

Piano d'Area del Parco Fluviale del Po

8. Il sistema valutativo

8.1. Ruolo e metodo delle valutazioni

L'introduzione della valutazione nel progetto, come si era già chiarito nella Proposta, tende fondamentalmente a fornire un "aiuto alla decisione", chiarendo nel corso stesso dell'elaborazione progettuale vantaggi e svantaggi delle scelte che via via si propongono. A questa fondamentale funzione "progettuale" si associa una funzione "giustificativa", tanto più rilevante quanto più si avvicina il momento vincolistico e prescrittivo; ed a questa una imprescindibile funzione "informativa-comunicativa" nei confronti non solo di tutti coloro (enti locali, agenzie di settore ecc.) che a vario titolo operano nel territorio in esame, ma anche del più vasto pubblico, per il quale i problemi e le risorse del Po sono tuttora poco conosciuti, e le scelte che lo riguardano, a cominciare da quelle di sistemazione idraulica, assai poco trasparenti.

Tenendo conto di ciò, l'aiuto che la valutazione può fornire alla decisione può orientarsi in tre direzioni principali: a, l'apprezzamento della qualita' e dello stato delle risorse e dei siti interessati, b, la verifica di congruenza delle strategie, in rapporto agli obbiettivi del Piano, c, la verifica di compatibilita' ambientale dei progetti attuativi.

Per quanto riguarda la prima direzione, già la Proposta 1989 conteneva indicazioni metodologiche e di merito che sono state utilizzate nel prosieguo degli studi. Ma, con lo sviluppo del Progetto, si è ritenuto opportuno procedere ad una valutazione sistematica multicriteri con riferimento alle unita' territoriali identificate dalla zonizzazione adottata. Tale valutazione dovrà essere aggiornata periodicamente od anche, parzialmente, quando si profili la necessità di rilevanti interventi pubblici. Per quanto riguarda la seconda direzione, essa era stata seguita, col Programma stralcio 1989-90, procedendo in particolare ad un confronto sistematico dei tre Progetti operativi Regionali della Proposta con le politiche indicate. Per quanto riguarda infine la terza direzione, il Piano fissa, come si è detto, le condizioni e le procedure da rispettare nel processo attuativo, pretendendo un sistematico riferimento alle analisi valutative operate per il Piano ed ai loro successivi aggiornamenti.

Tendenzialmente, la valutazione dovrebbe riguardare "tutto" l'ambiente potenzialmente coinvolto dalle azioni in progetto, sia in termini di delimitazione spaziale che di aspetti o risorse da considerare. In pratica occorre accettare severe limitazioni spaziali, date le difficoltà di analisi che si incontrerebbero se si dovesse estendere la valutazione, anche solo per certi aspetti, a tutto il territorio che può, in varia misura, essere coinvolto da alcune basilari politiche in progetto (basti pensare al disinquinamento, o alla difesa idrogeologica): questo è un problema che non può essere risolto burocraticamente facendo intero ed esclusivo riferimento alla delimitazione ufficiale della fascia del Po, ma che richiede invece l'adozione di riferimenti diversi a seconda dei problemi, delle risorse e delle azioni implicate.

Per quanto riguarda il secondo aspetto (quali risorse o quali aspetti considerare) già la Proposta aveva fatto riferimento a sette diversi profili d'analisi:

- 1,l'assetto geomorfologico ed idrologico
- 2,l'assetto naturalistico e vegetazionale
- 3,l'assetto insediativo e storico-culturale
- 4,gli aspetti formali e percettivi
- 5,l'assetto urbanistico ed infrastrutturale
- 6,la struttura socioeconomica, agricola e produttiva
- 7,i processi di pianificazione.

Tale scansione richiamava l'articolazione delle ricerche. Ma va sottolineato che essa non è assimilabile a quelle correnti in sistemi e sottosistemi (ad esempio: subsistema socioeconomico, subsistema delle attività localizzate, subsistema ambientale) poichè distingue essenzialmente dei "profili di lettura", che possono riguardare, da "punti di vista" diversi, gli stessi oggetti, gli stessi siti, le stesse risorse; ed anzi, è proprio la valutazione degli stessi oggetti operata sotto i diversi profili a differenziare più nettamente le diverse letture dell'ambiente e del paesaggio. Inoltre l'articolazione adottata nella Proposta rifletteva una certa pretesa di "comprensività", che si spiega col taglio "territoriale" ed insieme "ambientale" del Progetto (basta confrontare coi Piani paesistici puri, che considerano di regola soltanto i primi 4 aspetti, magari tagliandoli diversamente); pretesa temperata peraltro dal tentativo di mirare le analisi sulle aree problematiche cruciali ai fini degli obiettivi del Progetto e alla luce delle conoscenze preacquisite. Si deve quindi concludere che è l'ambiente nella sua globalità a costituire il campo d'applicazione; delimitato in modo flessibile ed aperto (variabile a seconda dei problemi in esame), esplorato secondo diversi profili di lettura e con attenzione diversificata in funzione degli obiettivi e delle poste in gioco. Ciò pone almeno due problemi:

quello dell'integrazione dei diversi profili valutativi;

quello della scelta degli oggetti e delle relazioni su cui concentrare l'attenzione, in funzione degli obiettivi del progetto.

Il primo problema riguarda soprattutto le difficoltà di intercomunicazione e la confrontabilità dei giudizi di valore. Tali difficoltà sono particolarmente evidenti nel confronto tra i primi quattro assetti (paesistico-ambientali) e gli altri tre (socio-economico-territoriali), i quali ultimi considerano, di regola, sistemi di relazione più ampiamente diramati sul territorio. Il secondo problema riguarda soprattutto la scelta delle componenti e degli indicatori, per ciascuno dei profili o degli assetti considerati. Tale problema va visto in rapporto agli approfondimenti settoriali di cui al cap. 5: tali approfondimenti devono infatti essere coordinati in modo da poter anche "alimentare" il modello valutativo, con la valutazione, in termini confrontabili, delle "componenti" interessanti ciascun settore di ricerca.

Se si riconosce l'autonomia delle valutazioni operabili sotto i diversi profili (ciascuna delle quali fa uso di linguaggi, strumenti analitici e backgrounds teorici differenti e, spesso, difficilmente confrontabili) ed, insieme, l'esigenza che esse concorrono a costruire valutazioni complessive di supporto critico alle scelte progettuali, e' indispensabile delineare una struttura logica unitaria che le sorregga. Qualche tentativo in questa direzione si era fatto già in sede di Proposta, sia in termini astratti sia in termini applicativi, ed e' stato più analiticamente ripreso con lo sviluppo del Progetto.

Per quanto riguarda i riferimenti spaziali delle valutazioni, si e' ritenuto opportuno, come già si e' accennato, adottare una "griglia" comune a tutti profili d'analisi valutativa: in pratica, la "zonizzazione", poi utilizzata per l'articolazione spaziale della normativa. Tale soluzione e' parsa preferibile a quella di adottare invece griglie di riferimento diverse per ciascuno dei profili valutativi (soluzione sicuramente più semplice sul piano operativo, e più aderente ai rispettivi approcci analitici) o all'altra di adottare come riferimento univoco una griglia di celle isomorfe (ad esempio quadrati di mezzo km di lato) perche' presenta il vantaggio fondamentale di facilitare il confronto tra le diverse valutazioni settoriali, pur adeguando alle salienti differenziazioni paesistiche ed ambientali. La delimitazione delle "zone" di riferimento non si basa peraltro sulla ricerca di omogeneità ambientali in senso stretto, poichè la loro funzione e' invece proprio di costituire il terreno di confronto di aspetti eterogenei.

Per quanto riguarda l'articolazione logica, sembra necessario assicurare omogeneità concettuale nella definizione, per i diversi assetti, delle "componenti ambientali", delle "categorie descrittive" con cui possono essere analizzate, e degli "indicatori" e dei "criteri" con cui possono essere valutate. Per quanto riguarda l'integrazione, in forme di valutazioni complessive, dei profili "paesistico-ambientali" con quelli "territoriali", la difficoltà maggiore sembra rappresentata dalla evidente disomogenità dei secondi rispetto ai primi in termini di estensione e natura dei rispettivi ambiti spaziali di riferimento; in particolare bisogna

ricordare che molte osservazioni socioeconomiche non possono evitare di far riferimento ai Comuni o comunque ad ambiti largamente eccidenti la fascia fluviale vera e propria. Per quanto riguarda la confrontabilità dei giudizi di valore, si può forse osservare anzitutto che: a, veri e propri giudizi di valore (soprattutto in ordine all'importanza e all'utilizzabilità dei siti e delle risorse) si giustificano soltanto in quanto facciano esplicito riferimento ad opzioni politiche già enunciate dai decisori (e quindi contenute nella Proposta o in altri documenti ufficiali) e, in carenza, a sistemi di preferenze chiaramente enunciati e quindi discutibili; b, un corretto "aiuto al decisore" ed una corretta informazione pubblica esigono che i giudizi espressi sotto i diversi profili rimangano autonomamente leggibili ed utilizzabili (un sito di alto valore scenico e di scarso valore storico deve poter essere distinto da un sito di alto valore naturalistico e di scarso valore scenico, ecc.). Cio' premesso sembra tuttavia utile e possibile "sintetizzare" in giudizi complessivi i vari giudizi parziali (pur mantenendone la leggibilità distinta).

A tal fine, tenendo conto della diversificazione delle categorie analitiche-valutative adoperate dalle diverse discipline, si può osservare che, in ultima analisi, ciò che si chiede alla valutazione, ai fini del progetto, è di saperci dire: a, quanto "valgono" (e servono e interessano) le risorse o le componenti o i sistemi considerati; b, quanto sono in pericolo i siti e le risorse o le componenti o i sistemi, a causa della loro natura e delle pressioni e delle minacce e dei processi che li investono.

E' in relazione ai valori e ai rischi implicati che va valutata la compatibilità ambientale dei progetti d'intervento. Si tratta in sostanza di definire "le poste in gioco" nei processi di trasformazione che il Progetto si sforza di controllare. E' quindi su quel terreno che conviene operare il confronto tra le diverse valutazioni settoriali. E in questo senso si è mossa la valutazione "per zone" di cui al paragrafo che segue.

8.2. Qualità e criticità delle risorse fluviali

Con riferimento a quanto sopra si è proceduto ad una valutazione sintetica delle risorse e delle condizioni ambientali della fascia fluviale, sulla base dell'articolazione in zone di cui al cap.6, che consentisse di formulare, per ogni zona, un giudizio sintetico delle sue attuali condizioni ambientali. Tale giudizio potrà nel corso dell'attuazione successiva del Piano, essere aggiornato periodicamente ed ogni qualvolta se ne presenti la necessità, ad es. quando occorra sottoporre a valutazione preventiva d'impatto ambientale un progetto di particolare rilevanza ambientale: in tal caso, come già si era accennato, la valutazione preventiva dovrà infatti fare riferimento alle condizioni ambientali complessive che in quel momento si presenteranno nella zona in cui il progetto ricade. La valutazione allo stato attuale, cioè nel corso della formazione del piano, è utile ai seguenti fini: a, consente di verificare la validità della zonizzazione proposta (per es. se una zona presentasse al suo interno condizioni ambientali troppo divaricate, converrebbe suddividerla in due o più zone), soprattutto in riferimento ad aree interessate da rilevanti conflitti d'uso, come quelle contese dalle attività estrattive a monte di Torino; b, consente di diversificare opportunamente la disciplina di piano, "modulando" la normativa in funzione non soltanto dei tipi di zone ma anche delle specifiche condizioni ambientali che in ciascuna zona si presentano (in altri termini: date due zone dello stesso tipo, le norme possono in parte differenziarsi in relazione alle diverse condizioni ambientali); c, in particolare, costituisce una base di riferimento per la diversificazione delle misure d'incentivazione e compensazione di cui alle direttive comunitarie in campo agricolo e forestale; d, consente di meglio definire gli indirizzi espressi dal piano, soprattutto segnalando priorità d'intervento o esigenze di tutela particolari in relazione alle situazioni maggiormente critiche; e, costituisce un primo quadro di riferimento per la valutazione dei progetti d'attuazione, ferma restando la necessità di apportare, al momento giusto, gli opportuni aggiornamenti.

A quest'ultimo riguardo, le norme "procedurali" del Piano possono dire, in sostanza, che determinati interventi sono possibili (o finanziabili) soltanto se si danno certe condizioni di qualità o di stato (come sotto definite) della zona in cui cadono; tali condizioni si presumo-

no essere quelle emergenti dalla valutazione qui operata, fino a prova contraria; la prova contraria deve essere fornita con valutazioni più approfondite ed aggiornate, che devono tener conto di tutti gli aspetti considerati nella presente valutazione (cio' significa che l'onerare della prova che un certo intervento sia possibile o finanziabile spetta al proponente e non alle autorità di controllo).

Ciò riguarda in particolare il settore agricolo, in relazione ai cambiamenti che possono derivare dal mercato dei prodotti agricoli, o da innovazioni tecnologiche, o dalla stessa attuazione del Piano. Le norme prevedono quindi processi di trasformazione delle tecniche produttive o degli stessi usi agricoli in presenza di particolari criticità ambientali; priorità d'intervento degli Enti a vario titolo operati nel settore, a fronte di particolari situazioni di stato e di qualità; e l'ammissibilità di infrastrutture o aumenti di carico urbano solo ove ci non determini effetti ambientali indesiderabili. Con riferimento soprattutto a quest'ultimo punto, ogni valutazione settoriale si basa su una "descrizione" orientata e selettiva (e molto succinta) degli aspetti considerati per la zona in esame: tali descrizioni, opportunamente omogeneizzate, confluiscono in una scheda, una per ogni zona.

Cio' premesso, il processo valutativo ha comportato i seguenti passaggi:

1) definizione dei 4 profili o assetti da considerare:

- naturalistico,
- agricolo,
- paesistico-percettivo,
- storico-culturale.

Va sottolineato che tali valutazioni riguardano tutte le zone, poiche' ogni zona, indipendentemente dalla sua classificazione, puo' presentare interesse sotto uno o più dei 4 profili. La scelta dei 4 profili (o meglio la mancata considerazione di altri profili, a suo tempo considerati nella Proposta di PTO) appare giustificata dagli obiettivi del Piano e dalla funzione specifica attribuita a questa valutazione.

2) valutazione, per ogni zona e per ogni profilo, di:

la qualita', in base alla rarita'delle risorse o degli ecosistemi presenti, al ruolo più o meno strutturale che esse svolgono nella caratterizzazione della zona e più in generale del paesaggio e dell'ambiente fluviale, alla loro maggiore o minore rinnovabilita'; si esprime sinteticamente il giudizio di qualita' attribuendo alla zona la classe A (bassa qualita'), B (media) o C (alta) come nell'allegata Tab.

2.1;

lo stato, in base alla fragilita' o vulnerabilita' delle risorse o degli ecosistemi presenti ed al tipo ed all' intensita' delle pressioni o dei carichi o delle minacce a cui essi sono sottoposti; si esprime sinteticamente il giudizio di stato attribuendo alla zona la classe A (bassa o nulla criticita'), B(media) o C (alta), come nell'allegata Tab.

2.2 (Notare che i punteggi relativi ai due sottocriteri considerati vanno qui moltiplicati anziché sommati, essendo la criticita' dipendente congiuntamente da entrambe).

3) ricomposizione, per ogni zona, delle valutazioni operate sotto ciascun profilo in un giudizio complessivo di qualita' e di stato; tale composizione e' effettuata in termini non aritmetici, come nella Tab.

2.3 allegata, in modo da conservare memoria, nel giudizio complessivo, della saliente caratterizzazione della zona, distinguendo, per quanto riguarda la qualità:

I, le zone di basso valore sotto tutti profili;

II, le zone di valore mediocre sotto tutti i profili;

III, le zone di buon valore sotto il profilo agro-naturale;

IV, le zone di buon valore sotto il profilo culturale;

TAB. N. 2.1

CLASSI DI QUALITA'

RARITA'	0	1	2
RUOLO STRUTTUR.	0	1	2
NON RINNOVABILE	0	1	2

CLASSI A = Punteggio 0 - 1
 B = Punteggio 2 - 4
 C = Punteggio 5 - 6

TAB. N. 2.2

CLASSI DI STATO (O DI CRITICITA')

FRAGILITA', VULNER.	0	1	2
PRESSIONI, CARICHI	0	1	2

CLASSI A = Punteggio 0 - 1 (per moltiplicazione)
 B = Punteggio 2
 C = Punteggio 4

TAB. N. 2.3

GIUDIZIO COMPLESSIVO DI QUALITA'/CRITICITA'

1, ASS. NATURAL.	A	B	C
2, ASS. AGRICOLO	A	B	C
3, ASS. PAESISTICO	A	B	C
4, ASS. ST. CULTUR.	A	B	C

CLASSI DI QUALITA'/CRITICITA'

- | | | | |
|------|--|---|--|
| I, | BASSO VALORE | : | Valori A ed al max un B |
| II, | MEDIO VALORE | : | Due valori B almeno (e nessun C) |
| III, | ALTO VALORE AGRO-NATURALE | : | Almeno 1.C e/o un 2.C |
| IV, | ALTO VALORE CULTURALE | : | Almeno un 3.C e/o un 4.C |
| V, | ALTO VALORE AGRO-NATURALE
E CULTURALE | : | Due valori C: 1 e/o 2.C
e 3 e/o 4.C |

V, le zone di buon valore sotto tutti i profili. e, per quanto riguarda lo stato:

I, le zone di bassa criticità sotto tutti i profili;

II, le zone di criticità mediocre sotto tutti i profili, III, le zone di criticità elevata sotto il profilo agro-naturale;

IV, le zone di criticità elevata sotto il profilo culturale;

V, le zone di criticità elevata sotto tutti i profili.

Tali caratterizzazioni sono richiamate nelle norme di disciplina.

4) riepilogo dei giudizi parziali e complessivi di tutte le zone in una tabella riassuntiva come quella allegata (Tab.3); essa puo' essere elaborata per facilitare le verifiche e soprattutto per facilitare le ulteriori scelte, come l'individuazione delle priorita' ecc.. (Va aggiunto che la tabellina potra', quando il Piano potra' essere totalmente informatizzato, essere resa continuamente aggiornabile ed utilizzabile quindi in sede gestionale).

5) ai fini della gestione del Piano, la tabellina potra' essere completata con una colonna nella quale si evidenzi il "grado di trasformabilita'" di ciascuna zona (con una ulteriore colonna in cui annotare eventuali "aggettivazioni" di tale trasformabilita'); il grado di trasformabilita' dovrà pero' tener conto del tipo di zona (N1à., A2à.) e delle strategie specifiche del Piano.

Alla luce delle elaborazioni operate si possono fare alcuni commenti generali.

a) zone di buon valore sotto tutti i profili (qualità di classe V) (Tab.

4). Sono in tutto 51, di cui solo 32 in condizioni di bassa o media criticità. Emerge una nettissima prevalenza di zone N1 ed N2 (84%). Un terzo delle zone di qualità V denuncia anche livelli elevati di fragilità agro-naturale, mentre solo 3 presentano criticità culturale-paesistica.

Per le zone 8 e 313, corrispondenti rispettivamente ai tratti di Alluvioni Cambiò e di Pian del Re, si riscontra uno stato V, cioè massima fragilità e suscettibilità sotto tutti i punti di vista; pare quindi evidente, in queste 2 zone, la necessità di porre la maggior attenzione normativa.

Analoga attenzione dovrà essere rivolta alle zone di qualità V e stato III o IV, per altro situate prevalentemente all'interno della FPF: per questo gruppo di 17 zone, si dovrà applicare la massima severità normativa, indipendentemente dal fatto che la zona sia classificata come N1 o come N2.

Ulteriori cautele dovranno essere poste nei confronti delle zone di qualità IV o III e di stato V, IV o III, rispettivamente sotto il profilo agro-naturale e paesistico-culturale.

b) zone di alta criticità (stato di classe III, IV, o V) (Tab. 5). Sono in tutto 49, di cui 25 di buon valore. In 8 casi la criticità investe tutti i profili, mentre nella maggior parte dei casi interessa gli aspetti agro-naturali.

Non emergono particolari correlazioni con i diversi tipi tranne una prevalenza di appartenenza alla FPF per le zone di stato III.

c) stato e qualità delle zone d'interesse naturalistico (N) (Tab. 6). Le zone di primario interesse naturalistico N1 (in tutto 19) e quelle d'integrazione agro-naturale (33) presentano tutte condizioni di buona qualità sotto tutti i profili, o almeno sotto il profilo, appunto, agro-naturale: si notano soltanto due eccezioni, di qualità mediocre (15 N2 e 71 N2). più variegata la situazione delle zone di potenziale interesse, N3 (15) che presentano qualità variabile, comunque mai bassa. E' però importante osservare che la maggior criticità dal punto di vista naturalistico (stati III e V), appartiene alle zone N1 (16 casi su 19).

d) stato e qualità delle zone poste nella fascia di pertinenza fluviale (Tab. 7).

Su 146 zone poste in FPF, 115 denunciano una bassa o media criticità (90 in classe I, e 25 in classe II).

Inoltre non si riscontra una netta correlazione tra l'elevata qualità agro-naturale (III e V) o paesaggistico culturale (IV), con l'appartenenza alla FPF: infatti 64 zone della fascia di pertinenza hanno riportato un giudizio complessivo di qualità bassa o media (I o II). Ci pare una conferma del fatto che l'individuazione della fascia di pertinenza non S stata determinata tanto dalla presenza di valori ambientali, quanto dalla necessità di recuperare situazioni di degrado o di rischio.

e) stato e qualità delle zone agricole (A) (Tab. 8)

Le zone A1 sono poste al di fuori della FPF, e ci infatti costituisce un criterio di base per il loro riconoscimento. Il giudizio di qualità è variabile, mentre il giudizio di stato S mediamente basso (prevalenza di classe I).

Se si collega questa osservazione a quella di cui al punto c), si ha una conferma del fatto che le situazioni che possono maggiormente preoccupare riguardano non le zone agricole, ma quelle di maggior pregio naturalistico.

f) stato e qualità delle zone urbanizzate (U) (Tab. 9)

Significativa la localizzazione di 59 zone su 60 al di fuori della FPF. Si riscontra inoltre la massima frequenza di buona qualità (classe IV) nelle zone U1 (zone urbane consolidate), mentre nelle altre la qualità è bassa o media. Molto meno frequenti sono invece, in tutte le zone U, le situazioni di criticità.

g) stato e qualità delle zone di trasformazione (T) (Tab. 10).

Le 18 zone non mostrano giudizi uniformi né di qualità né di stato, segno che presentano caratteristiche, e problemi essenzialmente "individuali".

Per altro in 11 casi su 18 è comunque elevato il giudizio di criticità, mentre in 14 casi su 18 si riscontrano valori di media o bassa qualità.

h) alta e media sensibilità (Tab. 11 e Tab. 12)

La lettura incrociata dei dati di qualità e di stato consente di mettere in evidenza il grado di vulnerabilità di ciascuna zona. In particolare la combinazione "classe di qualità V e classe di stato V, IV o III" evidenzia 19 zone ad alta sensibilità globale; la combinazione "classe di qualità IV e classe di qualità V o IV" evidenzia 4 zone ad alta sensibilità paesistico-culturale; la combinazione "classe di qualità III e classe di stato V o III" si verifica in un unico caso. Al fine di non limitarsi a mettere in evidenza solo i casi limite, si è provveduto ad effettuare anche gli incroci seguenti: "qualità V e stato II", "qualità IV e stato II", "qualità III e stato II" per mettere in evidenza situazioni di media vulnerabilità; i risultati ottenuti evidenziano 14 casi con sensibilità globale media, 19 casi con media sensibilità paesistico-culturale e 3 casi con media sensibilità agronaturale. Da ciò ne consegue che in tutti i casi precedenti l'applicazione della normativa dovrà essere particolarmente attenta per evitare che il potenziale incremento dei fattori di criticità determini un peggioramento della qualità della singola zona, tanto più in quelle situazioni in cui più zone adiacenti sono state evidenziate definendo un ambito territoriale ampio e particolarmente significativo.