

QUALITA' E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Marco Malagoli, Chiara Capelli
AICQ Comitato Ambiente

ABSTRACT

Nel presente lavoro viene esaminato il collegamento logico tra qualità e sviluppo sostenibile, in riferimento a due documenti basilari: il "V (e VI) Programma d'Azione per lo sviluppo durevole e sostenibile" e la "Politica Europea di Promozione della Qualità" (EQPP). Superato il vecchio approccio che identificava la qualità con il soddisfacimento dei requisiti, si è ora passati ad un approccio molto più dinamico e competitivo, teso al miglioramento continuo ed al soddisfacimento delle esigenze espresse ed implicite del Cliente, ed in tal senso la qualità e lo sviluppo sostenibile possono essere considerati come uno *stimolo di sviluppo* ed una *leva competitiva* per i sistemi territoriali, in un'ottica di competitività non più tra imprese, ma più in generale tra sistemi produttivi. Tali temi individuano concetti fondamentali nelle attività di pianificazione del territorio e di marketing territoriale. Un'attività di pianificazione del territorio condivisa e partecipata, attraverso strumenti quali la Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.), la Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S) e l'Agenda XXI Locale, permettono di creare sinergie tra lo sviluppo economico e la qualità ambientale, promuovendo lo sviluppo del territorio. Viene presentata l'esperienza di AICQ "Comitato Ambiente" quale partecipante del Forum Agenda XXI Locale della Provincia di Bologna, illustrando il significato e l'importanza di tali attività, le caratteristiche di fondo, le modalità di svolgimento e gli obiettivi di tale Forum articolato in gruppi di lavoro tematici che si riuniscono periodicamente in specifici workshops.

1 QUALITA' E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Un'attività di pianificazione del territorio condivisa e partecipata, promuovendo lo sviluppo sostenibile del territorio, permette di creare sinergie tra lo sviluppo economico e la qualità ambientale.

Lo sviluppo sostenibile viene qui inteso come processo evolutivo in cui lo sfruttamento delle risorse naturali, la direzione degli investimenti infrastrutturali, l'orientamento del cambiamento tecnologico e i cambiamenti istituzionali sono coerenti con i bisogni attuali e con i bisogni delle generazioni future.

La qualità, intesa in tale contesto come fattore strategico e competitivo secondo quanto espresso nell'approccio manageriale denominato "qualità totale", ed anche alla luce della Vision 2000 delle ISO 9000, risulta sempre più orientata verso il miglioramento continuo e la priorità assoluta al cliente-cittadino, del quale devono essere soddisfatte le esigenze espresse ed implicite.

Superato il vecchio approccio "qualità uguale soddisfacimento dei requisiti", si è ora passati ad un approccio molto più dinamico e competitivo ed in tal senso, secondo lo spirito dell'art. 2 del Trattato di Maastricht, la qualità e lo sviluppo sostenibile possono essere considerati come uno *stimolo di sviluppo* ed una *leva competitiva* a disposizione degli stati membri.

Per creare il collegamento logico tra i temi della qualità e dello sviluppo sostenibile, è opportuno partire dall'analisi di due documenti basilari:

- 1) V Programma d'Azione per lo sviluppo durevole e sostenibile** (di seguito chiamato V Programma);
- 2) Politica Europea di Promozione della Qualità (EQPP)**

Il V Programma può essere visto come uno strumento di attuazione dell'Agenda XXI in ambito europeo, in tale documento vengono infatti elaborate strategie operative che, superando la logica del "comando e controllo" si basano su un approccio preventivo e sul concetto di condivisione delle responsabilità a tutti i livelli della società.

L'obiettivo che tale documento programmatico ha inteso perseguire è la piena integrazione delle politiche per l'ambiente con le altre politiche, attraverso un'attiva partecipazione di tutti gli attori della società (amministrazioni, imprese e collettività).

Uno dei primi strumenti di attuazione del V Programma è il Regolamento CEE 1836/93 sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e di audit (comunemente noto come Regolamento EMAS "Environmental Management and Audit Scheme" e recentemente modificato nella versione EMAS2). A questo si accompagnano altri importanti strumenti attuativi, quali la V.I.A. (Valutazione di Impatto Ambientale) e la Direttiva I.P.P.C. (Direttiva 96/61 in G.U.C.E. 10 ottobre 1996, n.L.257).

La V.I.A. può essere considerata un valido strumento preventivo, in quanto la sua attuazione garantisce che le esigenze ambientali siano prese in considerazione dalle amministrazioni già nella fase di programmazione delle attività produttive aventi un impatto sugli ecosistemi presenti in un dato territorio.

Essa costituisce inoltre anche un valido strumento tecnico consultivo, che non prende in considerazione solo le informazioni a carattere scientifico relative alla realizzazione di un progetto sull'ambiente, ma considera anche l'opinione non tecnica del semplice cittadino interessato alla realizzazione di tale progetto.

La V.I.A. è uno strumento che permette di motivare le scelte, rendere trasparenti le decisioni esplicitandone gli eventuali conflitti e criticità, ed apre i processi decisionali alla partecipazione attiva di tutte le parti coinvolte: in tal senso essa può essere considerata una procedura a supporto del meccanismo di formazione del consenso. Essa è inoltre un valido strumento di integrazione, dal momento che tende all'analisi complessiva dell'impatto che un dato progetto potrebbe avere sull'ambiente.

In generale è possibile distinguere tra due diversi livelli di integrazione delle funzioni della V.I.A. nel processo decisionale, ovvero la V.I.A. può essere considerata in relazione a piani e progetti.

Nel caso dei piani, la V.I.A. ha lo scopo di integrare i piani territoriali, al fine di evidenziare la compatibilità degli obiettivi e delle strategie di piano con gli obiettivi e gli standard di mantenimento e valorizzazione della qualità ambientale dell'area.

Nel caso di progetti invece la V.I.A. tende ad integrarsi nelle procedure di autorizzazione già preesistenti e a costituirne uno degli elementi presi in considerazione dalle amministrazioni locali.

Uno strumento che, assieme alla V.I.A., risulta di fondamentale importanza nelle attività di pianificazione territoriale è anche la Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.), quale metodologia di valutazione ambientale proposta dal "Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di sviluppo regionali e dei programmi dei fondi strutturali dell'Unione".

La scelta delle tematiche e degli indicatori da adottare per la V.A.S. è basata sull'analisi critica delle linee guida per la raccolta di dati Dobris+3 (Agenzia Europea per l'Ambiente, 1996), sulle linee guida per il Rapporto ambientale UE 1998 (EEA, 1998) e sul rapporto intermedio relativo al progetto sugli indici di pressione ambientale (Eurostat, 1998).

La finalità ultima della V.A.S. è la verifica della rispondenza dei piani di sviluppo e dei programmi operativi con gli effettivi obiettivi posti dallo sviluppo sostenibile verificandone l'impatto ambientale, ed in questo senso assume fondamentale importanza la sua integrazione con la V.I.A.

La Politica Europea di Promozione della Qualità (EQPP) fornisce invece il collegamento logico tra la prospettiva della conformità e la prospettiva della competitività e dell'eccellenza. Essa infatti propone strategie di sistema fortemente orientate alla soddisfazione del cliente e dei diversi portatori di interesse (stakeholders), al continuo miglioramento delle organizzazioni e delle prestazioni da loro erogate in termini di processi, prodotti e servizi.

La EQPP considera il raggiungimento della competitività secondo più prospettive: economica, sociale ed ambientale.

In riferimento alla gestione per la qualità, anche in tale contesto di attività di pianificazione territoriale è utile fare riferimento al modello PDCA, quale modello descrittore generale applicabile a qualsiasi processo.

Tale modello può essere brevemente descritto come segue:

- plan: stabilire gli obiettivi e i processi necessari per fornire risultati in accordo con le politiche dell'organizzazione ed i requisiti espressi ed impliciti del cliente;
- do: dare attuazione pratica ai progetti;
- check: monitorare e misurare i processi e i prodotti a fronte delle politiche, degli obiettivi e dei requisiti individuati per i prodotti e registrarne poi i dati;
- act: adottare azioni per migliorare in modo continuativo le prestazioni dei processi.

Tale modello può essere applicato anche a processi di pianificazione territoriale, è ciò permette di ovviare al fatto che ad oggi mancano procedure consolidate di analisi e di valutazione delle politiche territoriali.

Da ciò emerge che la qualità, ed anche lo sviluppo sostenibile, assumono il loro vero valore solo se inseriti in una strategia che va oltre lo sviluppo e l'affermazione delle singole imprese, ma guarda allo sviluppo complessivo del territorio e alla cooperazione tra gli attori, in armonia con quanto previsto dal V Programma.

La realizzazione delle condizioni che rendono possibile lo sviluppo sostenibile avvengono anche attraverso i processi di Agenda 21 Locale quali base per la costituzione di "ecopiani" (Piani d'Azione) che, attraverso l'individuazione delle criticità ambientali presenti in un determinato ambito territoriale, portano alla definizione di strategie per il miglioramento.

In tal senso è di fondamentale importanza la qualità dei dati ambientali su cui si basano le considerazioni tecniche, e vista l'importanza di tali processi è opportuno prendere in considerazione unicamente i data set ufficiali, quali quelli prodotti dal Enti di stato e da soggetti pubblici e/o privati certificati.

In generale l'aumentato interesse dei cittadini nei confronti delle tematiche ambientali e la propensione ad essere parte attiva nei processi decisionali, ha contribuito e contribuirà anche in futuro a creare forti

interazioni tra i soggetti cosiddetti "portatori di responsabilità" per lo sviluppo di politiche territoriali il più possibile partecipate e condivise.

Nel gennaio 2001 la Commissione Europea ha adottato una proposta contenente una nuova ed ambiziosa strategia ambientale che definisce le aree prioritarie di intervento per i prossimi cinque-dieci anni. Il (VI) Programma "Ambiente 2010 : il nostro futuro, la nostra scelta" ribadisce l'importanza di nuove forme di partecipazione di cittadini e imprese.

2 AICQ- ER E AGENDA XXI LOCALE

AICQ - Emilia Romagna partecipa attivamente alle attività del Forum Agenda 21 Locale organizzato dalla Provincia di Bologna, in particolare il Comitato Ambiente di AICQ - Emilia Romagna partecipa alle attività del Gruppo di Lavoro "Ambiente e Territorio" che, nell'ambito delle attività di tale Forum, si occupa di discutere su temi più strettamente attinenti all'Ambiente.

La "missione" del Comitato Ambiente di AICQ, su scala nazionale, è infatti quella di *"Promuovere e favorire in Italia lo studio e la diffusione della Cultura Ambientale (con grande attenzione ai temi attuali / emergenti) intesa come l'insieme delle conoscenze, relative all'ambiente, interpretate in conformita' ai principi dell'etica."*

In quest' ottica la partecipazione di AICQ - Emilia Romagna alle attività del Forum Agenda 21 Locale assume una importanza significativa alla luce della sempre crescente importanza acquisita dalle tematiche ambientali non solo da parte della collettività, ma anche delle realtà produttive che oggi, in misura sempre maggiore, vedono gli strumenti di gestione ambientale sempre più come strumenti utili per aumentare la competitività dell'azienda.

La Provincia di Bologna aderisce ufficialmente alla "Campagna Europea Città Sostenibili", in riferimento al programma Agenda XXI ed alla Carta di Aalborg, ed in questo contesto ha ufficialmente avviato le attività del Forum Agenda XXI Locale.

Il Forum Agenda XXI Locale della Provincia di Bologna può essere visto come un processo di partnership tra l'Amministrazione (in tale caso la Provincia di Bologna) e la comunità locale, rappresentata ufficialmente dalle circa 150 Organizzazioni rappresentative del mondo imprenditoriale, dei sindacati, degli ordini professionali, della associazioni no profit (ambientaliste, volontariato sociale, del tempo libero, dei consumatori, ecc.), dell'Università di Bologna e di altri Enti pubblici (Comunità montane, Regione Emilia Romagna, Enti gestori di parchi, ARPA, AUSL, Agenzie di Sviluppo, Comuni della Provincia) che hanno formalmente aderito a tali attività, al fine di realizzare uno sviluppo ambientalmente sostenibile ed economicamente e socialmente compatibile sull'intero territorio.

Il Forum ha la funzione di:

- Analisi e ricognizione delle principali criticità esistenti sul territorio afferente alla Provincia di Bologna riguardo temi di carattere ambientale, sociale ed economico;
- Elaborazione di strategie ed azioni/progetti per il miglioramento.
- Realizzazione del piano di Azione Locale per lo sviluppo sostenibile della Provincia di Bologna.

Tale Forum a livello operativo è articolato in 3 macro gruppi di lavoro tematici che si riuniscono periodicamente in sessioni di lavoro (workshpos tematici):

- 1) Economia, attività produttive, lavoro.
- 2) Ambiente e Territorio.
- 3) Società e Cultura.

E' importante a questo proposito evidenziare la grande interdisciplinarietà che deve contraddistinguere un processo di Agenda XXI Locale, dal momento che il concetto di sviluppo sostenibile deve coinvolgere non solo la sfera della gestione ambientale, ma anche quella economica e sociale.

Il piano di lavoro del Forum Agenda XXI locale della Provincia di Bologna ha come obiettivo la realizzazione di Piani di Azione tematici che devono contenere quanto emerso nei 20 workshops complessivi del Forum (5 incontri per gruppo tematico), e ha un preciso programma di avanzamento dei lavori che prevede lo svolgimento dei workshops nel periodo compreso tra marzo e giugno 2001, ed in seguito nel mese di settembre la presentazione agli attori partecipanti al Forum della bozza del Piano di Azione della Provincia di Bologna, che dovrà essere validato entro ottobre 2001 ed in seguito approvato dal Consiglio Provinciale e fatto proprio dall'Amministrazione Provinciale entro il dicembre 2001.

Tale Piano di Azione costituirà la base su cui dovrà essere costruito il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP).

Secondo i progetti entro il 2002, sulla base di quanto fatto anche in altre realtà provinciali, dovrebbe essere approvato anche il Piano d'Azione Operativo, quale ulteriore implementazione di quanto espresso nel Piano di Azione .

La Provincia di Bologna ha assunto precisi impegni in tale direzione, comprendendo l'importanza di tali attività, la cui utilità ed efficacia è testimoniata dalla grande diffusione che tali progetti hanno in molti paesi dell'Europa.

3 IL FORUM AGENDA XXI LOCALE

Il processo di costituzione del Forum Agenda XXI locale, secondo il modello proposto da ICLEI ("Guida europea all'Agenda XXI Locale" Fondazione Lombardia per l'Ambiente, 1999) e perfezionato attraverso varie esperienze applicative, è articolato in maniera ben precisa.

Il Forum ha infatti il compito principale di rappresentare gli interessi della comunità nelle varie fasi del processo di definizione, attuazione, verifica e successiva revisione delle politiche adottate, ed è quindi necessario che tutte le fasi di svolgimento avvengano secondo una precisa sequenza, logica e stabilita a priori.

1) Attivazione del Forum di Agenda XXI Locale.

Il Forum Agenda XXI Locale va visto come uno strumento che, garantendo il dialogo e la cooperazione tra le parti sociali coinvolte e l'Ente Locale, promuova fattivamente le condizioni per la realizzazione di uno sviluppo durevole e sostenibile, definendo specifiche modalità operative per il raggiungimento nei tempi fissati di tali obiettivi e per il loro conseguente monitoraggio.

In tale fase vengono attuate iniziative di individuazione e sensibilizzazione dei soggetti rilevanti a livello locale ai fini della definizione di una strategia per la sostenibilità, e viene assunto l'impegno formale da parte dell'Amministrazione Locale al rispetto di quanto approvato.

2) Individuazione e coinvolgimento del pubblico.

Questo punto viene realizzato attraverso il coinvolgimento dei settori interessati, con la creazione dei gruppi di lavoro e con la fattiva attivazione del Forum civico.

E' necessaria la consultazione permanente delle parti interessate durante tutta la durata del Forum, al fine di individuarne le esigenze in corso d'opera e di creare le migliori condizioni per l'attuazione del Piano di Azione Locale.

3) Predisposizione del quadro diagnostico.

E' necessario costruire la base su cui sviluppare strategie attraverso attività di audit della struttura e della gestione, attraverso la predisposizione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente e la valutazione critica delle politiche attuate.

4) Individuazione delle priorità e definizione degli obiettivi.

E' necessario definire obiettivi il più possibile concreti e, se possibile, quantificabili ed associati a precise scadenze temporali (target) su base locale, occorre in seguito procedere alla loro discussione e validazione e quindi alla definizione di strategie di intervento secondo un preciso ordine di priorità.

5) Costituzione del Piano d'Azione Locale.

Attraverso la predisposizione di scenari e la definizione di linee di intervento, viene individuato un programma di azioni concrete ed il più possibili integrate e tra loro coerenti, necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati, attraverso la definizione degli attori responsabili dell'attuazione dei provvedimenti, delle risorse finanziarie e degli strumenti necessari per il raggiungimento di tali obiettivi entro i tempi prefissati.

6) Adozione del Piano d'Azione Locale.

A partire dal confronto con le proposte preliminari, ed in seguito all'individuazione degli attori, si ha l'adozione formale del Piano stesso.

7) Implementazione, monitoraggio, valutazione e feedback.

Devono essere individuate procedure di controllo sull'attuazione e sull'effettiva efficacia del Piano d'Azione, attraverso la redazione di rapporti periodici che individuino i progressi realizzati e garantiscano anche un canale di comunicazione verso l'esterno.

Tale Piano, quando necessario, deve essere sottoposto ad aggiornamento e/o adeguamento.

Allo stato attuale, le attività del Forum Agenda XXI locale della Provincia di Bologna, sono giunte alla fase di individuazione delle priorità e definizione degli obiettivi (fase 4), la cui attuazione avviene attraverso le attività svolte nell'ambito di sessioni di lavoro tematiche (workshops tematici).

4 WORKSHOP TEMATICI

Nell'ambito delle attività del Forum, il workshop tematico è il momento in cui i vari attori discutono sulle criticità individuate in riferimento all'argomento trattato e propongono strategie per il miglioramento.

Nell'ambito di ogni workshop viene inizialmente fatta una ricognizione delle principali criticità e problematiche individuabili sul territorio, in riferimento ai temi trattati (aspetti economici, ambientali e sociali) e successivamente vengono fatte proposte concrete ("chi" deve fare "cosa" e "come") di soluzioni ai problemi individuati.

La metodologia che sta alla base dell'attività di ogni gruppo di lavoro nell'ambito del singolo workshop è quella di trattare il tema in esame sotto più punti di vista in modo da fare emergere le problematiche coinvolte in maniera il più possibile integrata.

E' quindi indispensabile adottare un atteggiamento che, in un'ottica di confronto, sappia generare condivisione anche nella diversità e produrre quindi un'utile discussione, che sia il più possibile partecipata e condivisa.

Ogni workshop tematico si compone di una parte introduttiva a carattere informativo, nella quale il tema in esame viene introdotto attraverso relazioni tecniche tenute da esperti del settore, cui seguono le attività "pratiche" del workshop, nell'ambito delle quali gli "attori" discutono e fanno proposte concrete.

Questa seconda parte del workshop si compone di attività di analisi e discussione a coppie e successivamente in gruppo, sotto la guida di facilitatori che favoriscono e guidano la discussione in modo integrato, cui fanno seguito due riunioni plenarie a scopo riassuntivo, nelle quali viene presentato e messo a confronto quanto emerso nei diversi gruppi.

In riferimento alle modalità di svolgimento di ogni singolo workshop tematico, le attività di analisi e ricognizione sono state organizzate in due parti:

1° PARTE : PROBLEMI, CAUSE, EFFETTI.

2° PARTE: OBIETTIVI, AZIONI, ATTORI, (TARGET), (INDICATORI).

In riferimento alle attività del Gruppo di Lavoro "Ambiente e Territorio" cui il Comitato Ambiente di AICQ – Emilia Romagna ha partecipato attivamente, sono stati previsti 5 workshops tematici sui diversi temi inerenti la sfera ambientale, quali:

- 1) Acqua e difesa del suolo.
- 2) Uso delle risorse, emissioni e rifiuti.
- 3) Aree verdi e biodiversità.
- 4) Energie e cambiamenti climatici.
- 5) Integrazioni tematiche.

Durante l'ultimo workshop previsto ("Integrazioni tematiche") si cercherà di creare una integrazione di tutto quanto emerso nei precedenti incontri e verrà affrontata una discussione sistematica su target ed indicatori.

I temi trattati permettono di coprire una grande varietà di problematiche inerenti l'argomento "Ambiente" e questo permette il realizzarsi di una discussione molto articolata, che offre numerosi spunti di riflessione.

Un contributo fondamentale che il mondo scientifico potrà produrre in percorsi di questo genere è sicuramente legato all'identificazione di indicatori sintetici di sostenibilità che consentano veramente di caratterizzare la qualità delle scelte di politica territoriale e degli effetti delle azioni conseguenti.

5. IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Per quanto concerne il ruolo della PA, ai vari livelli, è fondamentale identificare dove stanno le leve di conduzione dei vari processi; è logico infatti attendersi che siano in capo alla PA tutte le volte che si trattano temi direttamente legati alla gestione del territorio. Ma allora, in quest'ottica, pare interessante prefigurare la necessità di una certificazione del sistema che distingua chiaramente la PA gestore di un processo di sviluppo dalla PA controllore di alcune parti di esso (ad es. nella VIA e nei percorsi di Agenda XXI Locale). Verrebbe spontaneo pensare all'Ente centrale (Ministero) come Ente di accreditamento di strutture di certificazione di terza parte che abbiano il compito di effettuare verifiche nei confronti degli ulteriori livelli

della PA e vedere pertanto la certificazione ISO 9000 della PA quale strumento perfettamente in linea con i percorsi di sviluppo prefigurabili nell'ambito delle politiche comunitarie

6 BIBLIOGRAFIA

- M.Malagoli, Sviluppo sostenibile - Qualità e Pianificazione del territorio, Ambiente n°4, 2001,Editore IPSOA, pag. 364.
- R.Barilli, M.Malagoli, A.M.F. Andretta, Sviluppo sostenibile a livello locale, Ambiente n° 9, 1998, Editore IPSOA, pag. 765.
- A. Lanza, Lo sviluppo sostenibile, Il Mulino (1997).
- G. Bollini, Che cos'è l'Agenda 21 Locale: contenuti e requisiti, Provincia di Bologna (articolo presentato durante le attività del forum).
- Sito internet della Provincia di Bologna (www.provincia.bologna.it/a211)
- Comune di Bologna – Assessorato Ambiente, La procedura di VALSIA, 1995