in quanto fruitori principali, tendono ad esprimere bisogni e desideri concreti rispetto alla loro concezione di qualità della vita esperita sul territorio.

Interessanti ed articolate su tutti i sistemi di riferimento (economico, sociale, della pianificazione urbanistica e territoriale, istituzionale) sono state anche le istanze riferibili a politiche diverse dal PSC. I contenuti prevalenti hanno riguardato la promozione e valorizzazione dei diversi settori dell'economia locale, l'immigrazione, la questione giovanile, la mobilità.

Siccome questi temi rappresentano una parte importante di una pianificazione urbanistica concepita come 'decentralizzata', che prevede cioè la partecipazione di altri piani alla formazione ed alla gestione del governo del territorio, essi hanno costituito parte integrante del Documento Preliminare, che per sua natura privilegia la facoltà di indirizzo rispetto alle norme prescrittive .

Riferimento: Tab. 11

Due temi in particolare, quello dell'immigrazione e quello della questione giovanile sono stati oggetto di ulteriori approfondimenti.

A loro volta le istanze riferite ai problemi della mobilità hanno trovato approfondimento negli studi per il Piano della mobilità urbana.

Un'analisi in profondità dei temi dell'immigrazione e della questione giovanile ha toccato il tema delle 'seconde generazioni', cioè quel segmento rappresentato dalla popolazione giovanile di origine extracomunitaria. L'argomento è stato giudicato rilevante per quanto riguarda la comunità di Luzzara perché la loro importanza numerica si contrappone alla contrazione di quella delle giovani leve italiane, e quindi la lettura delle dinamiche evolutive del fenomeno riesce a dare una prospettiva della struttura della popolazione rapportata alla

dimensione temporale del Piano. Esso è tuttavia di rilevanza strategica anche nella considerazione delle dinamiche di interazione in atto, dato che il fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria è entrato nella fase post-pionieristica: quest'ultima segna il passaggio dalla fase di accoglienza-integrazione, a quella dell'interazione vera e propria.

I concetti fondamentali del modello DPSIR (e della sua variante PSR) sono stati estesi a tutte le componenti della sostenibilità: quella ambientale, sociale, economica e territoriale.

In base alle analisi del Quadro Conoscitivo e agli approfondimenti effettuati, di ogni dimensione si sono evidenziati dapprima gli aspetti significativi e le tendenze evolutive in atto. Ad ognuna delle variabili significative di carattere sociale, economico, ambientale, territoriale del Comune di Luzzara sono stati associati degli indicatori di stato: essi restituiscono nel complesso le caratteristiche quali-quantitative peculiari relative alle diverse componenti del territorio in esame. Sono stati quindi segnalati per ogni componente, i fattori di pressione, cioè le interferenze dirette con lo stato dell'ambiente o degli altri sistemi: essi rappresentano gli aspetti critici o potenzialmente tali, quelli cioè che, in base ai dati della loro evoluzione nel tempo, si può ragionevolmente prevedere che possano presentare nel medio-lungo periodo condizioni di criticità, e quindi generare impatti (sull'ambiente, ma anche sugli altri sistemi). Le risposte, infine, evidenziano tutte le politiche-azioni già in essere o messe in atto dalle previsioni di Piano, per controllare, mitigare, prevenire gli impatti negativi.

La lettura delle componenti ecologiche dell'ambiente contestualmente a quelle socio-economiche ed urbanistiche - infrastrutturali risponde alla necessità di ricostruire una visione più integrata delle varie componenti costitutive del territorio, al fine di restituirne la complessità.

Tuttavia, se per la componente ambientale la disponibilità e l'uso di indicatori sintetici ed efficaci costituisce un fatto ormai acquisito, nel contesto socio-economico e in quello insediativo non sempre è possibile rintracciare una relazione lineare del processo di causa-effetto, presentando essi aspetti che si traducono in effetti ed impatti cumulativi di grande complessità.

Per quanto riguarda in particolare la valutazione del territorio extraurbano, è stato applicato l'indicatore dell' *"impronta urbanistica"* . Messo a punto dall'Osservatorio Città Sostenibili, esso costituisce un indicatore complesso di sostenibilità perché riassume in sé l'insieme degli impatti ambientali e territoriali che la città costruita riversa sul paesaggio agro-naturale

circostante, cioè su quello che è stato definito il paesaggio periurbano. Attraverso l'applicazione di sette indici, l'impronta urbanistica ne restituisce estensione ed intensità.

La dimensione istituzionale infine, che era stata il punto di partenza del processo di Piano, ne costituisce anche il punto di arrivo, legando le precedenti valutazioni.

E' stata utilizzata una tecnica di analisi e valutazione derivata dalla Community Impact Evaluation -CIE (Valutazione di impatto comunitario), detta anche valutazione di impatto sociale, che considera il punto di vista della comunità sulla quale ricadono gli effetti diretti ed indiretti di un progetto o di un piano.

Nata come tecnica valutativa che nel contesto dei più generali sistemi di supporto alle decisioni, essa permette di definire un quadro di riferimento per la scelta di scenari alternativi all'interno di un contesto politico-amministrativo definito. Si tratta di un metodo che mette a fuoco gli effetti e gli impatti di un piano/progetto su tutti i gruppi sociali di una data comunità, cioè attento agli obiettivi redistributivi, oltre agli obiettivi di efficienza e di tutela, cercando di individuare 'se' le previsioni di piano determinano degli effetti, positivi o negativi e per 'chi' in particolare. Esso tiene conto di elementi non quantificabili monetariamente, che vengono computati attraverso la definizione di variabili di progetto, concordate con i decisori e gli *stakeholders*. Il risultato non è un ordinamento tra alternative ma un tavolo di discussione sul quale definire il possibile mix funzionale ottimale⁽¹⁾.

⁽¹⁾ = La Valsat è stata elaborata dal dott. Geologo Ziber Cattini e dall'arch. Maristella Caramaschi, con il coordinamento dell'arch. Guido Leoni, progettista del PSC e POC. Hanno collaborato gli studi: ATS s.r.l., Bisi e Merkus associati, arch. Andrea Pallini.