

Seminario e tavola rotonda su

Il significato del monitoraggio nei PTCP e il raccordo con la pianificazione comunale

Riflessioni introduttive ai temi di seminario e tavola rotonda

A cura di Marco Pompilio

Le esperienze applicative di monitoraggio dei piani sono ancora molto limitate nel nostro Paese, e ancora meno sono quelle sui piani territoriali provinciali. Per il momento sono disponibili un significativo numero di programmi di monitoraggio allegati ai Rapporti Ambientali VAS dei PTC, ma non ancora attuati se non in casi eccezionali.

In questo seminario, tra i primi sull'argomento, ci poniamo quindi l'obiettivo di costituire un orientamento preliminare sulla materia, mettendo a fuoco, con il contributo dei relatori, potenzialità e prospettive del monitoraggio, e facendo emergere dalle prime esperienze gli aspetti applicativi che necessitano di approfondimento.

Per arricchire gli spunti di riflessione, in un panorama applicativo ancora povero, sono state inserite nel programma, prima della tavola rotonda, due relazioni che riguardano:

- una carrellata su alcuni esempi da paesi esteri dove il monitoraggio si è ormai da diversi anni affermato come parte consolidata del processo di sviluppo, attuazione, aggiornamento dei piani
- gli aspetti di comunicazione del monitoraggio, per favorire l'allargamento anche ai non addetti ai lavori della discussione sui risultati del monitoraggio, guardando in particolare allo strumento software *dashboard*, sviluppato dal Joint Research Center della Commissione Europea, che si è negli anni affermato come strumento che unisce il rigore tecnico applicativo con l'aspetto comunicativo

Il monitoraggio ha tra le sue più significative potenzialità e ragioni d'essere la possibilità di coinvolgere attivamente gli attori e le risorse presenti sul territorio, estendendo la partecipazione oltre l'approvazione del piano, alle sue fasi attuative e gestionali. Proprio dal monitoraggio, e dal dibattito che i suoi risultati, se bene comunicati, possono innescare, dovrebbero derivare indicazioni utili per valutare l'efficacia delle strategie di piano e proporre conseguenti azioni correttive, anche nella forma di integrazioni ed aggiornamenti del piano stesso. Ragionando in termini più ampi il monitoraggio potrebbe costituire l'anello oggi mancante che permette di realizzare quel concetto di pianificazione senza soluzione di continuità, che negli anni passati era caro agli urbanisti come "piano-processo", e in termini più attuali è essenziale per realizzare un governo efficace del territorio.

Fatta la premessa di seguito proviamo a ipotizzare in queste note introduttive, ai fini della tavola rotonda, alcune questioni relative al ruolo del monitoraggio e alle sue potenzialità:

- I *forum* per la partecipazione del pubblico e degli interessi organizzati alla formazione del piano non dovrebbero cessare la loro attività con l'approvazione in Consiglio del piano, ma dovrebbero divenire modalità permanente di coinvolgimento delle risorse economiche ed intellettuali sul territorio nell'attuazione, anche attraverso l'inserimento di specifiche previsioni nelle normative attuative dei piani. Con quali modalità questo può essere attuato?
- I documenti di avvio del procedimento per i nuovi piani, previsti dalle leggi di alcune regioni, potrebbero trarre dai rapporti di monitoraggio spunti interessanti per innescare il dibattito su alternative e scelte strategiche, utilizzando in pieno tutta l'esperienza pregressa, ed attivando circuiti virtuosi che nel tempo portino ad un governo sempre più efficace del territorio. Si potrebbe in tale modo evitare la prassi di intendere i documenti di avvio del procedimento come adempimenti formali, o al più come meri quadri conoscitivi, che per quanto utili stentano ad innescare un reale dibattito ed un'attiva di partecipazione, che sarebbe invece quanto mai opportuna proprio nelle prime fasi di definizione delle scelte strategiche.
- Ha un senso coordinare i monitoraggi dei piani provinciali e dei piani comunali? Sembra ormai acquisito il concetto, anche in diverse norme regionali, che i temi ambientali siano in buona misura temi di area vasta, e che per essere affrontati necessitino della cooperazione tra competenze ambientali che sono frammentate nei diversi livelli di pianificazione territoriale e di settore. E' in particolare necessaria una stretta cooperazione tra le competenze di governo del comune e della provincia, dove il PTCP fornisce indicazioni che però possono assumere efficacia attuativa solo nella pianificazione attuativa. Il PTCP potrebbe analogamente dare indicazioni sugli indicatori da usare nel monitoraggio della pianificazione comunale, magari gli stessi, o comunque in coordinamento rispetto a quelli provinciali? Il tema è delicato, perché tocca l'autonomia comunale in epoca di sussidiarietà. Ma anche se così non fosse, ha un senso coordinare i monitoraggi ai diversi livelli? Quali potrebbero esserne i vantaggi? E le modalità concrete per realizzarlo in una logica di copianificazione?
- Gli indicatori del monitoraggio dovrebbero essere utili soprattutto per misurare l'efficacia degli obiettivi di piano, e quindi strettamente connessi con le azioni conseguenti. Il monitoraggio dovrebbe diventare per l'Amministrazione in carica modalità per controllare l'efficacia delle proprie azioni territoriali, per osservare come queste incidano sulle dinamiche territoriali, e soprattutto per essere in grado di proporre azioni correttive che siano tempestive, per guidare il cambiamento invece di inseguire le dinamiche territoriali adeguandovisi a posteriori. Se così fosse gli indicatori dovrebbero prima di tutto essere significativi per l'ente responsabile del piano. Si sta allora parlando di indicatori costruiti *ad hoc*, tarati per i singoli casi? Se così fosse la proposizione di linee guida o indicatori standardizzati, attraverso norme nazionali o regionali, potrebbe portare ad indebolire lo strumento, invece che rafforzarlo.
- Il monitoraggio può svolgere una funzione di *benchmarking* all'interno di province che possiedono territori articolati e con caratteristiche diversificate, ponendo questi territori tra loro a confronto, analogamente a quanto accade annualmente nelle classifiche nazionali sui capoluoghi. Ma l'attività di *benchmarking* potrebbe anche aiutare a riconoscere e fare

emergere quegli ambiti di scala intermedia tra comunale e provinciale, dove probabilmente la trattazione dei temi di area vasta, tra i quali quelli ambientali, potrebbe essere più agevole.

Accanto agli spunti sul ruolo del monitoraggio proviamo a segnalare al dibattito anche alcune questioni operative, che emergono dalle poche esperienze attuate ad oggi, e che hanno grande importanza ai fini della buona riuscita del monitoraggio:

- Gli indicatori di stato sono spesso gestiti da enti o istituzioni esterni che non sempre li rendono facilmente e gratuitamente disponibili. Vi sono inoltre incertezze sulla cadenza di aggiornamento e sulla confrontabilità dei risultati tra rilevazioni successive negli anni. Insomma, sono spesso indicatori costruiti per altri scopi, che male si adattano alle necessità del monitoraggio. Questo non toglie che alcuni indicatori di stato dell'ambiente, unitamente ad alcuni di carattere socio economico, possano essere di aiuto per delineare la cornice di riferimento in cui si opera e quindi interpretare in modo più articolato quanto emerge dagli indicatori su obiettivi e azioni del piano.
- Il controllo sulla consistenza nel tempo dei dati raccolti con l'attività di monitoraggio è di fondamentale importanza, visto che le informazioni vengono proprio da una lettura diacronica dei dati, o comparata con altre realtà territoriali (attività di tipo *benchmarking*), piuttosto che dal valore assoluto in se stesso. Ne discende che è preferibile utilizzare indicatori popolabili con dati raccolti e trattati dall'ente titolare del piano, più controllabili, anche nelle operazioni di elaborazione, anche usando le ampie potenzialità del sistema informativo territoriale interno all'ente.
- Gli indicatori utilizzati per i temi territoriali di area vasta hanno in generale un elevato livello di indeterminazione, e questo comporta che fin dal primo rilevamento sono soggetti a percentuali più o meno significative di errore nell'interpretare la realtà. Ma se la metodologia usata per la trattazione del dato e l'errore rimangono costanti o raffrontabili nel tempo, la lettura comparativa diacronica di più rilevamenti mantiene comunque una sua validità. Si tratta anche qui di un altro motivo per preferire indicatori fatti e popolati in casa, dove, cambiando la metodologia di raccolta e trattamento dei dati, se ne può tenere traccia e conto nella lettura interpretativa.
- Non occorre che gli indicatori siano tanti per un buon monitoraggio. Meglio pochi ma molto mirati, capaci di rappresentare e misurare gli obiettivi di piano, magari collegati con valori obiettivo (anche noti con il termine inglese di *target*) che esplicitano gli obiettivi che l'Amministrazione si assegna per l'attuazione del piano nell'arco temporale del mandato. L'uso dei *target* è sostanzialmente ignoto nella nostra cultura, ma potrebbe rappresentare una svolta anche ai fini di un maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle scelte, che stenta sempre a decollare nel nostro paese.
- Alcuni indicatori possono anche essere espressi in modo qualitativo? Potrebbe essere una soluzione accettabile in alcuni casi, anche se comunque uno sforzo deve essere fatto per introdurre indicatori di impostazione più quantitativa. La via qualitativa è meno faticosa da attuare ed in tale senso è attraente, ma vale la pena fare uno sforzo oggi se si vuole in futuro avere qualche strumento in più per incidere sulle scelte.

In generale, per sviluppare il monitoraggio di un piano si devono innanzitutto conoscere bene le caratteristiche specifiche dello strumento da monitorare. Le differenze tra i piani non sono purtroppo tenute in gran conto dalle norme regionali, che spesso impongono un unico modello metodologico di monitoraggio, così come in generale anche di VAS.

Il piano territoriale provinciale attua i propri contenuti principalmente per via indiretta, attraverso il recepimento alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale. Poche sono le prescrizioni che si attuano direttamente attraverso il PTCP. Ne consegue che in epoca di sussidiarietà una stretta cooperazione tra pianificazione provinciale e comunale è più che opportuna.

Il PTCP ha competenza sugli aspetti di rilievo sovracomunale, e tra questi sicuramente rientrano la maggiore parte delle tematiche ambientali. Inoltre, diverse norme regionali, oltre a quelle nazionali, riconoscono ormai in modo esplicito una competenza della provincia anche sulle trasformazioni quando queste presentino ricadute ambientali di rilievo sovracomunale, o il governo di risorse scarse e non rinnovabili, essenziali per la comunità provinciale nel suo complesso. La provincia deve rispettare l'autonomia dei comuni, ma suo è il compito di fissare i limiti di fruizione sostenibile delle risorse essenziali, scarse e non rinnovabili.

Su queste caratteristiche si deve riflettere quando si imposta un programma di monitoraggio provinciale. Ogni programma di monitoraggio richiede un suo sistema *ad hoc* di indicatori, che sia connesso con le strategie dell'Amministrazione locale, ma sugli aspetti di sostenibilità, di consumo delle risorse non rinnovabili, è necessario un coordinamento. Si potrebbe per esempio ipotizzare che su alcuni, molto pochi e molto mirati indicatori, vi possa essere un collegamento ed una cooperazione tra i livelli provinciale e comunale, contemperando i fabbisogni locali e la natura sovracomunale degli effetti ambientali. Ma questo va cercato attraverso soluzioni che per funzionare devono essere tarate sulle specificità dei contesti, dove manuali e linee guida non sono di grande utilità.