

La programmazione nazionale per l'ambiente: criteri e metodi

Franco Archibugi

Relazione al X Corso di aggiornamento di tecniche per la difesa
dall'inquinamento

Cosenza 8-10 Giugno 1989

Università della Calabria, Dipartimento di Difesa del Suolo

SOMMARIO

- 1. Premessa**
- 2. Programmazione ambientale e programmazione generale**
- 3. Le tematiche della programmazione ambientale**
 - 3.1 Le politiche
 - 3.2 I programmi
 - 3.3 I Piani e i Progetti (territoriali)
 - 3.4 I Sistemi operativi (di riferimento)
 - 3.5 Progetti e Programmi internazionali
- 4. Sui metodi di approccio di una politica ambientalista**
 - 4.1 Benessere urbano e benessere ambientale
 - 4.2 Benessere socio-economico e benessere ambientale
 - 4.3 La valutazione integrata del benessere sociale e la programmazione dello sviluppo
 - 4.5 I meccanismi distributivi dei costi della politica ambientale
 - 4.6 Identità di politica ambientale e pianificazione del territorio: sintesi dei criteri esposti
- 5. Alcuni aspetti metodologici nella elaborazione dei Programmi e Progetti**
- 6. Alcuni aspetti procedurali nella gestione dei Programmi e Progetti**
 - 6.1 Funzione e soggetti della Fase 1: indirizzo politico
 - 6.2 Funzioni e soggetti della Fase 2: Programmazione
 - 6.3 Funzioni e soggetti della Fase 3: Progettazione
 - 6.4 Funzioni e soggetti della fase 4: Esecuzione e gestione dei Progetti
 - 6.5 I vantaggi di uno Schema standard operativo più chiaro

1. Premessa

È luogo comune ormai affermare che una seria politica di salvaguardia ambientale è possibile realizzarla con degli interventi e delle politiche tendenti a prevenire ex ante, in anticipo, le alterazioni ambientali piuttosto che con interventi tendenti a risanarle ex post, a danno subito.

La realtà odierna che viviamo è invece quella di una costante rincorsa delle "emergenze", che ci vede adottare provvedimenti solo sotto la spinta di "fattacci", e di una mobilitazione dell'opinione pubblica non sempre razionale.

Ma per adottare una linea di politica ambientalista "preventiva" e non solo "curativa", occorre divenire sensibili ad un diverso tipo di "urgenza": quella di elaborare delle linee di guida (in tutti i campi e settori che possono avere attinenza con la salvaguardia dell'ambiente) che siano "a medio e lungo termine". Ciò significa elaborare dei "programmi" che per essere applicati hanno bisogno di un arco temporale abbastanza esteso e i cui risultati non possono essere attesi e pretesi a breve andare. Ciò significa, in altri termini, introdurre una *programmazione* della politica ambientale, o più semplicemente una "programmazione ambientale", oggi ancora assente in questo paese.

Il medio e lungo termine (che nel gergo ormai consolidato delle esperienze di previsione e programmazione corrisponde ad un orizzonte che va dai cinque ai quindici anni) costituisce una prospettiva indispensabile, perchè è solo in questa prospettiva che si possono analizzare, insieme, le previsioni e decisioni di crescita economica (produzioni e consumi) di una collettività e gli impatti che ne derivano sull'ambiente, in termini di consumo di risorse irriproducibili. È solo in questa prospettiva che si possono calcolare quali sono le misure compensatorie che possono seriamente "prevenire" danni irreparabili; cioè misure che possono anticipare gli effetti, permettendo al sistema ecologico di assorbire l'alterazione derivante dalle attività umane, e neutralizzare, assorbire, "metabolizzare" l'impatto subito dall'ambiente nel processo di sviluppo delle attività umane.

L'orizzonte temporale del medio e lungo periodo è altresì necessario perchè certe misure amministrative e politiche prendono tempo per essere prima studiate e poi applicate; e la efficacia di esse non la si può valutare se non al termine di una traiettoria adeguata. La fretta e l'urgenza di ottenere risultati, che caratterizza la politica italiana (e corrisponde ad una sorta di nevrosi nazionale) non permette che operazioni improvvisate, scoordinate, discontinue; e non fa mai iniziare operazioni di più lungo respiro, mettendoci in condizioni, alla fine dei conti, di perdere assai più tempo, di quanto non se ne guadagni; e di sprecare molte risorse, invece di risparmiarle. Il "breve periodo", millantato, date le incertezze di ogni futuro più esteso, come maggiormente "pragmatico", non fa che favorire il dominio della casualità e mantenere sostanzialmente inalterate le situazioni di partenza.

L'urgenza di elaborare una prospettiva di medio e lungo periodo di una politica ambientalista, non significa naturalmente nè che - in parallelo - non si debbano affrontare con la dovuta energia le "emergenze" ambientaliste, nè che nella programmazione di medio e lungo andare non si debbano introdurre periodici meccanismi di monitoraggio, aggiornamento e revisione, capaci di renderla

sufficientemente flessibile ai mutamenti che nel tempo si possono produrre nelle sue stesse prospettive (obiettivi e metodi di gestione).

2. Programmazione ambientale e programmazione generale

Ma sotto un altro punto di vista una politica ambientalista a medio e lungo periodo si inter-connette con un processo esteso di programmazione. I problemi ambientali sono presenti ed emergenti in tutti gli aspetti della vita economica e sociale del paese: ed affrontarli nell'ottica della prevenzione (che - come si è detto - viene spesso raccomandato) implica necessariamente di considerarli insieme a tutti gli altri problemi economici e sociali del paese, e non separatamente (ciò che invece non viene abbastanza raccomandato). Da qui nasce anche la necessità di inquadrare le singole azioni di salvaguardia o di prevenzione ambientale in un programma sociale-economico-territoriale "complessivo", che coinvolga tutti i settori della vita economica e sociale del paese; un programma "integrato" che sappia individuare le interconnessioni funzionali tra i diversi bisogni e i diversi settori di attività, e sia in grado di far prendere decisioni e fare delle scelte che non siano solo "settoriali", quindi incongruenti l'un l'altra (come spesso oggi avviene nello scenario politico italiano).

Ecco perché la riflessione su una politica ambientale di medio e lungo periodo la si dovrebbe portare avanti in una "ottica" di programmazione complessiva dello sviluppo del paese, e non solo meramente territoriale o, peggio, meramente "ambientale"; ottica, quest'ultima, che rappresenta un modo riduttivo, e tutto sommato conservatore, di affrontare i problemi ambientali stessi. Giacché, mancando le premesse per una programmazione complessiva dello sviluppo economico del paese, mancano purtroppo anche le premesse per realizzare una efficace politica ambientalista, mirata alla prevenzione degli eventi piuttosto che alla loro riparazione.

Se così è, è anche vero che le problematiche emergenti in una riflessione intorno ad una politica ambientalista di lungo periodo - che implica come si è detto la uscita dalle riparazioni contingenti e soluzioni di prevenzione - sono quelle più adatte a far sentire il bisogno di un approccio di programmazione di medio e lungo periodo anche negli altri settori della vita economica e sociale del paese; ciò tende perciò a contribuire a spingere le cose verso un ottica di programmazione generale, ove inesistente. Così la politica ambientalista, correttamente intesa, se da una parte viene "limitata" e resa quasi sterile se non inquadrata in una politica di programmazione più generale, è d'altra parte, per se stessa, un buon fattore di impulso di tale programmazione più generale. L'assenza di quest'ultima, non deve essere un motivo di sfiduciato abbandono della politica ambientalista, ma neppure deve creare l'illusione che questa possa ottenere risultati adeguati senza quella.

Ecco dunque una delle motivazioni principali di una riflessione e di una impostazione "a medio e lungo termine" della politica ambientale: quella di far uscire la politica ambientalista dalla sua "settorialità" per farla diventare

effettivamente "trasversale" a tutta la vita economica e sociale del Paese, e conseguentemente a tutta l'azione dello Stato e delle sue istituzioni.

Un primo passo verso la elaborazione di una programmazione ambientale o "ambientalista" (al quale però non si è sicuri che ne seguiranno altri) lo ha fatto l'attuale Ministro dell'Ambiente Giorgio Ruffolo istituendo un "Gruppo di riflessione", appunto, per la elaborazione di indirizzi di politica ambientale a medio e lungo termine; questo gruppo è riuscito recentemente a concludere un Rapporto di idee e di proposte, e lo scopo di questo contributo è quello di farne un cenno illustrativo ed una sintesi critica¹.

3. Le tematiche della programmazione ambientale

Il "Rapporto al Ministro" sulle linee di politica ambientale a medio e lungo termine, ha affrontato diversi aspetti della politica ambientale stessa.

Ne ha dapprima esaminato il "quadro internazionale", mettendo in rilievo gli aspetti più critici dell'esperienza degli altri paesi, arrivati molto prima dell'Italia a mettere in opera una politica ambientalista, e facendo riferimento ai più interessanti contributi di idee e di indirizzo emersi in seno agli organismi internazionali che hanno recentemente affrontato la tematica ambientalista.

Quindi il Rapporto ha affrontato i temi della politica ambientalista secondo la seguente sequenza: a) dapprima ne ha indicato i *criteri ispiratori e i metodi di applicazione*; b) quindi ne ha esaminato le *"politiche"* in tutte le direzioni delle attività economiche e sociali che hanno un impatto sull'ambiente e sono suscettibili di essere programmate in modo "favorevole" o "orientato" alla salvaguardia dell'ambiente; c) infine ne ha trattato i *"programmi"* di intervento diretto, di tipo ambientalista nei diversi ambiti costitutivi il patrimonio ambientale (acqua, aria, suolo, coste, foreste, fauna e flora, rifiuti e infine qualità della vita urbana).

Succeivamente, nel Rapporto, si sono affrontate le *modalità operative* di una politica ambientalista, cercando di mettere a fuoco le procedure e i metodi di concezione e di formulazione dei "progetti" di interventi, concernenti l'attuazione della politica ambientalista stessa e di delineare i suoi strumenti operativi, legislativi, operativi e gestionali con raccomandazioni circa la loro impostazione.

Come "strumenti" della politica ambientalista si sono trattate una serie di tematiche che vanno dalle modalità di elaborazione dei "progetti" appunto, alla istituzione di speciali agenzie operative sia per i programmi che per i progetti; dalla riforma di valutazione della spesa pubblica e della sua presentazione nei bilanci pubblici, alla istituzione di strutture per la informazione, l'educazione e la partecipazione dei cittadini ai problemi della politica ambientalista; dalla creazione di una rete informatica di controllo e monitoraggio sulla qualità ambientale, alla predisposizione di un programma di ricerche tecniche e scientifiche "mirato" alla politica ambientalista.

¹ Di questo gruppo chi scrive ne è stato peraltro il coordinatore e molti degli argomenti che saranno sviluppati in questa relazione riprenderanno parti del Rapporto in questione.

Dall'insieme di linee di politica ambientale a medio e lungo termine discusse e tracciate nel "Rapporto" ne emerge un quadro programmatico, che forse vale la pena di riassumere schematicamente, prima di commentarne alcuni aspetti ritenuti più significativi.

La schematizzazione ha preso la forma di una "Mappa" nella quale trovano posto tre diversi livelli o piani della politica ambientalista: quello delle "politiche", quello dei "programmi", quello dei "progetti e piani territoriali" (si veda Prospetto 1 allegato). Infine un quarto piano, di carattere strumentale, è rappresentato dai sistemi valutativi e conoscitivi.

Naturalmente si tratta di una estrema semplificazione, con la quale non si intende occultare la grande complessità delle linee di azione di una politica ambientale a medio e lungo termine, che le fa incrociare ed intrecciare su più piani.

I quattro livelli infatti si intersecano, si incrociano, si compendiano. La strategia politica di fondo dovrebbe essere quella di renderli permanentemente in fase di verifica reciproca, di compatibilità e di coerenza, nonché sinergici, sia dal punto di vista dei contenuti che da quello procedurale e della operatività. Descriviamoli sommariamente.

PROSPETTO 1

3.1 Le Politiche

Le "politiche" sono state descritte come quell'insieme di indirizzi operativi in alcuni (classici e meno classici) campi di azione della politica economica e sociale, finalizzati alla salvaguardia e alla promozione dei valori ambientali. Sono state individuate le seguenti "politiche":

1. Politica energetica
2. Politica agricola
3. Politica dei trasporti
4. Politica delle produzioni industriali e delle tecnologie connesse (che si può articolare in sottogruppi per settori o processi)
5. Politica delle abitazioni e delle tecnologie residenziali
6. Politica del turismo
7. Politica sanitaria
8. Politica della Protezione civile

Ma se ne possono includere anche altre.

Come strumento operativo, per ciascuna di dette "politiche", il Ministro dovrebbe istituire uno speciale Comitato di studio, composto da esperti e da rappresentanti di amministrazioni interessate, con il compito di redarre entro alcuni mesi un Documento di orientamento (suscettibile di ulteriori perfezionamenti). Per la redazione del Documento, il Ministero dovrebbe redigere i *terms of reference*, cioè una nota di istruzioni o di linee-guida per la redazione, proprio per assicurare che i lavori dei Comitati di studio fornisca i risultati attesi per ciascuno di essi, senza troppe eterogeneità di valutazioni.

Il Comitato, poi, potrebbe avere funzione permanente di aggiornamento e sorveglianza delle politiche *on going*.

Il Comitato, inoltre, potrebbe istituire, nell'ambito di competenza, i criteri di valutazione delle politiche in corso (rispetto ai problemi ambientali e stimolare-controllare l'analisi di programma della spesa pubblica (programmazione di bilancio), nei settori di intervento di propria competenza.

3.2 I Programmi

I programmi sono stati identificati in numero di otto:

1. Qualità e rinnovo urbano
2. Qualità dell'Acqua
3. Qualità dell'Atmosfera (ivi compresi il clima e il rumore)
4. Conservazione del suolo (e sottosuolo)
5. Rifiuti
6. Foreste
7. Coste
8. Conservazione della Natura (Flora e Fauna)

È una articolazione largamente conforme a documenti e programmi internazionali. Vi sono evidenti fortissime interazioni: per es. fra i programmi acqua, conservazione del suolo, foreste, etc. fortemente legati all'ambito e funzionalità dei bacini idrografici. Ma come "Programmi nazionali" (la loro dimensione concreta territoriale è garantita dai singoli progetti territoriali, che costituiscono un altro "piano" operativo della politica ambientale), sembra opportuno articularli così, per la maggiore facilità di definirne obiettivi e strumenti.

Come strumento operativo, il Ministro dovrebbe costituire per ciascun Programma una "task force" composta da esperti di alta qualità, con il compito di redigere un Programma entro un ragionevole lasso di tempo (diciamo sei mesi).

Il Programma dovrebbe contenere le *guidelines* di una azione programmatica *almeno decennale*, con identificazione dei risultati attesi e delle risorse finanziarie previste come necessarie per portarlo a compimento.

(Anche in questo caso, il Ministero dovrebbe predisporre il solito documento di *terms of reference* per la redazione dei Programmi da parte delle task forces).

Le *task forces* potrebbero poi servire, come organismi di controllo e sorveglianza dei piani, programmi e progetti generati dai programmi stessi o autonomamente, per le parti di "competenza tecnico-scientifica" di ciascun programma.

Gli otto Programmi, con i loro budget finanziari pluriennali, confluirebbero in una procedura:

- di analisi e valutazione di programma della spesa pubblica (in seno alle amministrazioni competenti)
- di analisi di compatibilità macro-economica e macrofinanziaria con le risorse pubbliche in un bilancio pubblico pluriennale

(Queste due operazioni meriterebbero la istituzione di gruppi *ad hoc*).

3.3 I Piani e i Progetti (Territoriali)

Il terzo "piano" - quello dei Piani e Progetti - è piuttosto una costellazione di iniziative operative, progettuali e gestionali, dalle caratteristiche più diverse, nate spontaneamente o dalla mobilitazione di forze locali o sotto la spinta di emergenze culturali o politiche.

Si tratta di un insieme di "progetti" per lo più a carattere territoriale, fra i quali spiccano - e meritano più sistematica attenzione e ordinamento - le seguenti:

I I Progetti o Piani per Bacini Idrografici (PBI)

Tra questi il più importante quello del Po per la vastità della sua area, che si articola in "sotto-progetti" per singoli bacini affluenti). Si dovrebbe coprire con progetti siffatti tutto il territorio nazionale.

2 Progetti di sviluppo ambientale (PSA)

Per es. il "Progetto strategico" Mezzogiorno/Ambiente, data la natura straordinaria del suo finanziamento, che dovrebbe però (per non creare una grande confusione di linguaggi e di linee operative, che fa finire tutto nella routine più tradizionale), trovare una sua "identità" specifica, che lo faccia distinguere da tutti gli altri "progetti" e fonti finanziarie per il Mezzogiorno, anche per l'ambiente (intervento ordinario).

Altri Progetti territoriali speciali per alcune regioni o aree particolarmente depresse anche dal punto di vista ambientale: per es. Calabria, Sardegna, etc.

3 I Piani di risanamento ambientale: "aree a rischio" (PRA)

Tra questi spiccano quelli di Venezia e Napoli; ma urge la definizione di aree a rischio, anche per quelle di Milano e Roma; e, se ne potranno identificare con o senza emergenze nuove, altre. Questi Progetti o Piani sono assai diversi gli uni dagli altri. Ma man mano che emergeranno i risultati e i riferimenti di un Quadro territoriale di riferimento (QUADROTER), di cui si dirà fra poco, (con la conseguente identificazione degli "Eco-sistemi urbani" di riferimento), sarà bene che queste emergenze vengano a coincidere con gli Eco-sistemi urbani, come area appropriata di riferimento, anche per la mera politica di "risanamento" ambientale (il caso Napoli, prima area dichiarata ad "elevato rischio ambientale", è emblematico al proposito: nessuna politica anti-inquinamento è razionale se non nel quadro di un ricupero e una riorganizzazione degli insediamenti iper - congestionati, cioè in un quadro di ricupero urbanistico).

4 I Progetti territoriali di recupero ambientale (PREA)

Una linea speciale di Progetti territoriali che si raccomanda, è quella relativa ai "sottosistemi" di ricupero ambientale (che sono stati anche chiamati - nel Rapporto in oggetto - "*Unità Territoriali di Recupero Ambientale e storico-culturale*" - UTRAS), sorta di entità sub-regionali di grande prestigio e identità storico-ambientale (chi scrive ne ha identificate 270 in tutto il paese: si veda Archibugi e Poli, 1989).

Si tratta per lo più di aree montane e collinari della fascia alpina e, soprattutto, della fascia interna appenninica; ma anche di aree costiere particolari. Un programma lanciato per queste aree, con qualche esempio pilota, dovrebbe contare sulla mobilitazione dei numerosissimi Comuni coinvolti (Comuni che non hanno altro futuro che questo).

5 Progetti di conservazione della natura (PCN)

Sono i progetti specifici che scaturiscono dal Programma nazionale "Conservazione della Natura", per determinati parchi o riserve (per biotipi e geotipi particolari).

6 Progetti ambientali costieri

Una categoria speciale di progetti potrebbero riguardare tratti particolari del sistema costiero italiano per quali si proporranno interventi speciali di carattere gestionale per attuare il Programma "Coste" di salvaguardia ambientale.

3.4 I Sistemi operativi (di riferimento)

Questo "livello" operativo è quello più strumentale per l'intero corpo di azioni della politica ambientale a lungo termine, e quello più consono alla funzione di indirizzo e coordinamento della stessa politica ambientale del Ministero. Si tratta della predisposizione ed installazione di alcuni sistemi operativi quali:

1 Un Sistema di Indicatori della Qualità Ambientale (SIQUA)

Settore per settore componente la Qualità della vita e il Benessere socio-ambientale della gente, si dovrebbero elaborare - sulla scorta di quanto già ampiamente fatto a livello internazionale (ONU, Unesco, Ocse, etc), un "Sistema" di indicatori del benessere, diviso in due "Sub-Sistemi" principali:

- a) indicatori fisico-naturali, relativi all'ambiente naturale: acqua, aria, cibo, etc.
- b) indicatori "urbani": cioè di qualità delle condizioni urbane di vita

2 Un Quadro territoriale nazionale di riferimento per la Politica ambientale (QUADROTER)

Questo Quadro consisterebbe in un Sistema di riferimenti territoriali (attuale, tendenziale, e soprattutto "programmatico") da tenere presente nella gestione dei Programmi e dei Progetti di ogni tipo ed ordine.

Entrambi (Sistema di indicatori e Quadroter) costituirebbero, dei parametri nazionali per dare un valore, differenziato e territorialmente ad hoc, a tutte le risorse territoriali esistenti (da utilizzare nelle singole analisi e valutazioni sia di impatto "negativo" ambientale, che di impatto "positivo" ambientale).

3 Sistema (coordinato) di Valutazione dei Programmi e Progetti (VAPRO)

Si suggerirebbe la elaborazione di una Metodologia standard - che costituisca vincolo operativo per le analisi e valutazioni dei singoli programmi. (Si dovrebbe in proposito produrre manuali e prontuari di metodo; non complicati articolati di legge e regolamenti formali che appesantiscono e paralizzano!).

4 Sistema Informativo Nazionale per l'Ambiente (SINPA)

Tale sistema sarebbe uno strumento di aggiornamento costante della situazione, ma costruito soprattutto in funzione dei tre suddetti "sistemi operativi" (SIQA, QUADROTER e VALAMB), di cui sarebbe lo strumento informativo e di monitoraggio.

Sempre nella linea dei "Sistemi operativi" si dovrebbe collocare:

5 Una Agenzia di informazione ed educazione ambientale

6 Un Programma nazionale per la ricerca tecnologica e scientifica mirata alla salvaguardia ambientale

7 Il Programma nazionale di istruzione pro-ambiente (Istruzione primaria e secondaria, iniziative extrascolastiche, etc.)

3.5 Progetti e Programmi Internazionali

Una linea a se costituiscono i Progetti e Programmi internazionali, che possono articolarsi, in alcuni casi come estensione dei Programmi e Progetti Nazionali, qualora le circostanze lo chiedono, come nel caso dell'atmosfera, delle foreste, delle coste e del mare, etc.; e in altri casi come Progetti ad hoc, di puro carattere internazionale.

Lo schema generale di politica ambientale a medio e lungo termine così come sopra sintetizzato, può ora permetterci di sottolineare alcuni punti salienti del Rapporto del gruppo di riflessione, che al di là dei suggerimenti espressi su ciascuno dei punti del Programma così schematizzato, rappresentano un "motivo dominante" delle preoccupazioni del gruppo circa l'applicazione di una politica ambientale a medio e lungo termine. Possiamo raggruppare questi punti salienti sotto tre tipologie di riflessioni: a) riflessioni su metodi di approccio" di una politica ambientalista; b) riflessioni sui metodi di elaborazione dei programmi e progetti; c) riflessioni sui metodi di gestione della politica ambientalista.

4. Sui metodi di approccio di una politica ambientalista

Nel Rapporto del gruppo di riflessione del Ministero dell'Ambiente si sono innanzitutto espressi alcuni criteri di fondo ispiratori di una politica ambientalista a medio e lungo termine, criteri che meritano di essere, sia pure molto sommariamente, ricordati.

4.1 Benessere urbano e benessere ambientale

Un primo, importante, orientamento di fondo che dovrebbe ispirare una politica ambientale a medio e lungo termine riguarda l'assunzione di una più precisa consapevolezza della relazione stretta (tanto stretta da tradursi in identità) tra *benessere urbano* e *benessere ambientale*.

L'argomento - anche se può apparire per certi aspetti non nuovo e per altri ridondante - merita invece una certa rivisitazione.

Innanzitutto esso si ripropone partendo da una più precisa constatazione dei mutamenti sostanziali che negli ultimi decenni si sono registrati nel rapporto uomo/ambiente. Sono soprattutto le tecnologie che la scienza ha messo a disposizione dell'uomo per vivere e produrre (e che ormai hanno una efficacia che può ben dirsi "planetaria") che svolgono il ruolo di fattore principale di tale mutamento. Nel tempo stesso anche l'organizzazione istituzionale, finanziaria e tecnica dell'economia fa sentire i suoi diretti effetti sul fenomeno.

Il rapporto uomo-natura, infatti, non si concretizza più solamente nelle aree abitate dall'uomo, che restano pur sempre una parte assai piccola della superficie della terra, ma è venuto instaurandosi anche nello spazio della "naturalità" come quello dell'alta montagna, quello delle aree climaticamente o geo-litologicamente impervie, quello delle aree desertiche o viceversa ricoperte da vegetazione naturale inaccessibile e così via.

Il potenziamento delle tecnologie e delle forme organizzative a disposizione dell'uomo contemporaneo hanno perciò determinato una nuova globale "permeabilità" dello spazio all'azione dell'uomo. Ormai nella natura non si conoscono più confini alla diffusione delle alterazioni antropiche. Nè queste alterazioni diminuiscono di intensità all'aumentare della distanza dagli epicentri dove si generano le alterazioni stesse. Insomma non esiste più una "naturalità" nel pianeta terra che sia "al riparo" dalle alterazioni antropiche.

Ciò vale ancora di più nel caso di paesi di piccole dimensioni e di antico popolamento (come l'Italia) dove è quasi impossibile distinguere tra natura e storia. In ogni caso l'aumentato peso dell'urbanizzazione ha oggi rafforzato questa presenza dell'uomo e delle sue attività anche nelle aree della naturalità, dal momento che non è più possibile far coincidere il concetto di "urbano" solo con l'area del costruito-compacto e della città chiusa del passato; e che per urbano si deve intendere il nuovo modo di essere e di comportarsi all'interno delle società che sono state investite dal processo di industrializzazione dell'economia.

In questo senso, gli spazi della "naturalità" sono entrati di forza a far parte dello spazio dell'"urbano", sia attraverso l'impiego che se ne fa a fini turistico-ricreativi (in proporzioni fino a poco tempo fa ignote), sia con riguardo a vincoli e controlli che vi impongono le politiche ambientali, quelle di protezione dei beni culturali e in genere le politiche territoriali. E - di converso - gli spazi dell'"urbanità" si sono estesi a tutto il globo, per una ragione o per l'altra, e si è instaurata quella che si è chiamata una vera città "ecumenica".

La prima conseguenza di questo fenomeno - che è abbastanza nuovo - è un netto superamento della dicotomia fra ambiente costruito e ambiente naturale. E si determina l'obiettivo di una reintroduzione di elementi di "naturalità" all'interno dei sistemi urbani a compenso della espansione della "urbanità" dentro la "naturalità"; ma anche per attenuare gli effetti negativi sul piano ambientale dell'eccesso di concentrazione di uomini, di attività e di traffico nelle aree dell'urbanizzazione compatta.

In questo senso si può dire che, così come il campo della "naturalità" è venuto assumendo caratteri sempre più urbani, sia rientrando come risorsa tra quelli a disposizione della società urbanizzata, sia per la ricaduta di effetti negativi prodotti da pressioni ambientali concentrate nell'area dell'urbano compatto, del pari il benessere ambientale è diventato parte crescente del benessere urbano, e da perseguirsi perciò in modo non disgiunto, non separato, da quest'ultimo.

Il "benessere urbano", in questo modo, è concepibile innanzitutto, (e assai più che in qualsiasi altro periodo della storia) come prodotto di equilibrio fra "natura" e "città". E le città "vivibili" oggi - alla luce di tali criteri abbastanza nuovi - diventano appunto quelle che realizzano tale equilibrio.

Mentre il "benessere ambientale", a sua volta, diventa concepibile innanzitutto (e assai più che in qualsiasi altro periodo della storia) come prodotto dello stesso equilibrio fra città e natura. Per cui la "natura", l'ambiente naturale, anche quello più "selvaggio", ha delle chance di essere non solo conservato, ma perfino "riconosciuto" come tale, se diviene un prodotto di attenzione, di organizzazione, di programmazione antropica, "civile", "politica", cioè urbana nel senso più proprio della parola.

Anche nella fraseologia più banale, quale per es.: "il rispetto della natura è un segno di civiltà" si riafferma questo carattere "urbano" del rispetto della natura. Senza cultura urbana non c'è neppure rispetto della natura, e si distrugge la stessa naturalità.

4.2 Benessere socio-economico e benessere ambientale

Un altro orientamento di fondo è individuabile in una percezione più precisa della relazione (anche qui così stretta da tradursi in identità) fra benessere socio-economico e benessere ambientale.

Anche in questo caso, tale identità fino a poco tempo fa non era stata individuata così precisamente e con tale dovizia di evidenze.

Evidentemente la qualità dell'ambiente è divenuta sempre più un fattore determinante della qualità della vita man mano che le pressioni antropiche (demografiche, industriali, consumistiche, etc.) sull'ambiente naturale sono aumentate, e hanno reso l'ambiente un bene sempre più scarso, e quindi sempre più "domandato", rispetto ad altri beni. Ma è anche vero che l'"attenzione" ai beni ambientali è cresciuta non solo in ragione della loro aumentata scarsità da pressione antropica, ma anche per evoluzione culturale, specialmente nei paesi occidentali. In questi paesi infatti lo sviluppo socio-economico è riuscito in larga misura a soddisfare altri bisogni primari e a far volgere l'attenzione del consumatore a beni meno essenziali, più "intangibili": e fra questi (malgrado che non vi sia niente di più "materiale" della natura) anche la "natura", come espressione di bisogni culturali dell'uomo.

In altri termini, fattori materiali e fattori culturali sono assai intrecciati, e sarebbe poco saggio pretendere di stabilire, deterministicamente, un rapporto di causazione unidirezionale fra essi. In realtà vi è una forte interazione fra fattore materiale e fattore culturale nell'evoluzione dell' "ambientalismo" moderno.

Sta di fatto che nella scala delle preferenze sociali, il bene ambientale è divenuto primario e che, ormai, quando si parla di sviluppo "economico" o del "reddito" non si può fare a meno di includervi quel benessere (monetizzabile o no, poco importa) che deriva dal benessere "ambientale". Mentre negli schemi tradizionali dello "sviluppo" economico quel benessere non era normalmente incluso.

Anzi, perdurando una visione settoriale, quindi parziale, e non "comprensiva" o "globale" dello sviluppo economico, l'ambientalismo si è posto necessariamente come antitesi di quello sviluppo economico, che nella valutazione del benessere sociale non includeva - come ormai avrebbe dovuto includere - il nuovo benessere

ambientale, le nuove preferenze "economiche". Si sono inventate le "crescite zero" solo perchè si usavano unità di misura delle crescite molto parziali, e fondamentalmente non espressive dei veri nuovi fattori di valutazione della crescita. L'ecologia si è necessariamente contrapposta all'economia, solo perchè l'economia non ha saputo includerla, assorbirla, in una nuova più completa scheda del benessere economico e dei suoi progressi.

Ma rimanendo contrapposta, anche l'ecologia rischia la parzialità. È solo in una nuova concezione della identità del benessere economico con il benessere ambientale che si otterranno scelte e decisioni "ottimali" e in equilibrio fra i diversi fattori del benessere stesso. È solo col non insistere su un "punto di vista" ecologico distinto da quello "economico" che si raggiungerà un adeguato livello di integrazione, e di sintesi, della politica ambientale.

In linea di principio, non vi sono difficoltà a ottenere consenso su questo punto; ma in buona parte dei dibattiti ed anche delle applicazioni politiche, amministrative, e di valutazione, spesso ci si dimentica di mantenere una rigorosa coerenza con questo criterio, o orientamento, della politica ambientale: che benessere economico e benessere ambientale non sono cose diverse e devono essere concepite come una identità; e quindi il paradigma economico deve includere i fattori ambientali del benessere, e il paradigma ambientale deve includere la dimensione economica e gli altri aspetti sociali del benessere.

Non è quindi inopportuno riaffermare con determinazione che se il benessere ambientale è parte integrante del benessere sociale, occorre costruire degli strumenti più appropriati per poter valutare e l'uno e l'altro "in simultanea", e non in modo disgiunto e in fasi diverse. Buona parte dei sistemi di valutazione dei costi o degli impatti ambientali, che stanno oggi proliferando, (così come in passato buona parte dei sistemi di valutazione dei costi-benefici "economici", nel senso tradizionale) sono portatori - malgrado il consenso che in principio riscuote il criterio suddetto - del difetto di parzialità e di non integrazione.

4.3 La valutazione integrata del benessere sociale e la programmazione dello sviluppo

L'implicazione più immediata di un orientamento quale quello qui riaffermato, è che i costi ambientali non possono essere esclusi dalla valutazione del benessere sociale ed economico, ma anche viceversa: che i costi economico-sociali non possono essere esclusi dalla valutazione del benessere ambientale.

(Che nell'esperienza storica più recente i costi ambientali siano stati sacrificati o sottovalutati rispetto ai costi socio-economici in tutti i paesi dello sviluppo avanzato, ed oggi anche e soprattutto nei paesi dello sviluppo arretrato, non c'è dubbio. Sarebbe però un grave errore che si registrasse - sotto la spinta ambientalista - un semplice ribaltamento di "parzialità"). Di qui la necessità di introdurre un sistema di valutazione complessiva e integrata, e quindi un nuovo sistema di contabilità economica e sociale (del tipo di quello che si sta sperimentando già in alcuni paesi), che incorpori entrambe le tipologie di costi (o di benefici), in un unico calcolo integrato.

Non si deve inoltre dimenticare che, malgrado vi possano essere fattori conflittuali fra costi economici (nel senso tradizionale) e costi ambientali (come fra costi economici e costi sociali) dello sviluppo, vi sono tuttavia anche "sinergie" notevoli fra benefici ambientali e benefici economici che sono spesso trascurate o ignorate. Il "nuovo" paradigma dello sviluppo è quello che mira a minimizzare i conflitti e a massimizzare le sinergie delle politiche economiche ed ambientali.

Si tratta, in definitiva, di saper scegliere le giuste politiche economiche e le giuste politiche ambientali; e soprattutto si tratta di porle in un unico stesso processo di valutazione e di decisione, legato agli stessi orizzonti temporali. Infatti le "sfasature" non fanno altro che complicare le cose e confondere le idee, per quanto possano apparire, ad un mero "pragmatismo" di maniera, più realistiche e più facili ad affrontarsi soltanto perchè più legate all'abitudine.

Questo unitario processo di valutazione e decisione si chiama "*programmazione dello sviluppo*" (economico-sociale-ambientale).

Qui ribadiremo allora che le linee di politica ambientale a medio e lungo termine implicano necessariamente un "ottica programmatica", che, se proprio non presuppone l'esistenza di un "sistema di programmazione" dello sviluppo, lo "postula". Il che significa, in pratica, che da un lato le linee di politica ambientale presentate richiedono questo "sistema di programmazione" come condizione di efficienza delle proprie determinazioni; dall'altro contribuiscono alla sua costruzione fornendo metodi, procedure, occasioni, strumenti conoscitivi e parametri.

Vi è perciò nel delineare una politica ambientalista a medio e lungo periodo, un evidente pregiudizio favorevole allo sviluppo di processi di programmazione complessiva (quella fondata sul presupposto della identità di benessere ambientale e di benessere economico): sulle possibilità e fattibilità della quale tecnicamente non si vedono impedimenti (se non quelli derivanti dalla volontà politica o dalla esistenza di una generale "cultura" della programmazione).

Comunque, la sintesi valutativa fra costi ambientali e costi sociali (o, che è la stessa cosa, fra benessere ambientale e benessere sociale) che solo può essere realizzata in un appropriato sistema di programmazione dello sviluppo (che dovrebbe avere al suo servizio anche i nuovi sistemi di contabilità integrata), fonderebbe la sostanza delle sue scelte su due fondamentali pilastri:

- le opportunità offerte dalla ricerca e i progressi per nuove tecnologie della produzione che siano "pulite" e riducano gli impatti sull'ambiente fino ad annullarli;
- le opportunità offerte da una appropriata pianificazione del territorio che "preveda" l'uso del territorio e dell'ambiente in modi e forme che ne organizzino e ne controllino gli effetti negativi.

I criteri e gli orientamenti che riaffermano le identità fra politiche urbane e politiche ambientali, fra politiche economico-sociali e politiche ambientali e che implicano il coordinamento di tutte queste specificazioni nel processo di programmazione complessiva dello sviluppo sono anche gli stessi criteri e

orientamenti che insistono sulla priorità da dare all'azione "preventiva" di salvaguardia ambientale rispetto ad una mera azione di risanamento.

4.5 I meccanismi distributivi dei costi della politica ambientale

La programmazione complessiva dello sviluppo, e l'approccio ad una programmazione di medio e lungo periodo anche della politica ambientale che ne è postulante, non escludono, ma anzi consigliano che - salvo opportunità sociali diverse e preferibili concretamente (conti alla mano), - il migliore sistema di distribuzione "sociale" dei costi di una politica di salvaguardia ambientale, sia quello di incorporarli nel prezzo di mercato dei beni prodotti, e perciò secondo i meccanismi del "mercato", e secondo il principio: "paghi chi inquina".

Questo principio va inteso assai meno ingenuamente di quanto non lo si intende nel suo uso "popolare". Infatti chi "paga" potrà essere anche il consumatore o l'utente finale di beni e servizi ad "elevato contenuto di inquinamento", proprio per ottenere già una prima valutazione di "mercato" del valore relativo attribuito a questo o quel bene, senza privilegi o costi "nascosti".

Infatti non è da sottovalutare l'utilità dei meccanismi distributivi del "mercato" per realizzare in modo efficace le scelte di compatibilità fra politiche economiche ed ambientali. È attraverso questi meccanismi, per es., che si attua il principio ricordato del "paghi chi inquina". Si tratta di far sì che gli oneri della tutela ambientale, decisa dalle pubbliche autorità, si redistribuiscano nella catena produzione-consumo: almeno inizialmente sui produttori che hanno il controllo della tecnologia, in modo da incentivarli a ricercare, e ad utilizzare, le tecniche ed i prodotti meno inquinanti. Ma è perfettamente compatibile con tale principio, ed anzi auspicabile, che i costi della riduzione dell'inquinamento siano, successivamente, in tutto od in parte trasferiti, mediante un aumento dei prezzi, dal produttore sul consumatore finale, rivelandogli così le scarsità ambientali, ed inducendolo ad utilizzare beni meno dannosi all'ambiente, od ottenuti con processi più "puliti".

Per quanto riguarda gli strumenti economici a tutela dell'ambiente, alcune centinaia di tipi di "tasse ecologiche" sono ormai applicate in Paesi con diversi sistemi economici. Realizzati quale strumento complementare alla regolamentazione diretta, per non costituire in alcun modo una "licenza ad inquinare", questi prelievi - commisurati alla qualità ed alla quantità degli effluenti - hanno il duplice scopo di disincentivare lo sversamento di tali effluenti, e di raccogliere somme da destinare alla tutela dell'ambiente. (Recentemente, negli Stati Uniti e nella Repubblica Federale Tedesca, sono stati anche creati - sotto lo stretto controllo delle autorità - "mercati" dei diritti d'inquinamento, allo scopo di realizzare in modo efficace standards ambientali restrittivi, soprattutto per l'inquinamento dell'aria.)

Data la complessità dei problemi ambientali, sembra opportuno non rinunciare, almeno, a sperimentare alcuni fra i più avanzati di questi strumenti, resi sempre più utili dalla crescente severità delle politiche ambientali, ed anche in vista dell'unificazione del mercato CEE, che verosimilmente introdurrà

un'armonizzazione pure in questo campo, fra l'altro per motivi di parità di condizioni concorrenziali.

Si è detto che l'obiettivo principale di ogni politica dell'ambiente deve comunque essere la *prevenzione* del danno, piuttosto che l'intervento riparatore. Ma, come si è già detto, le vie per realizzare la prevenzione sono principalmente due: da un lato la pianificazione del territorio (di cui si dirà ampiamente in seguito), e dall'altro l'introduzione di tecnologie "pulite", comprendenti l'utilizzo di processi e di prodotti che esercitano un minor impatto sull'ambiente. Queste tecnologie, d'altro canto, rappresentano l'anello forte di congiunzione tra sviluppo economico e tutela ambientale, poiché consentono la trasformazione del sistema produttivo in senso filo-ambientale.

4.6 Identità di politica ambientale e pianificazione del territorio: sintesi dei criteri esposti

Oggi, la politica ambientale la si pratica essenzialmente attraverso tre tipi di interventi:

- a) interventi urgenti intesi ad allontanare le condizioni di rischio con il rientro delle situazioni ambientali compromesse, al di sopra delle soglie minime di tolleranza riconosciute scientificamente e identificate magari anche legislativamente;
- b) interventi intesi a ripristinare nel medio e lungo periodo situazioni ambientali alterate a fondo, allo scopo di ricostruire quadri territoriali idonei a consentire il benessere ambientale programmato;
- c) interventi intesi a salvaguardare, preservare e tramandare intatti "monumenti ambientali" a cui sia stato attribuito un riconoscimento di valore come bene ambientale e/o culturale.

In realtà, benché i tre tipi di interventi svolgano un ruolo pregevole, la politica ambientale non può esaurirsi in esse, in quanto l'obiettivo di fondo del benessere ambientale è quello di *realizzare un rapporto "equilibrato" e non contraddittorio tra uomo e natura*, e i tre tipi di intervento non sono, per sé, sufficienti a garantirlo.

Infatti, non si tratta soltanto di individuare delle soglie al di là delle quali l'alterazione del rapporto si traduce in condizioni di rischio. Si tratta di perseguire l'obiettivo che le attività umane risultino *sempre conformi* ai processi naturali affinché non siano loro dannose, a breve o a lungo termine; e ciò anche là dove forze e processi naturali vengono risolti apparentemente a vantaggio dell'uomo. Si tratta cioè:

- a) di conoscere e mettere in evidenza le relazioni tra uomo e ambiente, in *tutti* i loro valori: in primo luogo assumendo un *sistema di obiettivi* che riguardino appunto la *globalità* delle relazioni uomo-ambiente, che sono relazioni inerenti all'habitat complessivo dell'uomo, rappresentato da quelli

che normalmente vengono definiti da una concezione complessiva come "valori urbani".

- b) di misurare sistematicamente *effetti e compatibilità* dell'azione umana che persegue i suddetti obiettivi sugli equilibri e processi naturali, e quindi di introdurre *strumenti di misura e di valutazione* che tengano conto in contemporanea dei valori sociali ed ambientali dello sviluppo;
- c) di scegliere gli obiettivi delle *politiche socio-economiche* (non ambientali) *in modo che non risultino incompatibili con quelli delle politiche ambientali*, accelerando o peggiorando la dinamica ambientale in atto; (e ciò adottando anche una prospettiva non immediata, ma storica o addirittura secolare).

Le tre condizioni-obiettivo suddette si assolvono attraverso l'inquadramento degli interventi, di cui si compone usualmente la corrente politica ambientale, in un *processo di pianificazione territoriale di medio e lungo periodo*, fondato su metodi di valutazione e di contabilità prospettiva integrata e su un intenso impegno di ricerca finalizzata alla introduzione di tecnologie (e relative "politiche applicative") filo-ambientali o "orientate all'ambiente". Solo in questo inquadramento si ottiene in modo efficace una politica di "prevenzione" e si assolve a pieno il principio ispiratore di "realizzare un rapporto equilibrato e non contraddittorio fra uomo e natura".

Pertanto una politica ambientale che intenda collocarsi su questo nuovo piano non può non presupporre, come passo preliminare:

- a) la definizione di obiettivi, compatibilità, metodi e strumenti di qualificazione dell'ambiente urbano e di valutazione dello stesso;
- b) la messa a punto di un *Quadro territoriale di riferimento* in cui siano fatte convergere sia le grandi politiche di salvaguardia dei beni ambientali (aria, acqua, coste, foreste, biotopi, paesaggio, etc.) che le politiche produttive (energia, agricoltura, industria, trasporti, etc.), nel convincimento che *la migliore politica ambientale coincide sempre con la più adeguata politica di uso del territorio*.

5. Alcuni aspetti metodologici nella elaborazione dei Programmi e Progetti

Un altro punto saliente che riteniamo degno di essere sottolineato del Rapporto del gruppo di riflessione è quello concernente i metodi di elaborazione dei programmi e progetti. Infatti è ritenuto assolutamente importante che si inizi in Italia una profonda revisione delle modalità in cui *si concepiscono, si elaborano, si avviano, si attuano, si controllano e si valutano i progetti*. A dir tutta la verità, la revisione significa introdurre un qualche metodo, rispetto all'assoluta assenza di metodo e di criteri oggi predominante.

La situazione odierna è caratterizzata da casualità e disordine, al punto che vige una grande mistificazione.

Si preparano, si discutono, si approvano, piani, programmi e progetti che di queste cose hanno solo il nome. E poichè si usano anche i nomi e le parole senza continuità e in totale libertà, il risultato è una grande confusione semantica e di concetti.

E allora le Rapporto si chiede che sia avviato un processo di revisione delle pratiche correnti e di chiarificazione di concetti in materia di metodologia della progettazione; e siano predisposti adeguati *glossari e prontuari di metodi o procedure* (almeno per il settore di intervento della politica ambientale).

Oltre che a dare significati univoci a parole come Piano, Programma e Progetto (assumendo significati e glossari già largamente in uso presso gli organismi della Nazioni unite) il gruppo di riflessione si è raccomandato che si procedesse ad una definizione più precisa dei metodi di elaborazione e di attuazione dei programmi e dei progetti di natura ambientale.

Soprattutto si è sottolineata l'importanza di esprimere con chiarezza nei programmi e progetti la relazione fra le azioni e le risorse impiegate nel progetto ed i suoi obiettivi, immediati e di sviluppo. E si è raccomandato di adottare la nozione di "ciclo del progetto", che si basa sull'idea che l'approfondimento degli obiettivi del progetto e la determinazione dei mezzi da impiegare avvenga in maniera *ciclica* secondo la sequenza:

- formulazione delle ipotesi -> verifica delle ipotesi -> riformulazione delle ipotesi
- passando da livelli di massima fino a livelli via via sempre più particolareggiati.

Esaminando con maggior dettaglio la sequenza troviamo:

- 1) la formulazione di ipotesi relative a:
 - a) gli obiettivi (immediati o di sviluppo) da conseguire
 - b) -le loro priorità rispetto ad un quadro generale definito dal piano o dai programmi
 - c) -le azioni da compiere e le risorse da impiegare;
- 2) la verifica di tali ipotesi attraverso:
 - a) -la valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi che le azioni e le risorse consentirebbero di raggiungere
 - b) la valutazione dei costi e di eventuali impatti negativi;
- 3) la riformulazione delle ipotesi, spingendole ad un livello di maggior dettaglio.

Operativamente poi il ciclo del progetto si concretizza attraverso l'elaborazione, la realizzazione e l'esame retrospettivo.

Si dovrebbe infatti analizzare il ciclo dividendolo in quattro stadi:

- identificazione;
- preparazione;
- valutazione, e
- realizzazione.

Per l'intera durata del ciclo, e non soltanto nello stadio esplicitamente dedicato alla valutazione, occorre *esaminare tutte le alternative* che ad ogni livello si affacciano e sceglierle per il livello di avanzamento successivo. Occorre anche un raffronto costante tra lo scenario con il progetto e lo scenario senza gli interventi delle attività di progetto, soprattutto nel caso di progetti ambientali, dove pesa grandemente l'irreversibilità di scelte quali l'intervento o il non-intervento.

Nello stadio di *preparazione* del progetto si ha l'articolazione più complessa dell'analisi delle alternative e delle scelte conseguenti. Questo è anche lo stadio delle scelte tecnologiche ed istituzionali (agenzia di gestione del progetto, grado di centralizzazione o decentramento delle funzioni dell'agenzia, tipologie di proprietà e di controllo ecc.).

Sempre a questo stadio del ciclo lo studio di fattibilità procede all'identificazione dei beneficiari del progetto, di coloro che ne sostengono i costi diretti ed indiretti e di coloro dai quali dipende l'esito del progetto. Su questo punto un progetto ambientale presenta delle peculiarità che devono essere ben considerate nella predisposizione, da parte del Ministero dell'Ambiente, di un *modulo di presentazione* del progetto.

Lo stadio della *valutazione* propriamente detta (intendendola cioè esercitata non più dal promotore del progetto -che ha curato invece valutazioni preliminari negli stadi precedenti - ma dai decisori) comincia con una prima, generica ma sostanziale valutazione: la rispondenza del progetto al raggiungimento degli obiettivi fissati dal piano e la validità del progetto come strumento di attuazione dei programmi.

Durante la *realizzazione* del progetto è di fondamentale importanza il monitoraggio, per il quale è opportuno che ciascun progetto provveda a fornire le indicazioni di conduzione.

Ebbene sarebbe opportuno che in sede di elaborazione dei progetti ambientali queste prime considerazioni si tenessero presenti e che si predisponessero *schemi operativi e formulari* ispirati a queste considerazioni, perchè certamente si migliorerebbe tutto l'apparato e la procedura di analisi e di valutazione dei progetti.

Il gruppo di riflessione si è limitato, nel Rapporto, a raccomandare che queste ed altre avvertenze vengano fatte oggetto di un *prontuario* ad uso dei "progettisti" (di progetti ambientali).

Ma soprattutto si è raccomandato di adottare una sorta di "quadro logico" della programmazione e progettazione ambientale.

Ora un Progetto Territoriale Ambientale (PTA) si presenta necessariamente come "integrato": in quanto territorialmente identificati i singoli progetti si inseriscono "trasversalmente" in più programmi. È necessario allora approntare una schematizzazione del "quadro logico" (*logframe*) in cui un PTA nasce, si struttura, si valuta. Per quanto concerne la valutazione, infatti, risulterà estremamente più facile e valida se, fin dalla fase di concepimento del progetto, si sarà tenuto conto della definizione, la più sistematica possibile, degli elementi che, in seguito, costituiranno l'oggetto della valutazione.

Così i PTA, sin dal momento in cui vengono ideati, dovrebbero strutturarsi secondo delle indicazioni programmatiche ministeriali, e dovrebbero essere

sottoposti cioè ad una procedura unitaria di impostazione, al fine di contenere tutte le indicazioni e le informazioni che rendano commensurabili i parametri di valutazione. Ciò dovrebbe avvenire anche nel caso che non sia il Ministero dell'Ambiente a gestire i progetti: il Ministero dovrebbe fornire normative e formare personale presso gli altri Ministeri o Enti gestionali su cui eventualmente ricadono i programmi a cui tali progetti sono più vicini.

Così si è ritenuto opportuno fare riferimento al concetto di *log-frame (logical framework)* così come è delineato nelle numerose pubblicazioni delle Agenzie ed Organismi ONU, e cioè come ad una matrice nella quale le righe (logica verticale) rappresentano i livelli di obiettivi del progetto e i mezzi necessari per ottenerli, mentre le colonne (logica orizzontale) indicano come verificarne la realizzazione (si veda il Prospetto 2).

È importante evidenziare, in questo modo, la *concatenazione logica e gerarchica degli obiettivi* che porti a dare alle azioni il loro senso essenziale di *strumenti verso fini ultimi*.

Una tale razionale strutturazione di un sistema di obiettivi e mezzi può servire ad inquadrare con completezza gli obiettivi di un PTA e non rischia di trascurare i possibili effetti laterali su situazioni valutabili nel loro complesso, come quelle di un progetto integrato.

Un "quadro logico" come quello proposto offre sia ai responsabili della pianificazione che ai responsabili della valutazione una *struttura logica* che consente di presentare in forma estremamente chiara le diverse componenti del progetto e le relazioni che intercorrono tra esse. Il "quadro logico" non deve essere considerato né un insieme integrato di procedure, né una guida per la valutazione: esso è tecnicamente neutro e non pretende di indicare quali siano i

PROSPETTO 2

termini, ma serve a verificare la coerenza, della concezione del progetto. Proprio per questo può essere ritenuto un *framework* unificante per la presentazione dei PTA.

Descritto nella sua funzionalità un quadro logico di progetto, il gruppo ne ha descritto anche le utilizzazioni principali:

- 1) il quadro logico è una matrice in cui le linee (logica verticale) rappresentano i livelli di obiettivi del progetto ed i mezzi necessari per ottenerli, mentre le colonne (logica orizzontale) indicano come verificarne la realizzazione;
- 2) la logica verticale si basa sul principio di causalità che deve legare finalità e mezzi. Questo implica che le relazioni tra mezzi e finalità debbono potersi esprimere attraverso espressioni del tipo "se allora (if ... then), ad esempio: "se i mezzi saranno forniti, allora le attività potranno aver luogo, allora potranno essere prodotti degli outputs, se gli outputs saranno stati prodotti, allora potrà essere raggiunto l'obiettivo immediato e, se l'obiettivo immediato sarà stato raggiunto, allora anche l'obiettivo di sviluppo potrà essere raggiunto, il tutto se le condizioni al contorno, ritenute necessarie, si saranno verificate";
- 3) a tutti i livelli di questo ragionamento, con eccezione dell'ultimo, ogni tappa dovrà essere condizione necessaria per il conseguimento della tappa superiore, per esempio la fornitura dei mezzi indicati deve essere necessaria perchè le attività possano essere compiute ed il compimento delle attività deve essere necessaria perchè gli outputs siano prodotti. Non è il caso invece di porre anche la condizione di sufficienza, che potrebbe rivelarsi eccessivamente restrittiva, dovendosi contemplare anche la possibilità che una tappa del livello inferiore assicuri solo un contributo al conseguimento, anche parziale, della tappa superiore;
- 4) nell'ultima colonna del quadro logico è presentato il richiamo alle ipotesi, cioè alle condizioni al contorno più importanti. Esse rappresentano quei fattori esterni che sfuggono al controllo del progetto, ma che sono indispensabili alla riuscita dello stesso. È il caso della possibilità di uso di alcune infrastrutture, presenza di fattori influenti e/o ostacolanti, etc.

L'identificazione di questi elementi che non fanno parte della concezione del progetto permette di definire meglio il progetto stesso e ne accresce la possibilità di successo, soprattutto in un progetto ambientale che è estremamente sensibile ed inficiabile dal contesto esterno. Avendo messo in luce la necessità che siano state previste e che si verifichino alcune condizioni al contorno per poter ottenere gli effetti desiderati dal progetto, si saranno ridotti i fattori di incertezza e potrà essere fissato un limite alle responsabilità interne del progetto stesso.

La conclusione di questo richiamo alla funzionalità e alla utilizzazione del "quadro logico" di un Progetto è che vi è una "tecnicità" (o "professionalità") da rispettare nella stessa elaborazione, costruzione e presentazione di un Progetto. E che, in qualche modo, il Ministero dell'Ambiente dovrebbe promuovere azioni per diffondere e attivare tale tecnicità e professionalità presso i progettisti, a cominciare da quelli chiamati a presentare Progetti.

Il conseguimento di questo obiettivo è apparso al Gruppo di riflessione di estrema importanza giacchè è premessa indispensabile per un buon sistema di controllo, di esecuzione e di valutazione di risultati, una volta avviati i progetti alla realizzazione.

A questo scopo si raccomanderebbe lo sviluppo di una attività di ricerca e studio attivata dal Ministero (ma eseguita da Università e Centri specializzati di ricerca in materia di pianificazione e tecniche di valutazione), che conduca oltre che alla redazione di *manuali*, *prontuari* e *guide* (del tipo di quelli già raccomandati) concernenti la preparazione dei Progetti e la loro valutazione, anche ad un permanente aggiornamento su metodologie, tecniche e procedure della valutazione dei programmi.

6. Alcuni aspetti procedurali nella gestione dei Programmi e Progetti

In materia di "strumentazione" della politica ambientale a medio e lungo termine, il gruppo di riflessione si è limitato a suggerire una maggiore chiarezza nella gestione dei programmi e dei progetti, con chiare ripartizioni di competenze e funzioni ai diversi livelli amministrativi della stessa politica. A questo fine il gruppo ha argomentato e suggerito uno "schema" (o sistema) operativo predefinito, che identifichi con una certa chiarezza gli oggetti, i compiti, le responsabilità e i soggetti di tutte le operazioni.

Lungo le linee dello *Schema Operativo* si potrebbero articolare le concrete azioni per la gestione dei programmi e dei progetti.

Tale schema potrebbe tuttavia essere valido anche nella elaborazione delle "Politiche" (sociali ed economiche) da finalizzare all'ambiente; ma con opportuni adattamenti e limitazioni rispetto allo Schema standard.

Nello Schema standard (che è sintetizzato nel Prospetto 3) si può suddividere l'intera operatività della politica ambientale, in quattro grandi momenti, o fasi; di operatività.

- 1) La fase della definizione degli obiettivi, degli indirizzi e delle politiche
- 2) La fase della elaborazione dei Programmi e dei Metodi di esecuzione (e quindi anche del Controllo di essi).
- 3) La fase della elaborazione dei Progetti di esecuzione dei Programmi (e del Controllo della loro attuazione).
- 4) La fase della esecuzione delle Opere o degli Interventi e loro eventuale Gestione

PROSPETTO 3

Le quattro fasi operative si dovrebbe sempre cercare di distinguerle, non solo nella sequenza effettiva delle attività ma anche nei soggetti istituzionali titolari della attività stessa. Naturalmente non tutte le quattro fasi talora si svolgono entro la responsabilità amministrativa del Ministero: soprattutto la fase 1 potrebbe talora essere svolta da organo superiore al Ministero (CdM, Cipe, Parlamento, etc.). E la fase 4 potrebbe non esserci fra i compiti diretti del Ministero.

Sarebbe però assai importante distinguere nettamente (cosa che invece non sempre è fatta) fra fase 2 e fase 3, che sicuramente ricadono tra i compiti propri del Ministero.

La sequenza proposta è "concatenata" nel senso che i "*terms of references*" di ciascuna fase dovrebbero essere elaborati nella fase precedente e dai titolari della fase precedente. Ecco perché sarebbe opportuno che *come operatori di ciascuna fase siano utilizzati soggetti diversi*: giacché ogni soggetto titolare di una fase deve "programmare", indirizzare, formulare le modalità operative, e quindi, poi, controllare e vigilare l'esecuzione, degli operatori della fase successiva.

6.1 Funzione e soggetti della Fase 1: Indirizzo politico

La fase 1, assolve a funzioni essenzialmente di scelta politica e di indirizzo. Inoltre, include anche le normali funzioni di direzione politico-amministrativa.

È a questo livello operativo che vengono svolte le analisi di conformità delle decisioni da prendersi in campo amministrativo al quadro legislativo e alla normativa in essere. Ed è a questo livello che si deciderà e si preparerà l'eventuale modificazione (da proporre al Governo e al Parlamento) del sistema legislativo e normativo esistente.

È nella fase 1 che si preparano i documenti di orientamento, di indirizzo, le linee di guida. Ed è nella fase 1 che si gestiscono i rapporti con le amministrazioni molteplici che possono essere coinvolte nelle scelte a decisioni; è in questa fase che si colloca la consultazione, la concertazione, e il coordinamento inter-ministeriale.

I soggetti titolari delle funzioni di cui alla fase 1 possono essere molti e diversi, ma tutti di campo politico-amministrativo. Per la decisioni di indirizzo saranno gli stessi organi dello stato ad emettere le loro statuizioni (mediante: diversi strumenti legislativi e normativi a loro disposizione): il Consiglio dei Ministri, il CIPE e altri Comitati di Ministri, e il Parlamento ed altri massimi organi dello Stato, secondo le rispettive competenze istituzionali.

Il Ministro e il suo staff, le Direzioni Generali dei Ministeri competenti e le Commissioni inter-ministeriali a livello di alta dirigenza sono i soggetti tipici di questa fase e i titolari naturali dei documenti che vengono prodotti ufficialmente.

6.2 Funzioni e soggetti della Fase 2: Programmazione

La fase 2 è quello che sembra più trascurata, più deformata, più "inquinata" rispetto alle altre operatività. Invece è premessa di una buona politica ambientale

(ma anche di altre politiche di spesa pubblica) *allargare lo spazio autonomo* di questa fase; la fase di elaborazione e di controllo dei Programmi; la fase che si potrebbe semplicemente chiamare della "programmazione".

Questa fase della operatività è quello più carente. E dovrebbe essere svolta a livello di funzionari della PA. Ma raramente costoro posseggono la preparazione tecnica sufficiente per gestirla.

Si tratta, dunque, essenzialmente, di *funzioni di programmazione*. Ma la programmazione - per essere tale - ha dei contenuti tecnici. Deve essere costruita secondo certe regole, certe procedure, certi metodi. Considerata fuori da queste regole, procedure, metodi essa non è più veramente "programmazione", ma semplicemente elaborazione di indirizzi, di aspirazioni, di intenzioni di linee di guida: tutti elementi propri della fase 1.

In questa fase, infatti, si dovrebbe procedere alla elaborazione delle "strutture di programma", degli "indicatori di programma", procedere all'esame e valutazione di "compatibilità" fra i programmi.

È di questa fase lo studio sulle compatibilità finanziarie. In questo fase si dovrebbe peraltro procedere alla definizione dei criteri e dei parametri di valutazione; alla concezione e prima elaborazione dei Progetti; alla formulazione dei "terms of references" dei Progetti e dei contratti concernenti la loro elaborazione.

È poi di questa fase il compito di assicurare in tutti i suoi aspetti la funzione di valutazione degli stessi Progetti (*ex-ante, in itinere, ex-post*); nonché il compito del monitoraggio dei Progetti, con la eventuale redazione dei Rapporti di esecuzione dei Programmi (al Ministro, al Governo, al Parlamento). Infine, agli operatori di questa fase va il compito "naturale" del controllo, della sorveglianza, e del giudizio di conformità finale dei progetti stessi (di cui alla fase successiva).

Si è detto che proprio questa fase è stata finora la più trascurata. Gli staff ministeriali non sempre possedevano le qualificazioni tecniche sufficienti per gestirla in proprio. E ne hanno così mortificato la funzione tecnica. D'altra parte l'affidamento di queste funzioni alla gestione di numerose società di "progettazione" ne ha svilito la funzione di scelta politica e la complessità decisionale, per appiattirla nella progettazione singola.

Si è creato così un "vuoto" fra il momento politico e il momento progettuale (quello della programmazione) che ha reso l'uno e l'altro confusi ed indipendenti nello stesso tempo.

In attesa che adeguate riforme della amministrazione pubblica, (cioè della qualità e funzionalità della PA), possano permettere di sviluppare questa fase all'interno della PA e delle sue strutture burocratiche ufficiali, il Gruppo di riflessione raccomanderebbe comunque di soddisfare in qualche modo con soluzioni eclettiche, caso per caso, il bisogno di assicurare, nello schema standard operativo, lo svolgimento appropriato di questa fase.

L'importante è che la fase 1 sia seguita da una fase 2 affidata ad entità particolari consapevoli della *specificità* del loro compito. Le chiameremmo *Gruppi speciali di lavoro*, appunto per sottrarci, per il momento, da una identificazione amministrativa delle procedure, in base alla quale fare esistere tali entità.

Il fattore decisivo è che questi Gruppi speciali di lavoro siano composti e diretti da personalità tecniche di prestigio, per dialogare con efficacia:

- a) con l'autorità del livello 1, condizionandola in tutti i casi in cui sia tecnicamente da condizionare e condizionabile, e
- b) con la qualità, in generale buona, delle équipes delle Società di progettazione e di engineering, spesso legate alle fattibilità specifiche, con scarse capacità di visione "orizzontale" e di programmazione.

I Gruppi speciali di lavoro (o *Task Forces*) dovrebbero poter contare su collaboratori - adeguatamente remunerati - provenienti dalle Università, dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, e dal gran numero di organismi di studio e ricerca *non-profit* che esistono in Italia, purché adeguatamente qualificati.

L'operatività in questa fase dovrebbe essere esclusa per quelle Società o imprese (di progettazione) che normalmente operano nella fase 3.

6.3 Funzioni e soggetti della Fase 3: Progettazione

Le fase 3 è certamente più convenzionale (anche se spesso non gestita con la sufficiente qualificazione tecnica).

Si tratta, in sintesi, della elaborazione dei Progetti operativi. È il campo proprio della Società di Progettazione, e il ricorso ad esse da parte degli organi politici-amministrativi (essenzialmente, il Ministero) è bene che sia "concettualmente" collocato in una procedura ben definita, in cui funzioni e ruoli siano aprioristicamente chiari.

La fase della *elaborazione dei Progetti* è abbastanza esplicita per se. Si tratta di procedure alla valutazione della fattibilità, sia tecnica che economica, degli stessi progetti e del loro impatto ambientale. Si tratta di valutare, eventualmente, anche delle alternative progettuali, sempre in base ai criteri, agli indicatori e ai parametri fissati nella fase 2, cioè dai programmi.

I progetti devono inoltre formulare le operazioni tecniche della loro stessa esecuzione; e i tempi tecnici di esecuzione (Piano delle operazioni, PERT, diagrammi di flussi operativi, etc.)

Nei progetti dovrebbe essere inclusa anche la elaborazione dei capitolati di appalto per le opere e per le prestazioni di servizio appaltate. Appartiene anche a questa fase, e al ruolo dei progettisti, di assumere eventualmente anche la direzione dei lavori per le opere e servizi appaltati in base ai progetti da loro stessi elaborati.

I soggetti titolari di questa fase 3 della progettazione sono essenzialmente, come si è detto, le Società di *engineering* e di progettazione, da attivare e coinvolgere nei vari modi, che i sistemi di affidamento di incarico permetteranno. In via di principio, sarebbe assai raccomandabile che si escludessero dalla fase di progettazione quelle Società e imprese che operano normalmente anche come appaltatrici di opere e servizi (costruzione, etc.).

6.4 Funzioni e soggetti della fase 4: Esecuzione e gestione dei progetti

Questa fase, molto banalmente, è la fase della costruzione e fornitura di opere di impianti e di prestazioni di servizi (a tempo determinato o indeterminato), legati alla attuazione degli interventi progettati. È la fase finale "classica" di ogni programma di interventi dello Stato e degli Enti locali.

È una fase normalmente affidata, attraverso gare ed appalti, a Società e imprese (pubbliche e private) di costruzione, di engineering, a Società di gestione, di servizio, etc.

E' probabile che in molti programmi finalizzati all'ambiente questo fase non vi sia, o per lo meno non concerne i ruoli diretti del Ministero dell'Ambiente che delega ad altre amministrazioni dello Stato, alle Regioni e agli altri Enti locali, l'attuazione degli interventi dei programmi e progetti elaborati sotto la sua diretta responsabilità.

6.5 I vantaggi di uno Schema standard operativo più chiaro

I vantaggi di uno Schema standard operativo del tipo di quello sommariamente descritto sono molti.

Le difficoltà che normalmente incontra la PA nell'esercitare "managerialmente" le sue funzioni, con speditezza ed efficienza, produce spesso una specie di delega eccessiva da parte delle amministrazioni stesse a società private esterne per svolgere ruoli di progettazione (specie da quando sono entrate in campo grandi società affiliate ad enti a partecipazione statale (Iri, Eni, Efim, alle quali hanno fatto seguito grossi gruppi privati, Fiat, Montedison, etc.). Ma tali società non riescono a sufficienza ad essere seguite, orientate, controllate, dall'amministrazione stessa. La ragione fondamentale è che - salvo le dovute eccezioni, nell'amministrazione (tra i funzionari di essa anche a livello più elevato) non si trovano facilmente i livelli di qualificazione (ed anche di remunerazione) che si trovano fuori di essa, nel settore privato: non si può perciò far controllare spesso il prodotto di studiosi e professionisti di importante livello, da funzionari inadeguati, anche se forti di un loro "potere burocratico".

Attualmente, la via per dotare di maggiori contenuti tecnici e scientifici l'amministrazione nell'elaborare programmi e valutazioni, ed esercitare una qualche funzione di controllo è quella delle "Commissioni". (Commissioni di elaborazione dei programmi, Commissioni di vigilanza etc.).

Questa via, largamente praticata anche presso il Ministero dell'Ambiente, può essere utile solo in alcuni casi; ma ai fini del problema in oggetto sembra abbia dato cattiva prova di se. Essa è certamente preferita dagli alti funzionari, presso i quali le Commissioni operano, ma non migliora la qualità dell'opera delle Commissioni. Esse si riuniscono sempre con difficoltà, discutono molto, ma realizzano poco; qualche volta raggiungono un certo consenso, con qualche documento predisposto dai funzionari (segretariato); ma non si ottiene - anche a livello direzionale-operativo - quella "permanente" prestazione di direzione e controllo che sarebbe necessaria. Il "profilo" dell'amministrazione rimane basso; il

"profilo" delle Società di progettazione, se elevato, non si integra con i bisogni e i tempi dell'amministrazione; se basso, nessuno se ne accorge.

L'autorità ministeriale invece avrebbe bisogno di un ruolo permanente di gestione di certi programmi da parte di persone di elevata capacità professionale, a pieno tempo, anche se non inquadrati nel regime giuridico del pubblico impiego. Nelle condizioni correnti attualmente, si riescono invece a mobilitare solo giovani leve, magari anche professionalmente qualificate, ma senza il dovuto grado di esperienza; ovvero ad avere "consiglieri d'alto rango" nelle Commissioni, che non si assumono però nessuna responsabilità diretta nella gestione dei programmi.

È difficile immaginare che con eventuali riforme del Pubblico impiego si potrà risolvere alla base il problema che abbiamo identificato; cioè che si potrà creare tra azione politica dei Ministeri e progettazione delle Società di consulenza il necessario "filtro" di indirizzo, di programmazione e di controllo (la fase 2).

La "soluzione" che sembra la più appropriata, dati i bisogni, e le circostanze, sembra essere - come si è detto - quella di realizzare, caso per caso, delle *task force* altamente qualificate, con staff a pieno tempo, diretto da responsabili di elevato livello, con il compito contrattuale (di carattere permanente) di "gestire" ciascun programma e/o progetto, da affidare successivamente (fase 3) alle Società di progettazione, e svolgere il necessario lavoro di indirizzo, controllo, vigilanza *per conto e in nome* del Ministero.

La proposta, di cui sopra, relativa alla utilizzazione di esperti qualificati, riguarda dunque soprattutto la fase 2, che è normalmente la fase più trascurata, ma che è quella che invece rende la progettazione della fase 3 efficace e ben fatta.

Il compito dei titolari della fase precedente non si dovrebbe esaurire con l'affidamento dell'incarico e l'elaborazione del programma da assegnare alla fase successiva, ma dovrebbe continuare per tutto il periodo di esecuzione della fase successiva (e anche dopo) come azione di direzione, controllo, sorveglianza, e soprattutto di valutazione (sia "in corso d'opera" che "ex-post") del risultato del lavoro assegnato, cioè del grado di conseguimento dell'obiettivo prefissato (seguendo i criteri tecnici della programmazione e della progettazione che si sono richiamati nel cap. 4, in particolare nel par. 4.10).

In termini assai semplici, si può dire: che il politico e l'alto dirigente amministrativo dovrebbero non solo orientare, ma anche controllare e valutare il programmatore; quest'ultimo dovrebbe non solo orientare e definire le modalità di esecuzione della progettazione ma anche controllare e valutare l'operato del progettista; così come il progettista non deve esaurire la sua opera nel progetto, ma continuare a controllare e valutare l'attività di chi esegue, avendo ricevuto l'appalto delle opere.

Da qui discende la "incompatibilità" gestionale fra i ruoli lungo la *line*, di cui si è fatto cenno a proposito dello Schema standard di operatività proposto e l'opportunità che tali ruoli non siano coperti dagli stessi soggetti. D'altra parte, oltrechè amministrativa e funzionale, si dovrebbe supporre anche una certa incompatibilità "tecnica" fra i detti ruoli: se ognuno si specializza in un certo mestiere, sarà meno qualificato per un altro. Non sono purtroppo rari i casi di politici che si mettono a fare i programmatori, di programmatori che si mettono a fare i politici (quanti "elenchi di opere o di interventi finanziari a disposizione di

.." vengono chiamati "piani" o "programmi" senza averne nessuno dei requisiti!). E soprattutto preme qui sottolineare (perchè meno evidenti, meno di comune opinione) il caso di programmatori che si improvvisano progettisti e - fenomeno ancora più diffuso e dannoso - di progettisti che pensano che il "progetto" spesso possa sostituire il programma:mentre il programma dovrebbe precedere il progetto, esplicitandone le finalità e, nello stesso tempo, fissando i modi per misurarne l'efficacia.

Si è sviluppato in Italia, un certo costume fra le società industriali, di costruzione, di appalto e di concessione, di creare anche società di progettazione e di studio, proprio allo scopo di "entrare" nella fase precedente alla elaborazione dei programmi e dei progetti, e facilitare quindi l'acquisizione successiva di opere. (Si sa peraltro che dal momento della politica/programmazione fino al momento della progettazione/esecuzione, la dimensione degli impegni finanziari cresce a dismisura. In questi processi integrati societari, non è raro incontrare imprese che mantengono in perdita le proprie società di consulenza e progettazione, giacchè ne hanno un ritorno in termini di marketing delle opere e degli appalti).

Non si può impedire a grossi gruppi industriali di generare anche società di progettazione, e a queste ultime di generare anche società di ricerche e studi per offrire servizi anche "a monte" della stessa progettazione. Sarebbe però raccomandabile (almeno nell'ambito delle procedure di attuazione della politica ambientale) che quando una società di un gruppo, indipendentemente dalla sua qualificazione, presta servizi nella "fase" della programmazione, rinunci ad operare nella fase della progettazione (così come sarebbe altamente raccomandabile che, se si assume il ruolo della progettazione, fossero altre le imprese che appaltano i lavori!)