

GRAZIA BRUNETTA

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA E GRANDI EVENTI

RIFLESSIONI A PARTIRE DALL'ESPERIENZA DI TORINO 2006

Introduzione. – In Europa, con l'approvazione della recente direttiva comunitaria 2001/42/CE, la valutazione ambientale strategica (VAS) è oggi al centro del dibattito accademico e tecnico e delle prime sperimentazioni.

L'articolo propone una riflessione su alcuni nodi problematici della metodologia e degli strumenti del processo di VAS. In particolare, esso mette in luce gli aspetti metodologici e procedurali del processo di valutazione strategica, individuando il ruolo che tale processo può giocare nell'introduzione di nuove capacità procedurali, tecniche e amministrative. L'occasione per avviare il confronto su tali temi trae spunto dall'analisi del dibattito e delle prime esperienze di VAS in attuazione in Europa. Tra queste, assume particolare rilievo la VAS del «grande evento» olimpico «Torino 2006» che, nel nostro paese, costituisce la prima sperimentazione del processo di valutazione strategica di un programma territoriale di sviluppo insediativo di portata eccezionale. A partire dall'analisi delle esperienze di valutazione in attuazione verranno rintracciate alcune prime questioni interpretative che individuano la logica, le modalità e le tipologie di relazioni che, nella gestione dei grandi eventi, possono stabilirsi tra l'azione valutativa strategica e il processo di elaborazione di politiche territoriali.

Le prospettive metodologiche di partenza della valutazione ambientale strategica: la direttiva comunitaria. – L'adozione definitiva della direttiva comunitaria sulla valutazione ambientale strategica (il 27 giugno 2001) segna, dopo circa un decennio di dibattito, il raggiungimento di un accordo condiviso sulla necessità di incorporare il processo di valutazione ambientale in piani e programmi urbanistici, territoriali e di settore. La direttiva comunitaria introduce l'obbligo della valutazione preventiva degli impatti di determinati piani e programmi (1), con l'intento di garantire che le azioni di trasformazione territoriale

(1) La direttiva introduce l'obbligo della valutazione per i piani di settore turistico, agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, dell'assetto territoriale e della destinazione dei suoli.

che si intende implementare siano correlate al raggiungimento di un livello accettabile di sostenibilità, e di prevedere che le problematiche ambientali siano considerate sin dalle prime fasi di discussione ed elaborazione dei piani e programmi di settore. Così come appare dalle prime indicazioni comunitarie, la VAS va intesa come un processo interattivo, da condurre in parallelo all'elaborazione del piano per individuare preventivamente limiti, opportunità, alternative e per precisare i criteri e le opzioni possibili di trasformazione territoriale. La direttiva europea assume carattere procedurale, rimandando sia alla definizione, in sede comunitaria, di principi generali del sistema e delle modalità di valutazione ambientale, sia alla precisazione e al relativo adattamento normativo in ciascun paese, che dovrà avvenire entro il 2004.

Si pone quindi una questione metodologica fondamentale che rinvia, in assenza di esperienze consolidate, alla definizione del significato del processo *strategico* di valutazione e alla precisazione del ruolo che tale *processo* può svolgere nella costruzione delle decisioni di pianificazione. Da tale punto di osservazione, il dibattito scientifico internazionale mette chiaramente in luce la mancanza di una base teorica consolidata in materia di valutazione di piani e programmi, ribadendo la necessità di avviare una ricerca empirica sistematica che, considerando gli approcci in corso di sperimentazione, ne definisca i principali caratteri procedurali e tecnici (Partidario e Clark, 2000; Fischer e Seaton, 2002). In particolare, emerge una grande eterogeneità di posizioni sul significato della VAS – nell'ambito delle politiche territoriali – che viene investita di obiettivi e di ruoli molto diversi a seconda della prospettiva epistemologica assunta (ecologica, sociologica, economica, urbanistica...), contribuendo così a generare una mancanza di chiarezza – terminologica e sostanziale – in materia, che è stata accentuata tra l'altro, nel corso degli ultimi anni, dall'introduzione di nuovi strumenti di valutazione/decisione spesso non accompagnati da una precisa definizione procedurale e tecnica (come quelli messi a punto in European Commission, 1999a; e in Department of Environment, 1998). Inoltre, in questi primi anni di sperimentazione, la prospettiva operativa spesso perseguita ha inteso la valutazione di piani e programmi come una pura estensione della «procedura» di valutazione d'impatto ambientale (VIA), sminuendo di fatto la prospettiva di innovazione insita nella logica strategica di valutazione.

VIA e VAS: una semplice estensione? – Tale situazione pone, innanzitutto, la necessità dell'esplorazione di una prima questione teorico-metodologica, che riguarda le differenze con la prassi consolidata della VIA dei progetti. Queste differenze sono per certi versi così radicali che rendono difficile accettare il principio di una semplice «estensione» della procedura di VIA ai piani e programmi. Si tratta, invece, di un'operazione più complessa, che va affrontata al di là di un puro adattamento delle pratiche analitiche e delle procedure consolidate di valutazione dei progetti che si sono sviluppate nel nostro paese attraverso le diverse esperienze regionali di attuazione del dpr 377/1988 di introduzione della VIA.

E' perciò il caso di sottolineare una differenza sostanziale tra la procedura di VIA dei progetti e la valutazione strategica di piani e programmi: la VAS, a differenza della procedura di VIA, non si colloca all'interno di un procedimento autorizzativo, ma assume piuttosto il carattere di un'autovalutazione, di una argomentazione tecnica interna al processo di decisione. L'oggetto della VAS, il piano/programma, a differenza del progetto, è uno strumento aperto di implementazione di scelte e obiettivi di indirizzo, la cui praticabilità deve essere verificata alla scala attuativa di pianificazione. In tale logica, è chiaro che la valutazione di un piano e/o di un programma non può concludersi con un unico atto di verifica della coerenza tra scelte e obiettivi progettuali, ma diviene parte di un processo continuo di interazione tra soggetti che ha il compito di accompagnare l'intero percorso di elaborazione/realizzazione delle opzioni di trasformazione territoriale.

Possiamo perciò definire la VAS come un processo formalizzato e sistematico di valutazione degli impatti ambientali a un livello strategico di decisione (che precede il livello di decisione legato alla definizione del progetto), che considera alternative e criteri di selezione delle scelte in un ambito pubblico di confronto e di elaborazione delle decisioni (Thérivel e Partidario, 1996) (2). Questa definizione sottolinea la caratteristica di fondo della valutazione dei piani e dei programmi, ponendo l'attenzione sul modello di razionalità processuale sotteso all'azione strategica di valutazione, fondato su pratiche di interazione sociale e di negoziazione. Come si vedrà oltre, tale modello di razionalità appare il più adeguato per strutturare e interpretare l'attività valutativa nell'ambito delle politiche territoriali. L'affermazione di un quadro di razionalità procedurale, fondato sull'assunzione di una logica di *problem setting* piuttosto che di soluzione ad un problema, sottolinea inoltre la funzione di *learning* della valutazione, quale processo di apprendimento e di aiuto alla costruzione delle decisioni pubbliche attraverso continui aggiustamenti tra mezzi-fini-risorse (Lanzara, 1988; Bruder, 1997; Zeppetella, 1999; Brunetta e Zeppetella, 2000; Cartwright, 2000; Glasson e Gosling, 2001)

In questo quadro, il modello della razionalità processuale appare perciò il più adatto per definire e orientare l'attività di valutazione, divenendo un elemento a sostegno dei processi decisionali pubblici. Sul piano teorico, l'integrazione della VAS nel sistema di pianificazione territoriale sembra perciò condividere il carattere interattivo e processuale tipico di una razionalità procedurale strategica, divenendo un elemento centrale nel rafforzamento del processo tecnico e politico di rappresentazione e legittimazione preventiva degli interessi in gioco (3).

(2) La stessa UE ribadisce il ruolo della valutazione come strumento di costruzione del consenso, in quanto rappresenta un segnale di cosa deve essere fatto o meno e uno strumento capace di giustificare l'esistenza dell'azione pubblica agli occhi dei cittadini (European Commission, 1999a).

(3) Va ricordato che alcune delle esperienze di valutazione di piani e programmi, in corso di attuazione nei Paesi Bassi, in Germania, in Gran Bretagna e nel nostro paese, mettono chiaramente in evidenza la logica e le tecniche che contraddistinguono l'approccio di VAS nel

Valutazione e processi di decisione. La razionalità del processo di valutazione. – La pratica della valutazione di piani e programmi si sta sviluppando sempre più nei diversi paesi dell'Unione Europea. Nelle eterogenee esperienze in corso è possibile rintracciare alcuni fattori che rimandano a un approccio comune, dove il processo valutativo gioca un ruolo cruciale come strumento di aiuto al processo di decisione e di costruzione del consenso. La stessa Unione Europea, nella formulazione di documenti metodologici finalizzati a dare attuazione alla valutazione dei documenti regionali di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 (DOCUP, POR...), ne ribadisce l'importanza quale strumento capace di giustificare l'esistenza dell'azione pubblica agli occhi dei cittadini (European Commission, 1999b).

Occorre però osservare che, se da un lato gli indirizzi formulati dall'UE hanno indubbiamente contribuito a dare attuazione all'introduzione del processo valutativo nelle pratiche di costruzione delle politiche territoriali, promuovendo (come mostrato in seguito) esperienze di un certo interesse per quanto riguarda l'uso di tecniche qualitative di indagine ancora poco sviluppate nei sistemi di pianificazione dell'Europa meridionale, dall'altro lato permane una contraddizione di fondo, che incomincia oggi a essere sottolineata con vigore in sede di dibattito tecnico, inerente la proposizione di un modello procedurale di valutazione/programmazione ispirato alla assunzione di un quadro conoscitivo di tipo sinottico.

Il documento *Linee guida per la valutazione dei programmi comunitari 2000-2006* sembra curiosamente sottrarsi all'uso delle tecniche e dei modelli qualitativi consolidati (quali ad esempio Delphi, *brainstorming*), proponendo una procedura di valutazione sequenziale piuttosto rigida secondo lo schema razional-comprensivo che vede la lineare successione tra le fasi di analisi-diagnosi-prognosi-programma-intervento (European Commission, 1999b). Anche se da un lato appare comprensibile la necessità da parte dell'UE di ricondurre i programmi a tecniche revisionali di tipo quantitativo fondate su un più solido livello di controllo, dall'altro appare abbastanza curioso che, nonostante i decenni di critiche radicali e l'avvenuto superamento dello stesso approccio sinottico in gran parte delle pratiche di pianificazione dei paesi europei, questo modello venga oggi così riproposto. Lo schema di valutazione individua infatti un passaggio lineare dalle analisi (condotte secondo il modello DPSIR proposto dall'Agenzia Europea dell'Ambiente nel 1998), alla definizione degli indirizzi e alla successiva definizione di obiettivi e azioni specifiche. Questo schema presuppone che l'analisi ambientale degli impatti di politiche, piani e programmi sia un'operazione neutrale e totalmente riconducibile a procedure di rilevazione e trattamento dei dati standardizzate, mentre ogni operazione analitica è sempre *selettiva* e implica la scelta di uno o più insiemi di indagine giudicati significativi.

sistema di pianificazione territoriale e sottolineano il ruolo che tale processo può giocare a favore dell'introduzione di nuove capacità istituzionali e sociali, secondo una logica di crescente cooperazione e integrazione delle diverse competenze di pianificazione e di interazione negoziale tra i diversi soggetti (pubblici e privati) portatori di interessi.

L'idea che la sola descrizione quantitativa della situazione ambientale di un determinato contesto territoriale porti sequenzialmente alla definizione degli indirizzi delle politiche e degli interventi da attuare appare assai poco realistica. Un processo così impostato presupporrebbe che sia *chiara, nota e condivisa* l'importanza relativa delle diverse risorse (finanziarie/territoriali) in gioco e il loro peso in caso di conflitto – totale o parziale – rispetto a obiettivi settoriali. Se così fosse, la valutazione potrebbe appunto essere semplicemente intesa come una mera verifica di conformità. Ma la motivazione della valutazione sta proprio nel fatto che le scelte settoriali (che sono ovviamente basate su priorità e modi diversi di vedere i differenti problemi) vanno comparate, valutate e rese coerenti da un punto di vista multisettoriale. Questo presuppone, quindi, che si raggiunga un accordo sull'importanza relativa dei diversi criteri utilizzati per la costruzione della decisione.

In un modello di astratta razionalità decisionale, i diversi criteri di valutazione e la loro importanza relativa dovrebbero essere definiti univocamente nel momento in cui vengono stabiliti gli obiettivi generali di pianificazione. Nella traduzione di un determinato piano di settore in un'azione specifica si tratterebbe perciò semplicemente di applicare alla valutazione questi criteri ponderati, che potrebbero quindi essere trattati come dati certi.

È però ampiamente riconosciuto che, nella pratica, il processo sopra descritto non si attua secondo uno schema perfettamente lineare che unisce decisione e azione. Nell'ambito della decisione tra soggetti pubblici, le gerarchie tra i criteri di scelta e il loro valore relativo non sono affatto dei *dati*, ma sono il frutto di accordi tra diversi attori (sia pubblici che privati) e tra i vari settori della pubblica amministrazione. Qualsiasi decisione «settoriale» di programmazione non dipende perciò da *un solo* decisore pubblico, ma *dai* decisori pubblici, con diversi ruoli, obiettivi e mandati. Tale aspetto presuppone che nella costruzione delle decisioni vengano rappresentati e confrontati tra di loro i differenti punti di vista e aspettative che, in tale prospettiva, appaiono legittimi e che non possono essere coordinati secondo una gerarchia lineare-sequenziale stabilita in anticipo e valida a prescindere dalla specificità di ciascun contesto territoriale. Questa diversità peraltro non è solo legittima, ma si rileva di grande utilità affinché vengano rappresentati e messi in competizione tra di loro posizioni e punti di vista differenti che non possono essere coordinati secondo una gerarchia stabilita in anticipo a prescindere dal contesto di riferimento (Brunetta, 1997).

La valutazione come processo argomentativo. – Pare perciò realistico prospettare, come peraltro già avviene in alcune esperienze europee, che il processo di valutazione strategica debba assumere come punto di partenza le proposte realizzate e sul tappeto, prodotte dai diversi settori dell'amministrazione pubblica e dai soggetti in gioco. Si deve, in altre parole, pensare che queste rappresentino un certo livello di consenso raggiunto, ovvero che tengano conto degli interessi di settore e degli attori privati coinvolti (in quanto promotori e/o

destinatari della realizzazione degli interventi). Obiettivo della valutazione integrata delle politiche è andare oltre questo primo livello di consenso, costruendo un quadro sintetico di riferimento che possa costituire un supporto per proporre, allargare e rendere stabili gli accordi cooperativi in atto (pubblico-privato/pubblico-pubblico) e per definire, nel medio periodo, esiti soddisfacenti e vantaggiosi per tutti i soggetti implicati, in relazione ai diversi criteri e obiettivi in campo. Tale metodologia di valutazione richiede che vengano esplicitati alcuni aspetti fondamentali connessi all'impatto di una determinata opzione di sviluppo che riguardano, in particolare, l'individuazione: *a)* dei diversi modi di definire i problemi, propri dei diversi soggetti (pubblici e privati) coinvolti, in relazione alle diverse azioni prospettate; *b)* dei conflitti che esistono tra strategie concorrenziali sull'uso di risorse e opportunità (con particolare riferimento al capitale fisso sociale costituito dai beni ambientali e territoriali); *c)* di strumenti efficaci e di pratiche amministrative da avviare per la verifica *in itinere* ed *ex post* delle azioni realizzate alla scala regionale, in grado di assicurare stabilità al grado di cooperazione raggiunta e di produrre accumulazione di consenso, rendendo visibili gli effetti positivi prodotti e promuovendo nel medio periodo nuove possibili forme di accordo (March e Olsen, 1992).

L'assunzione di una concezione interattiva dei processi di decisione/valutazione presuppone quindi che le scelte e gli indirizzi di programmazione non siano soltanto l'esito di una previsione basata su certezze scientificamente fondate quanto, piuttosto, il risultato di una negoziazione che investe sia gli aspetti conoscitivi sia quelli decisionali. Questa prospettiva spinge il *planner*/valutatore ad arricchire il proprio patrimonio di tecniche, integrando gli approcci quantitativi, tipici degli studi di simulazione, con quelli qualitativi finalizzati a fare emergere i sistemi di preferenze e le poste in gioco (Palumbo, 2001). Questa prospettiva teorico-metodologica ridefinisce gli obiettivi dell'attività di valutazione strategica nella pianificazione territoriale, integrando la concezione essenzialmente «previsionale» (connessa ad un modello di razionalità sinottica) ad una nuova di «prefigurazione» (che si muove in un contesto di razionalità processuale), rafforzando sul piano della teoria e delle pratiche il legame e l'interazione tra valutazione e pianificazione. L'obiettivo della «prefigurazione», inerente l'elaborazione di scenari e visioni di trasformazione locale, è infatti il risultato di un processo di valutazione/decisione multisettoriale e argomentato che, quale esito di un'analisi condivisa dei dati – vincoli/opportunità – del contesto può divenire il *frame* cognitivo nel quale i diversi attori possono definire e ricomporre gli orizzonti di sviluppo. Le forme di partenariato promosse dall'UE nella programmazione dei fondi strutturali (ad esempio con i programmi LEADER, INTERREG, URBAN...) sembrano peraltro muoversi, più o meno consapevolmente, in queste logiche di azione, ribadendo implicitamente l'importanza di allargare l'orizzonte della valutazione strategica a tecniche e strumenti qualitativi che possano favorire le capacità di costruire scenari di pianificazione aperti al confronto con le diverse alternative e le poste in gioco.

Il significato strategico della valutazione. – L'assunzione di un modello di razionalità processuale per la costruzione dell'azione di VAS contribuisce a precisare meglio il rapporto che viene a stabilirsi tra azione di valutazione e processo di decisione, ridefinendo il ruolo che le diverse fasi della valutazione strategica – *ex ante*, *in itinere*, *ex post* – svolgono quali strumenti di aiuto alla presa delle decisioni e alla conseguente implementazione e attuazione delle politiche territoriali.

Nella prospettiva teorico-metodologica delineata, una prima questione riguarda il significato della valutazione *strategica* che si fonda su un rapporto di interazione e complementarità con il processo di decisione e non, quindi, necessariamente sulla condivisione dei singoli passaggi. La valutazione deve, infatti, svolgere la funzione di individuare gli eventuali scostamenti delle dinamiche in atto dai programmi intrapresi, fornendo indicazioni circa le alternative possibili. Il ruolo della valutazione strategica è proprio quello di fare emergere le deviazioni che possono sorgere nel corso dell'intero processo di decisione, non legittimandone quindi sequenzialmente le singole scelte, ma accentuando piuttosto gli effetti non attesi, esito del confronto pubblico e degli approfondimenti conoscitivi (4).

Questa posizione ridefinisce sostanzialmente il ruolo delle fasi della valutazione strategica.

Nel modello sinottico di razionalità, infatti, la fase *ex ante* della valutazione svolge una funzione preminente, in quanto in base alle variabili selezionate si giudica *a priori* l'efficacia o meno del programma, prevedendone gli esiti in base alle premesse (Palumbo, 2001). Il valutatore, infatti, propone ai decisori una previsione che discende da una propria analisi «tecnica» dei dati e delle posizioni degli attori, che non essendo inclusi nel processo esprimeranno in altre sedi le proprie posizioni – che potranno anche scostarsi dalle previsioni effettuate. Il processo decisionale che, in questo approccio, si colloca a valle della valutazione potrà perciò invalidare le conclusioni tecniche, modificando largamente la previsione della valutazione sulla base dei comportamenti assunti dagli attori coinvolti dalle trasformazioni che si intende pianificare.

In un modello di valutazione che discende da una logica di razionalità processuale, l'inclusione degli attori alla lettura comune e mediata dei dati del contesto consente di incorporare, nella fase *ex ante* di valutazione, le posizioni e le poste in gioco, contribuendo all'elaborazione di uno scenario condiviso e partecipato da parte dei diversi soggetti (pubblici/privati). In questo caso, l'utilizzo di un insieme di strumenti qualitativi (*focus groups* orientati ad analisi SWOT, *brainstorming*...) per la ricostruzione del quadro conoscitivo consente di coinvolgere gli attori nella definizione del percorso di attuazione di una determinata

(4) Dall'analisi di alcune esperienze in corso – tra cui nel nostro paese la «VAS del Programma Olimpico Torino 2006» – emerge chiaramente come questo aspetto costituisca il «valore aggiunto» della valutazione strategica nei processi di decisione territoriale, consentendo un riferimento conoscitivo orientato al supporto del processo di decisione in attuazione, inerente l'approvazione dei singoli progetti, piuttosto che alla mera verifica della conformità dell'azione in corso rispetto al Programma.

politica, ma anche di progettarne indirizzi condivisi di attuazione su cui i *decision makers* dovranno definire le priorità di azione. Inoltre, tale concezione interattiva della valutazione sposta l'attenzione sulle fasi *in itinere* ed *ex post*, alle quali spetta il compito di controllare le assunzioni iniziali e, eventualmente, correggere, rispetto a mutamenti imprevisti e/o nuove intenzionalità, le azioni in corso.

La dimensione strategica dell'azione valutativa richiede perciò un necessario allargamento dell'orizzonte tecnico e procedurale dei processi consolidati di decisione territoriale. Tali innovazioni dovranno considerare alcuni caratteri di fondo del processo di valutazione così inteso, con riferimento ai seguenti aspetti metodologici e operativi: *a*) il processo deve essere visto non come un'analisi statica, ma come un processo in continua evoluzione. In questo senso la progettazione e la realizzazione dei sistemi di aggiornamento, verifica e monitoraggio ne sono parte integrante; *b*) va considerato come un processo, nel senso che non ha carattere onnicomprensivo – ciò renderebbe eccessivamente ambizioso l'obiettivo di fornire informazioni e valutazioni sull'insieme dei rapporti tra politiche pubbliche locali e ambiente secondo un approccio sistemico; pare più realistica l'idea che la valutazione strategica sia un *processo di apprendimento graduale*, che ricostruisca la complessità attraverso un percorso induttivo, e che dunque abbia un senso avviarlo anche in forma consapevolmente parziale; *c*) il processo non ha carattere solo analitico, ma è orientato alla costruzione di politiche: è un mezzo per migliorarne la progettazione, verificarne l'efficacia in fase di attuazione, correggerne gli errori e migliorarne le prestazioni; *d*) non è solo una procedura tecnica, ma assume contemporaneamente la forma di dialogo tra istituzioni e cittadini, tra pubblico e privato, allo scopo di costruire politiche socialmente condivise nella direzione dello sviluppo sostenibile e di verificarne la praticabilità.

Tipologie di valutazione strategica di politiche, piani e programmi in Europa. Gli approcci di VAS in Europa. – L'integrazione del processo di VAS nel sistema di pianificazione territoriale è un obiettivo di gran parte delle pratiche di pianificazione territoriale in attuazione nei paesi dell'UE. Da un'analisi comparativa condotta di recente sulle metodologie di VAS applicate alla pianificazione territoriale di alcuni paesi nordeuropei (Gran Bretagna, Paesi Bassi, Germania) emergono i caratteri e le tipologie prevalenti di approccio riconducibili nella gran parte dei casi ad una modalità di elaborazione di tipo «processuale» (Fischer e Seaton, 2002) (5).

(5) L'analisi mette a confronto sulla base di cinque criteri (partecipazione pubblica, consultazione interistituzionale, complementarità con la VIA, considerazione degli aspetti connessi allo sviluppo sostenibile, considerazione di scenari e alternative) le esperienze di VAS di politiche, piani e programmi territoriali (relativi ai settori urbanistico e dei trasporti) in attuazione a differenti livelli di governo in Germania, Paesi Bassi, Gran Bretagna. L'obiettivo dello studio è di considerare alle diverse scale di governo (nazionale, regionale, locale) la *performance* del processo di valutazione strategica, mettendone in luce gli elementi di criticità e di innovazione rispetto all'integrazione con le pratiche di pianificazione.

Tab. 1 – *Tipologie e caratteristiche della valutazione ambientale strategica di politiche, piani e programmi*

Tipologia	Integrazione con il processo di decisione	Obiettivi
VAS di politiche (documenti di indirizzo)	Interna al processo	Costruire scenari, fondati su criteri sociali, economici, ambientali Partecipazione pubblica Negoziazione
VAS di piani (piani urbanistici, piani dei trasporti)	Parallela al processo	Individuare gli impatti ambientali di alternative spaziali Impatti ambientali delle scelte del piano
VAS di programmi (programmi di azione ambientale, programmi di sviluppo territoriale, programmi finanziari...)	Preliminare al processo	Comparare alternative sulla base di analisi multicriteri e analisi costi-benefici Individuare le priorità di azione

Fonte: rielaborazione da Fischer e Seaton (2002)

Tali risultati, integrati da alcune ricerche ed esperienze in corso sui processi di VAS in attuazione in diverse realtà di pianificazione del nostro paese (6), consentono di formulare qualche preliminare considerazione sul ruolo che la valutazione strategica può svolgere nei processi di decisione territoriale, quale strumento conoscitivo e argomentativo di aiuto alla progettazione del percorso di pianificazione.

In particolare, le esperienze in attuazione mostrano tre tipologie di VAS relative all'introduzione dell'azione valutativa nella costruzione di politiche, piani e programmi, che presentano differenti livelli di integrazione con gli strumenti di *policy* e, a seconda delle finalità, utilizzano procedure diverse di valutazione (tab. 1).

La prima e la terza tipologia – *VAS di politiche* e *VAS di programma* – presentano, rispetto alla *VAS di piani*, una più stretta integrazione con il processo di decisione e si connotano quindi come «strumenti» conoscitivi interni al processo. L'obiettivo di queste due tipologie di VAS è quello di comparare differenti opzioni e misure di azione e di prefigurare gli impatti cumulativi delle alternative di sviluppo possibile.

La *VAS di piani*, soprattutto alla scala locale di pianificazione, si rileva invece la tipologia meno sviluppata nelle pratiche in corso e, inoltre, è quella che

(6) Vengono qui sintetizzati primi risultati di esperienze di ricerca in corso che, in particolare, riguardano la VAS del DOCUP della Regione Piemonte, il processo di VAS in attuazione sull'attuazione del «Programma Olimpico Torino 2006», la valutazione dei piani urbanistici e territoriali di scala locale.

presenta una integrazione più debole con il processo di decisione connotandosi come strumento per il monitoraggio dei fenomeni e delle dinamiche ambientali, territoriali e socio-economiche e seguendo, pertanto, un percorso parallelo al processo di decisione.

Questo aspetto della dimensione valutativa nei piani locali si riscontra anche nelle esperienze in corso nel nostro paese, relativamente alla elaborazione di piani urbanistici e territoriali (in particolare, piani regolatori generali e piani territoriali provinciali), che evidenziano il prevalere di un processo di valutazione che segue l'elaborazione del piano urbanistico e/o territoriale. La procedura di valutazione ha in questo caso lo scopo di accompagnare, attraverso l'elaborazione di modelli conoscitivi, la definizione degli indirizzi di pianificazione con l'individuazione del grado complessivo di sostenibilità ambientale. È quella che potremmo definire una tipologia di valutazione *del* piano, inerente l'applicazione di una procedura *ex ante* di valutazione ambientale per la definizione degli indirizzi di pianificazione, piuttosto che una valutazione *nel* piano, relativa all'integrazione della valutazione d'impatto ambientale nel PRG attraverso la pre-valutazione e il monitoraggio dei gradi di trasformabilità del territorio, mediante l'utilizzo di indicatori ambientali, la produzione di carte d'analisi e di sintesi secondo il modello della *land evaluation* e l'elaborazione di scenari condivisi di trasformazione, esito di pratiche integrate di partecipazione e negoziazione pubblica (Brunetta e Spaziant, 2002).

Va però evidenziato che, nel nostro paese, l'introduzione di queste nuove esigenze conoscitive, dettate dall'accresciuta sensibilità alle questioni ambientali, si intreccia con le innovazioni procedurali definite di recente nella legislazione urbanistica regionale (Emilia-Romagna e Toscana), relative all'introduzione di una prospettiva pianificatoria strategico/strutturale, destinata a definire le priorità sovrалocali in un arco temporale medio-lungo, e di una componente operativa riferita alle azioni del breve periodo. E' evidente che l'integrazione di considerazioni ambientali nello strumento urbanistico di pianificazione avviene soprattutto in sede di piano strutturale. E' il caso del Comune di Pisa, che si è dotato di un piano strutturale, e di quello di Reggio Emilia, che assume tali considerazioni nel *Documento d'intenti* (giugno 1998), ma anche del Comune di Faenza, il cui PRG è dotato in un modo più «tradizionale» di obiettivi della pianificazione, espressi nella *Relazione generale*, senza arrivare a costituire un documento a parte, mentre nel caso del Comune di Cesena, che ha anticipato la nuova normativa regionale emiliano-romagnola, si tratta di un «atto amministrativo di indirizzo» e non di un piano urbanistico.

VAS e processo di decisione. Verso l'integrazione? – In tale prospettiva interpretativa, va anche osservato che un più efficace grado di integrazione dell'azione valutativa nei processi di decisione territoriale si riscontra in quei sistemi di pianificazione che utilizzano, quale processo consolidato nelle pratiche di pianificazione, il coinvolgimento dei vari soggetti alla costruzione di scenari condivisi di sviluppo. Questo aspetto è particolarmente evidente nel sistema di

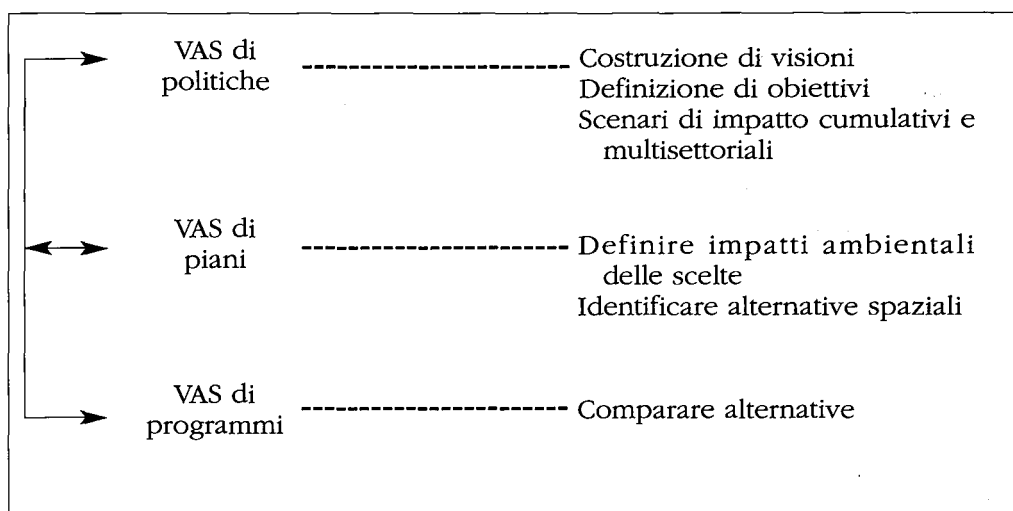


Fig. 1 – *Integrazione fra le tre tipologie di valutazione ambientale strategica*

pianificazione olandese, che mostra un consolidato ambito formale di cooperazione interistituzionale e di partecipazione pubblica a tutte le scale di pianificazione, mentre è presente negli altri paesi soltanto alla scala locale (7). Lo studio mostra, infatti, che nella pianificazione locale della «provincia» del Noord-Holland la partecipazione pubblica, che è una dimensione conoscitiva fondamentale della VAS, diviene un elemento del processo di valutazione che consente di mettere in interazione le scelte operate alla scala locale con quelle regionali e nazionali. In tale contesto di pianificazione, tra l'altro, la valutazione non svolge un'azione parallela o a valle del processo, ma si colloca all'interno del percorso di decisione, assumendo il ruolo di «infrastruttura immateriale dell'apprendimento» alla quale ancorare opzioni alternative di sviluppo (Micelli, 2001).

L'importanza dei processi di partecipazione pubblica e di consultazione interistituzionale emerge anche in diversi casi di VAS di politiche territoriali («Dutch development visions SEA», «German integrated transport SEA», «English integrated transport strategies: Merseyside Package Bid underlying strategy»), dove l'azione valutativa gioca un ruolo chiave nell'orientare il processo di decisione, costruendo consenso e ponendo le basi per l'implementazione di una determinata politica, attraverso l'elaborazione di piani e programmi alle altre scale di pianificazione. In questi contesti infatti è possibile rintracciare l'esistenza di un efficace rapporto di interazione fra le tre tipologie di VAS ai diversi livelli di pianificazione (nazionale, regionale, locale) o allo stesso livello ma relativamente ai tre strumenti di pianificazione (politiche, piani, programmi). In questi casi è chiara la funzione svolta dal processo valutativo, che ha il compito

(7) È interessante notare che per quanto riguarda la VAS di programmi infrastrutturali, lo studio già ricordato rileva che tra i casi analizzati non si riscontra alcuna forma di partecipazione pubblica al processo di valutazione indipendentemente dal livello amministrativo di governo (Fischer e Seaton, 2002).

di guidare la progettazione della decisione e dell'azione, fornendo un importante patrimonio conoscitivo, esito dei risultati positivi raggiunti attraverso il confronto, la contrattazione e gli accordi, e divenendo così una preziosa risorsa disponibile per le interazioni e le scelte successive tra i soggetti locali (fig. 1).

Tale aspetto rafforza il valore della logica partecipativa e negoziale nella costruzione del processo di valutazione e rimanda al ruolo che tale pratica può svolgere nel contesto locale, non solo come strumento per prendere decisioni, ma anche quale processo sociale per la progressiva accumulazione di consenso attorno alle diverse azioni avviate nel sistema territoriale locale (March e Olsen, 1992). In questo quadro, pare perciò realistico prospettare che la costruzione del processo di VAS possa contribuire alla diffusione di pratiche negoziali esplicite in grado di produrre decisioni informate e condivise, rafforzando in tal modo la coesione sociale delle collettività locali.

In tale logica, vanno anche collocate le recenti innovazioni procedurali in atto nel nostro paese, sancite da alcune nuove leggi regionali in materia ambientale e urbanistica (Toscana, Liguria, Emilia-Romagna, Piemonte), che riguardano l'integrazione delle tematiche ambientali negli strumenti di programmazione e di pianificazione. Le poche Regioni, che sono oggi alle prese con la necessità di rendere operative ed efficaci le norme per l'introduzione della valutazione ambientale di piani e programmi, ribadiscono la necessità di ancorare il processo di elaborazione delle scelte di pianificazione territoriale alla costruzione di nuovi rapporti orizzontali e di cooperazione interistituzionale; segnale evidente dell'avanzamento culturale e giuridico in atto nel nostro paese, ma anche della necessità di un profondo processo di riorganizzazione nelle pratiche e nelle modalità di costruzione delle decisioni (Bernardi, Brunetta e Spaziante, 2002).

Dalle esperienze in corso emerge chiaramente il tentativo di definire una reciproca interazione tra la gran parte delle azioni e degli strumenti locali di pianificazione, ma traspare anche l'esigenza di mettere ordine nel confuso sovrapporsi e mescolarsi dei molti percorsi attraverso cui i diversi soggetti e le molte istituzioni che ne hanno titolo propongono strumenti di verifica degli effetti ambientali di ogni azione, piano, programma. In particolare, sono le leggi regionali di Toscana, Liguria ed Emilia-Romagna che, agendo sul doppio versante dell'urbanistica e dell'ambiente, ribadiscono la necessità di avviare rapporti di cooperazione interistituzionale tra Regione, Province e Comuni al fine di valutare preliminarmente la sostenibilità ambientale dei piani territoriali e urbanistici.

VAS e grandi eventi. La valutazione della compatibilità ambientale del «Programma Olimpico Torino 2006»: l'impostazione del processo di VAS (8). – L'im-

(8) Il paragrafo restituisce alcuni aspetti dell'impostazione metodologia dello *Studio di compatibilità ambientale del Programma Olimpico Torino 2006*, coordinato da Roberto Gambino, Attilia Peano, Riccardo Ruscelli e Giulio Mondini, e svolto da un gruppo multidisciplinare di lavoro del quale ha fatto parte chi scrive. Una sintesi dello studio è disponibile sul sito Internet della Regione Piemonte (<http://www.regione.piemonte.it/torino> 2006).

postazione del processo di VAS del «Programma Olimpico Torino 2006» (PO) si colloca in una fase cruciale della discussione tecnica e politica in materia di valutazione di piani e programmi che vede, in sede europea, il raggiungimento di una posizione condivisa che porterà all'approvazione definitiva della direttiva e, in ambito nazionale, l'introduzione di innovazioni normative e prime sperimentazioni a partire dalle nuove leggi urbanistiche e ambientali elaborate. Tra queste va menzionata la nuova legge della Regione Piemonte in materia di «compatibilità ambientale e di valutazione» (lr 40, del 14 dicembre 1998) che, in linea con gli orientamenti della proposta di direttiva comunitaria, introduce obbligatoriamente all'art. 20 la «Valutazione Ambientale Strategica di piani e programmi», fondando il processo valutativo su una normativa di tipo *procedurale* che rimanda a una fase successiva la specificazione delle metodologie e delle tecniche del percorso di VAS. Tale impostazione presuppone che l'azione valutativa non possa essere univocamente intesa come applicazione sistematica di una procedura tecnica rigorosa (che individua *a priori* criteri e parametri di valutazione), ma rimanda, piuttosto, alla costruzione di un processo di definizione endogena delle variabili di valutazione, fortemente ancorato a un percorso di analisi e di confronto tra prospettive di sviluppo/disponibilità delle risorse/poste in gioco. In tale prospettiva metodologica si muovono anche le «linee guida» elaborate dall'UE per definire il processo di VAS, per quanto riguarda l'individuazione di tre fasi – *ex ante*, *in itinere*, *ex post* – e la definizione dei relativi obiettivi (European Commission, 1998).

La VAS *ex ante* procede in parallelo alla definizione dei piani e programmi, di cui è parte integrante, con il fine di analizzare la situazione ambientale delle aree interessate da ipotesi di trasformazione e di introdurre, preventivamente, obiettivi di riqualificazione ambientale e di sostenibilità nei vari settori di intervento. La VAS *in itinere* monitora le prime modificazioni innescate dai piani e programmi e ne verifica il grado di coerenza con gli obiettivi definiti nella fase *ex ante*, introducendo, se necessario, correttivi e integrazioni. La VAS *ex post* ha il compito di illustrare l'efficacia e l'efficienza degli interventi attuati, in termini di ricadute complessive sul sistema territoriale. A partire dai «successi» o dagli «insuccessi» registrati nel corso del processo di trasformazione, ad essa è affidato l'importante compito di accumulare conoscenza, innalzando il grado di coesione economica e di responsabilizzazione sociale in materia di pianificazione della sostenibilità ambientale.

Se, dal punto di vista metodologico, questa prospettiva interpretativa costituisce lo sfondo sul quale è stata impostata la prima fase *ex ante* di valutazione ambientale strategica del PO, va però considerata la portata eccezionale dell'evento olimpico che ha determinato l'introduzione di nuovi elementi procedurali, appositamente studiati per precisare il quadro di riferimento normativo di valutazione del programma. In particolare, la legge 285/2000, *Interventi per i giochi olimpici invernali Torino 2006*, ha definito i tempi e lo strumento della procedura di VAS del PO, collocando la fase *ex ante* di valutazione del PO all'interno di un procedimento autorizzativo. La successiva delibera della giunta regionale (18 dicembre 2000) ha perciò di conseguenza definito i contenuti

minimi dello *Studio di compatibilità ambientale* del PO e le procedure di coinvolgimento dei cittadini nel processo valutativo.

Inoltre, l'eccezionalità dell'evento olimpico che il programma si propone di implementare conferisce all'oggetto di valutazione caratteri di particolare specificità, con importanti ricadute sul processo valutativo avviato. Il PO, elaborato dal Comitato Olimpico «Torino 2006» (TOROC) sulla base del *Dossier di candidatura* presentato al Comitato Olimpico Internazionale, individua un «pacchetto» interconnesso di interventi necessari alla manifestazione olimpica, definendone in prima approssimazione tipologia e dimensione. In particolare, si tratta di un insieme di interventi di grande impatto sul sistema territoriale interessato dai giochi (le tre valli di Susa, Chisone e Pellice e la città di Torino) che riguarda sia il potenziamento e la qualificazione dell'offerta sportiva, ricreativa e ricettiva, sia il miglioramento dell'accessibilità e della mobilità.

Se da un lato il PO presenta, quindi, ampi margini di flessibilità per quanto riguarda la puntuale localizzazione delle opere, le interazioni con gli altri impianti, le caratteristiche progettuali e tecniche, dall'altro introduce un elemento di grande rigidità nel processo di valutazione, che riguarda il carattere di «indivisibilità» dell'insieme degli interventi ipotizzati nel programma. Il «pacchetto» degli interventi non può infatti aprirsi ad alcuna cancellazione, in quanto la mancanza di uno degli interventi necessari all'evento non rispetterebbe gli accordi presi, in sede di candidatura, con il Comitato Olimpico Internazionale. La fattibilità del PO implica quindi che possano realizzarsi tutte le opere previste nel *Dossier di candidatura*, sia pure con la possibilità di introdurre, quale esito dell'azione di valutazione ambientale strategica, eventuali varianti insediative e azioni di mitigazione e compensazione ambientale.

La costruzione della metodologia di VAS del PO ha perciò considerato sia le specificità sopra descritte sia gli orientamenti teorico-metodologici del quadro normativo regionale di riferimento e, in linea con quanto emerso dal dibattito in atto in sede accademica e tecnica, ha impostato la valutazione come processo multidisciplinare di analisi e interpretazione delle dinamiche insediative in atto nel contesto territoriale interessato dagli interventi, nell'intento di accompagnare l'intero sviluppo del programma: dalla fase di programmazione degli interventi, alla fase di definizione dei progetti, alla successiva, di realizzazione e gestione. In tale logica l'approvazione, da parte di Ministero dell'Ambiente e Regione, dello *Studio di compatibilità ambientale* (relativo alla fase *ex ante* di valutazione) non va perciò letta come la conclusione di una procedura autorizzativa, ma ha inteso segnare la conclusione della fase *ex ante* della VAS, rimandando, attraverso indicazioni precise, all'avvio della fase tutt'oggi in corso che vede la definizione progettuale degli interventi del Programma e il monitoraggio delle dinamiche ambientali in atto.

La fase ex ante del processo di VAS: lo Studio di compatibilità ambientale. – A partire dall'approccio sopra delineato, lo *Studio di compatibilità ambientale* del PO ha assunto quale obiettivo fondamentale l'individuazione e l'analisi di tutti

gli effetti – positivi e negativi – che l'attuazione del programma potenzialmente potrà determinare sull'ambiente fisico, socioeconomico e culturale nel vasto sistema territoriale direttamente interessato dalle trasformazioni ipotizzate.

Inoltre, due presupposti metodologici della prima fase del processo valutativo hanno contribuito a disegnare l'impostazione dell'intero processo di VAS. Da un lato, la definizione di uno scenario temporale di medio/lungo periodo all'interno del quale proiettare la prefigurazione degli effetti diretti e indiretti, con l'intento di comprendere nell'azione di valutazione non soltanto gli impatti connessi al solo periodo di preparazione e svolgimento dell'evento olimpico (2000-2006), ma anche tutte le ricadute che potranno verificarsi successivamente al suo svolgimento, per effetto degli interventi attuati. Dall'altro, la valutazione è stata centrata sul sistema territoriale interessato dal programma nel suo complesso e non sulle singole opere. A partire da tali presupposti, di seguito vengono sinteticamente tratteggiati gli elementi che hanno orientato l'approccio dello *Studio*.

Il carattere sistemico. Non si è trattato di impostare una «macro-VIA» su un insieme di opere, ma di valutare nel complesso le interazioni tra le singole tipologie di interventi prospettati, localizzati su una pluralità di siti, ciascuno dei quali comporta la realizzazione di un insieme di interventi. Ciò ha determinato, come si vedrà oltre, l'approccio argomentativo della valutazione effettuata, che ha avuto lo scopo di coinvolgere, in questa prima fase di apertura del confronto, i soggetti istituzionali interessati nei processi decisionali, includendo tutti quegli attori da cui potranno derivare le azioni inerenti sia gli interventi puntuali sia quelli «di contesto» (Regione, Comuni, Comunità Montane, Provincia, enti). Il punto di partenza della valutazione *ex ante* è stato costituito dall'esplicitazione e dal confronto delle proposte contenute nel PO, che hanno portato al raggiungimento di un primo livello di consenso sul quale è stato avviato l'intero processo valutativo. L'esito di tale processo di confronto, che ha caratterizzato la fase *ex ante*, ha portato infatti all'individuazione di un quadro sintetico di riferimento a supporto delle successive azioni di sviluppo dei progetti e di monitoraggio, affiancando agli *interventi strettamente necessari* previsti dal PO i possibili *interventi integrativi e indotti*, ossia non strettamente necessari per lo svolgimento dei giochi, ma utili per rafforzarne le ricadute positive sul contesto territoriale nel suo complesso.

Il carattere processuale. Si è trattato quindi di delineare un processo valutativo destinato a interagire strettamente con la definizione progressiva delle strategie e degli interventi, capace non soltanto di reagire con flessibilità e continuità alla specificazione degli aggiustamenti localizzativi e pre-progettuali, ma anche di orientarli verso obiettivi di qualità e di sostenibilità ambientale. In tale logica la valutazione *ex ante* si lega non soltanto alle altre fasi della VAS, ma anche alle valutazioni di impatto dei singoli interventi, con le quali si è tentato di stabilire un efficace rapporto di complementarità rispetto agli indirizzi di compatibilità definiti in fase di valutazione *ex ante*. La VAS del PO si caratteriz-

Tab. 2 – *Gli obiettivi integrati per lo sviluppo insediativo sostenibile nelle tre valli interessate al «Programma Olimpico Torino 2006»*

Obiettivi di mitigazione	Obiettivi di razionalizzazione	Obiettivi di sostenibilità
Contenimento degli sviluppi turistici ed urbanistici ad alto impatto ambientale sia a Torino che nelle valli	Redistribuzione dell'offerta turistica, nello spazio e nel tempo Coordinamento fra centri urbani delle valli e Torino Miglior uso del capitale fisso sociale	Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale Rivalorizzazione delle attività tradizionali Coinvolgimento delle basse valli Promozione della capacità di accoglienza

za perciò come un processo di apprendimento graduale in evoluzione, non solo quindi come una procedura tecnica di analisi e valutazione. Il fine dell'azione preventiva di valutazione ambientale è quello di tendere alla costruzione, nella direzione dello sviluppo sostenibile, di politiche socialmente condivise e di verificarne *in itinere* la praticabilità, a partire dal confronto con la disponibilità delle risorse di cui effettivamente si dispone.

Il carattere essenzialmente qualitativo. Le indicazioni del PO, che comprendono la sola localizzazione di massima degli interventi senza anticiparne i caratteri progettuali, implicano il carattere prevalentemente qualitativo della valutazione effettuata dei probabili effetti sull'ambiente. L'obiettivo è perciò la valutazione della coerenza dell'insieme delle azioni e delle misure previste con gli obiettivi condivisi nei piani e nei programmi locali, con il fine di stimarne qualitativamente gli impatti negativi sull'ambiente. Da questo punto di vista, particolare importanza assume l'insieme *delle azioni e degli interventi integrativi*, sopra richiamati, che il TOROC e le varie amministrazioni pubbliche hanno inteso promuovere, al di là del *Dossier di candidatura*, per migliorare le ricadute territoriali e sociali del programma. Tali azioni e interventi integrativi e indotti hanno definito un importante ambito dell'azione valutativa effettuata, volto ad agganciare i possibili scenari di mitigazione e compensazione, derivanti dagli impatti connessi alla sola realizzazione degli «interventi strettamente necessari», alle specificità locali presenti nel vasto sistema territoriale regionale interessato dall'evento olimpico.

Tale impostazione della fase *ex ante* di valutazione ha portato alla definizione di tre classi di obiettivi integrati di mitigazione/compensazione degli impatti connessi all'evento olimpico: *a)* obiettivi di mitigazione, irrinunciabili per ridurre possibili danni sull'ambiente; *b)* obiettivi di razionalizzazione, necessari per rendere i processi di trasformazione compatibili con i vincoli ambientali; *c)* obiettivi di sostenibilità, importanti per garantire il miglioramento delle condizioni insediative e ambientali (tab. 2).

In particolare, per quanto riguarda lo sviluppo delle valli direttamente interessate dal programma, è evidente che, sebbene gli obiettivi vadano perseguiti nell'ordine di priorità indicato, la terza serie diventa realmente strategica e va perseguita con il concorso di tutti gli attori pubblici e privati coinvolti, se si vuole realmente puntare ad agganciare le trasformazioni insediative connesse all'evento olimpico alle prospettive di sviluppo del sistema territoriale nel suo complesso. In estrema sintesi, va perciò sottolineato l'indubbio valore aggiunto generato dalla fase *ex ante* di valutazione, proprio in termini di promozione di azioni di pianificazione mirate alla valorizzazione delle risorse sociali e ambientali dei territori interessati dall'evento, con il fine di contribuire all'attivazione di processi di sviluppo di tipo endogeno, fortemente ancorati ad una logica di tipo cooperativo tra tutti i soggetti coinvolti.

Questioni di metodo. Quale strategia per la valutazione dei grandi eventi? – L'attuazione delle azioni di mitigazione prospettate nella prima fase del percorso valutativo rimanda alla necessità di costruire nelle fasi successive (*in itinere*, *ex post*) la sede per il confronto e la mediazione fra strategie diverse ed eventualmente conflittuali, promuovendo fasi stabili di cooperazione fra gli attori e forme di interazione sociale e di apprendimento collettivo, allo scopo di incorporare gli obiettivi di sostenibilità nel processo ordinario di pianificazione.

In tale prospettiva, alla luce dell'impostazione data alla VAS del PO e delle prime esperienze di valutazione strategica in attuazione in Europa, possiamo trarre alcune considerazioni di carattere metodologico e operativo che riguardano il rapporto tra VAS dei grandi eventi e processi di pianificazione. Da questa interazione dipenderà non soltanto il successo della sperimentazione di VAS in corso sull'attuazione del PO, ma soprattutto il suo effettivo consolidamento nelle pratiche di pianificazione, divenendo così un elemento conoscitivo necessario per attivare e rafforzare nuovi ambiti di innovazione procedurale e per innescare processi di sviluppo locale sostenibile.

In particolare, appare di qualche interesse il riconoscimento di alcuni aspetti di innovazione che il processo di VAS dell'evento olimpico richiede alla sfera delle politiche urbanistiche e territoriali, e che riguardano: *a*) il carattere *non procedurale* e *non autorizzativo*, ma sostanzialmente *auto-valutativo* e volontario che la VAS assume, e dunque l'importanza della promozione di un processo di interazione sociale fra attori e il percorso di apprendimento collettivo che questo comporta. Ciò significa mobilitare una notevole capacità amministrativa di *revisione e riorganizzazione delle pratiche di pianificazione* in una logica di cooperazione e integrazione tanto orizzontale (fra settori, dipartimenti, istituzioni) quanto verticale (fra livelli di governo del territorio) che oggi appare ancora molto lontana dalla realtà in cui si muovono i soggetti della pianificazione; *b*) l'assunzione di un approccio alla VAS interno al processo di decisione territoriale e non svolto in parallelo o a valle di esso. Il significato *strategico* della valutazione si fonda su un rapporto di interazione e complementarità con il processo di decisione e non, quindi, necessariamente sulla condivisione dei singoli

passaggi. La valutazione deve infatti svolgere la funzione di individuare gli eventuali scostamenti delle dinamiche in atto dai programmi intrapresi, fornendo indicazioni circa le alternative possibili; c) il riconoscimento del ruolo strategico che nella valutazione assume l'*apparato conoscitivo argomentativo*, che si avvale di tecniche e strumenti qualitativi di indagine, particolarmente indispensabili nella fase in cui si tratta di fare emergere le poste e le risorse in gioco da parte dei soggetti coinvolti per delineare scenari di trasformazione ancora privi di progetti e dunque di elementi quantitativamente definibili con precisione. L'allargamento della valutazione a tecniche qualitative ridefinisce gli obiettivi dell'attività di valutazione strategica nella pianificazione territoriale integrando, come si è visto, una concezione essenzialmente «previsionale» ad una nuova di «prefigurazione» che diviene il supporto conoscitivo al quale ancorare le decisioni. Tale finalità si pone non solo per consentire la descrizione e la valutazione di efficacia delle scelte e delle azioni ma anche per assicurare la *trasversalità delle azioni* fra ambiti e livelli; la *comunicabilità delle decisioni*, che condiziona la reale *trasparenza* delle scelte; la effettiva *partecipazione* alle decisioni dei diversi soggetti, portatori di interessi e logiche anche conflittuali; d) la proposizione, nel processo di pianificazione, di una *precoce fase di confronto fra attori* sugli orientamenti delle politiche territoriali che potrebbe assumere la forma di una «conferenza di pianificazione» (e in alcune delle esperienze esaminate ha infatti assunto questo carattere). La conferenza di pianificazione potrebbe costituire lo strumento idoneo a creare il contesto e il momento favorevoli a quella interazione sociale e a quell'apprendimento collettivo, di cui si è detto in precedenza, e potrebbe rappresentare pertanto il modo nuovo, integrato e cooperativo, con cui dare avvio al processo di pianificazione; e) il rilancio dei «documenti programmatici preliminari» di pianificazione (e dunque, in parallelo, di quelle prime fasi nella successione temporale del processo di pianificazione) ai quali spetta il compito di esplicitare, in prima battuta, tanto le caratteristiche ambientali del sistema territoriale quanto gli orientamenti generali sulle trasformazioni proposte per tale sistema. E' in questo primo momento dell'*iter* decisionale che vanno evidenziati gli impatti previsti e le misure individuate per governarli, ed è pertanto in questa fase che la VAS trova la sua naturale collocazione. Spetterà a questi documenti (la «delibera programmatica», il «documento di indirizzo») costruire il quadro di riferimento attorno al quale raccogliere e poi consolidare e manifestare l'accordo fra attori (pubblici e privati) nei confronti di problemi, conflitti, scenari, procedure, sedi e momenti del confronto.

In particolare, è proprio quest'ultimo aspetto che può giocare un ruolo realmente efficace nel saldare i «grandi eventi» alla gestione dei processi di pianificazione territoriale, costituendo un'opportunità per valorizzare e promuovere domande e progettualità di sviluppo locale.

La logica di programmazione dei «grandi eventi» ha spesso disatteso questo ambizioso obiettivo, proprio per la necessaria rigidità dei tempi e delle modalità della sua attuazione che difficilmente si conciliano con le pratiche ordinarie di pianificazione. La razionalità del processo di VAS e le sostanziali innovazioni che essa introduce nelle modalità di costruzione delle decisioni possono contri-

buire, da questo punto di vista, a favorire l'integrazione tra gli obiettivi di trasformazione connessi alla pianificazione di un «grande evento» e le molteplici e spesso frammentarie azioni in atto alle diverse scale di pianificazione. La definizione di un insieme interrelato di indirizzi di sostenibilità ambientale da implementare nella fase di attuazione delle trasformazioni legate a un «grande evento» (come emerge dall'esperienza di VAS *ex ante* del PO) può infatti costituire, in tale logica, quel «quadro di riferimento» attorno al quale tentare di confrontare, aggregare, consolidare e valorizzare i progetti e le opzioni di sviluppo territoriale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BERNARDI F., G. BRUNETTA e A. SPAZIANTE, *La valutazione della sostenibilità ambientale di progetti, programmi e piani in ambito urbano*, Torino, Dipartimento Interateneo Territorio, 2002 («Working paper», 21).
- BRUDER N., *Lessons from Environmental Auditing for the Development of Local Environmental Policy*, in S.M. FARTHING (a cura di), *Evaluating Local Environmental Policy*, Avebury, Aldershot, 1997, pp. 19-29.
- BRUNETTA G., *Giochi negoziali nelle politiche urbane*, Firenze, Alinea, 1997.
- BRUNETTA G. e A. SPAZIANTE, *Dalla VIA alla VAS: la valutazione della sostenibilità delle trasformazioni tra norme ambientali e regole dell'urbanistica*, in G. LAS CASAS e P. PROPERZI (a cura di), *Quadri di analisi regionale. Prospettive di interazione multisettoriale*, Milano, F. Angeli, 2002.
- BRUNETTA G. e A. ZEPPESELLA, *Eco-audit delle politiche pubbliche: un percorso di valutazione preventiva di piani e programmi*, in E. CICIOTTI e A. SPAZIANTE (a cura di), *Economia, territorio e istituzioni. I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*, Milano, F. Angeli, 2000, pp. 226-257.
- CARTWRIGHT L., *Selecting Local Sustainable Development Indicators: Does Consensus Exist in Their Choice and Purpose?*, in «Planning Practice & Research», Abingdon e Cambridge (Ma.), 2000, 1, pp. 65-78.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, *Strategic Environmental Appraisal*, Londra, 1998.
- EUROPEAN COMMISSION, *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes*, Bruxelles, 1998.
- EUROPEAN COMMISSION, *Manual on SEA of Transport Infrastructure Plans*, Bruxelles, 1999 (a).
- EUROPEAN COMMISSION, *Methods of Evaluating Structural Policies*, Bruxelles, 1999 (b).
- FISCHER B.T. e K. SEATON, *Strategic Environmental Assessment: Effective Planning Instrument or Lost Concept?*, in «Planning Practice and Research», Abingdon e Cambridge (Ma.), 2002, 1, pp. 31-44.
- GLASSON J. e J. GOSLING, *Strategic Environment Assessment and Regional Planning*, in «European Environment», Hoboken (N.J.), 2001, 2, pp. 89-102.
- LANZARA G.F., *È possibile progettare in ambienti complessi? Caratteri e limiti dell'attività*

- progettuale nella metropoli*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», Milano, 1988, 33, pp. 97-116.
- MARCH J.G. e J.P. Olsen, *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- MICELLI E., *Temi e strumenti della valutazione in urbanistica* in N. STAME (a cura di), *Valutazione 2001*, Milano, F. Angeli, 2001, pp. 272-283.
- PALUMBO M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, F. Angeli, 2001.
- PARTIDARIO M.R. e R. CLARK (a cura di), *Perspective on Strategic Environmental Assessment*, Lewis Publishers, 2000.
- THERIVEL R. e M.R. PARTIDARIO, *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Londra, Earthscan, 1996.
- ZEPPETELLA A., *La valutazione ambientale tra routine amministrativa e dialogo negoziale*, in L. BOBBIO e A. ZEPPETELLA (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, F. Angeli, 1999, pp. 131-184.

STRATEGIC EVALUATION ASSESSMENT AND BIG EVENTS. SOME REFLECTIONS FROM THE EXPERIENCE OF TORINO 2006. – In Europe, the interest in the Strategic Evaluation Assessment (SEA) has been growing in the last years. The recent European Directive (2001/42/CE) promotes the introduction of innovations in decision making. This article considers the role of SEA process in policy-making, with particular focus on principles, tools and practices in urban and regional planning and proposes some first methodological and procedural considerations. In particular, it tries to highlight the role of the SEA process to implement new capabilities in planning policy. The opportunity to start a brief review of these topics comes from the SEA experiences in implementation in the European Countries. Among these, particular importance assumes the SEA of the «big event» Torino 2006 that is in Italy the first experimentation of the SEA process applied to the extraordinary territorial development programme. The article proposes some first methodological issues to manage the conflicting interests about the use of the territorial resources and to improve, in the management of the «big event», the integration between the SEA action and the decision-making process.

Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo Territorio

grazia.brunetta@polito.it