



REGIONE LIGURIA

EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS ET PROGRAMMES



VALUTAZIONE AMBIENTALE DI PIANI E PROGRAMMI

ASPETTI DI PARTECIPAZIONE E COMUNICAZIONE NELL'ATTUAZIONE DI UN PROGETTO DI TRASFORMAZIONE URBANA DI UN'AREA DEL COMUNE DI VENTIMIGLIA INDIVIDUATO DAL PIANO TERRITORIALE REGIONALE

Sintesi delle sperimentazione

settembre 2004



PREMESSA

Il presente documento descrive le attività svolte collateralmente alla sperimentazione prioritariamente sviluppata nell'ambito di ENPLAN. Esso fa riferimento allo sforzo di approfondimento della tematica della partecipazione, svolto a carico di un ambito territoriale definito (specificazione del Piano Territoriale Regionale), e caratterizzato da notevoli problematiche relative alla condivisione delle scelte di destinazione finale delle aree e delle risorse. Quelle svolte sono analisi forzatamente preliminari, visto il tempo e le risorse che è stato possibile dedicare al tema specifico, ma rappresentano un punto di inizio importante per l'impostazione dello sviluppo di dinamiche concertative efficaci (con riferimento anche alla costituenda STU – società di trasformazione urbana).

1. FINALITÀ DELLA SPERIMENTAZIONE

La sperimentazione, condotta dal Gruppo Ricerca, ha approfondito il tema della partecipazione nell'ambito del processo di definizione di scelte che incidono sui sistemi territoriale, ambientale e socio-economico di un'area.

Nello specifico attraverso la sperimentazione si è cercato di individuare alcune metodologie per la gestione efficace della partecipazione, prendendo come caso studio quello relativo ad un intervento di trasformazione urbana di un'area situata nel Comune di Ventimiglia.

TRASFORMAZIONE URBANA DELLE AREE DI LAGO E PEGLIA

Il Piano Urbanistico Comunale (PUC) del Comune di Ventimiglia, attualmente in adozione, prevede per queste aree una serie di trasformazioni atte a recuperarle in termini urbanistici, ambientali e paesaggistici. Tali indicazioni sono coerenti con quanto stabilito nella pianificazione sovraordinata, in particolare il Piano Territoriale Regionale (PTR).

L'intera area è stata individuata come un Distretto di Trasformazione e ne è stata prevista la bonifica attraverso il potenziamento dei servizi pubblici, nuove residenze, parcheggi di interscambio e a servizio del centro storico, un nuovo parco urbano al posto del campeggio, la rilocalizzazione di un centro commerciale e del deposito degli autobus pubblici.

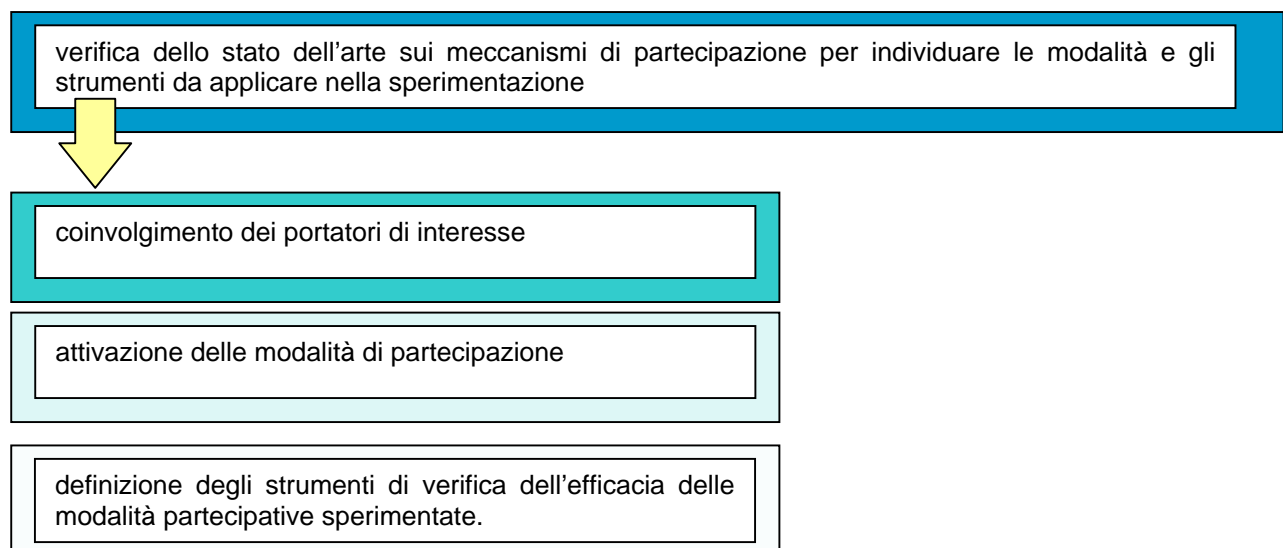
Tali aree costituiscono infatti una grande risorsa di spazi non sfruttati in modo ottimale (circa 30 ettari) che si trovano a diretto contatto con il centro storico medievale a nord (la Rocca) e quello ottocentesco ricco di attività commerciali e dei principali servizi urbani ad est.

Attualmente l'area golenale confinata tra fiume Roja, barriera autostradale e linee ferroviarie è stata utilizzata parzialmente per ospitare i campi sportivi pubblici, un campeggio, un canile, i vecchi macelli e alcune attività artigianali. Nel tempo è stata anche occupata da un certo numero di insediamenti abusivi a carattere residenziale.

Il progetto di riqualificazione prevede la costituzione di una società di trasformazione urbana (STU) come strumento gestionale attuativo, composta da soggetti pubblici e privati (Società Autostrade dei Fiori S.p.A., Società di gestione del servizio ferroviario dello Stato, Demanio Fluviale, Azienda Regionale Trasformazioni Edilizie ARTE, ANAS, Riviera Trasporti, Regione Liguria, Provincia di Imperia, Comune di Ventimiglia).

Propedeutica all'attivazione della STU è la definizione di un accordo di programma nell'ambito del quale tutti i soggetti pubblici definiscano i propri ruoli, le risorse attivabili e le tempistiche delle operazioni.

L'approccio metodologico seguito è articolato nelle seguenti fasi:





2. I RISULTATI

La sperimentazione è stata orientata principalmente alla definizione dei criteri e della modalità di partecipazione alle scelte di trasformazione urbana di un'area circoscritta, ma rappresentativa di diversi interessi e conflittualità, e si è sviluppata attraverso quattro fasi principali:

1. verifica dello stato dell'arte sui meccanismi di partecipazione per individuare le modalità e gli strumenti da applicare nella sperimentazione;
2. coinvolgimento dei portatori di interesse
3. attivazione delle modalità di partecipazione
4. definizione degli strumenti di verifica dell'efficacia delle modalità partecipative sperimentate.

In relazione al primo punto, il Gruppo di Ricerca ha prodotto una relazione che offre una panoramica sia a livello nazionale che internazionale dei processi di partecipazione già sperimentati nel corso di iniziative analoghe a quella oggetto della sperimentazione ligure.

I soggetti portatori di interesse sono stati individuati in un primo momento tra quelli che partecipano alla costituenda STU a regia comunale, che dovrebbe comprendere alcuni soggetti pubblici o a prevalente capitale pubblico con i quali sono già stati attivati positivi contatti:

- a. Società Autostrade dei Fiori S.p.A.
- b. Società di gestione del servizio ferroviario dello Stato
- c. Demanio Fluviale
- d. Azienda Regionale Trasformazioni Edilizie (ARTE ex IACP)
- e. ANAS
- f. Riviera Trasporti
- g. Regione Liguria
- h. Provincia di Imperia.

A questi si aggiungono i soggetti privati, quali i proprietari delle aree interessate, i gestori del centro commerciale esistente, quelli che dovrebbero proporre la trasformazione e gestione del complesso pubblico degli ex macelli, con operazioni di project financing, oltre ad un importante istituto di credito da individuarsi.

Allo scopo di effettuare una sperimentazione sul campo, utile per verificare la validità dello strumento prescelto ed approfondire il tema della partecipazione nell'ambito del processo di definizione delle scelte che incidono sul sistema di trasformazione di un'area, sono state redatte due schede/questionario strutturate e specificatamente orientate.

Le schede costituiscono lo strumento individuato in questa fase del processo per l'attivazione di modalità comunicative interattive, prevedendo cioè un ascolto ancor prima che si avvii la partecipazione vera e propria.

L'impostazione data alle schede è articolata ma di semplice lettura e si compone prevalentemente di domande dirette seguite da alcune ipotesi di risposta 'chiusa', e mira ad offrire uno strumento omogeneo di rilevazione e nel contempo fornire elementi di approfondimento e sensibilizzazione in chiave ambientale per gli attori coinvolti.

L'obiettivo perseguito è di prefigurare e promuovere relazioni collaboranti fra attori di tipo istituzionale ed altri attori territoriali, in un'ottica di sviluppo locale autosostenibile.

Oltre ai soggetti istituzionalmente coinvolti nella conferenza di indirizzo e ai proprietari delle aree, rappresentati sia da soggetti pubblici o a prevalente capitale pubblico che da proprietari privati, sono stati identificati altri soggetti direttamente interessati all'iter decisionale dell'intervento, in quanto operatori economici potenzialmente attivi, referenti di alcune associazioni cooperativistiche della Lega quali Abitcoop e Coop Liguria e di associazioni di categoria sportive e commerciali con attività da ricollocare in zona.

La prima scheda/questionario è stata orientata quindi ad acquisire informazioni su questi soggetti individuati come portatori di interesse, e costituisce anche un primo momento di verifica sulla



propensione dei soggetti ad un intervento consapevole, in quanto tratta aspetti quali la conoscenza e l'interesse rispetto ai temi ambientali, la disponibilità a partecipare attivamente ad un processo di riqualificazione della zona che può mettere in discussione interessi economici dei singoli per favorire il perseguimento di obiettivi collettivi di sostenibilità ambientale, e favorire così un percorso di tipo concertativo tra gli operatori interessati.

Il secondo questionario predisposto è stato redatto per poter effettuare una esperienza di partecipazione allargata e rivolto all'utenza abitativa attuale e potenziale individuata: i residenti abusivi, che occupano attualmente una parte dell'area allo studio, gli abitanti del quartiere ove è attualmente sito il centro commerciale da rilocalizzare, e la cittadinanza in genere, per capire quale è l'orientamento evolutivo di una società locale e le trasformazioni che stanno avvenendo nella popolazione che si identifica nella comunità di Ventimiglia, con l'obiettivo di acquisire informazioni nelle seguenti aree disciplinari:

- profili socio-economico della famiglia;
- caratteristiche dell'abitazione attuale e propensione abitativa;
- conoscenza/interesse per i temi ambientali;
- disponibilità alla partecipazione.

Per renderne più agevole la compilazione, il questionario è stato strutturato in due sezioni distinte: la sezione A relativa alla domanda abitativa pregressa esistente e alla propensione abitativa dell'utenza e riguarda la popolazione interessata ad un potenziale cambiamento di abitazione, e la sezione B che indaga sulla conoscenza e l'interesse che incontrano i temi ambientali ed un utilizzo diretto delle tecniche e dei materiali bioecologici e per il risparmio energetico, oltre a verificare la disponibilità alla partecipazione diretta. Tale sezione è stata rivolta a tutti coloro, cittadini e residenti, che sono disponibili a fornire un contributo diretto e a partecipare al dibattito per definire lo sviluppo futuro in chiave di sostenibilità di alcune zone significative della città, quali quella in esame.

La compilazione pertanto ha riguardato, in alternativa, l'intero questionario A + B o la sola parte B, in relazione all'interesse dell'intervistato.

Il questionario così redatto è stato distribuito presso il punto di ascolto della associazione dei consumatori collocata presso il Centro Commerciale di Roverino che svolge, presso la sezione soci locale, attività di sensibilizzazione, formazione e informazione nel campo della alimentazione biologica e dei problemi di carattere ambientale, con interviste dirette ai rappresentanti delle famiglie della zona effettuate dai responsabili della sezione, che hanno aiutato gli intervistati nella compilazione del questionario. E' stato pertanto testato su un campione di utenza pre-individuata costituito complessivamente da 46 famiglie potenzialmente interessate all'intervento di riqualificazione urbana con caratteristiche di sostenibilità ambientale, secondo gli indirizzi del PTR.

I dati acquisiti dalla sezione *A indagine sull'utenza abitativa* hanno consentito di analizzare ed elaborare informazioni sulla propensione abitativa della popolazione coinvolta, e di acquisire informazioni utili per ricondurre ad un momento unitario la molteplicità degli interessi e delle situazioni derivanti da una proprietà immobiliare estremamente frazionata e spesso differenziata per situazioni sociali ed economiche, al fine di:

- poter effettuare una prima valutazione sotto il profilo socio-economico dell'utenza abitativa attuale e potenziale,
- stabilire quale sia l'onere finanziario eventualmente sopportabile dall'utente nell'ipotesi di acquisto o ristrutturazione dell'immobile e il grado di utilizzo delle unità edilizie che li ospitano,
- definire, in prima approssimazione le necessità e la consistenza della nuova popolazione insediabile, fermo restando, quale obiettivo primario, la necessità di mantenere gli attuali residenti, senza innescare meccanismi tendenti alla loro espulsione, in particolare per i residenti abusivi della zona,
- poter individuare in che misura deve essere concentrato l'intervento pubblico (Comune o ARTE), la proprietà in forma cooperativa e dei privati, per prefigurare un ventaglio di soluzioni tali da soddisfare le differenti richieste, sia sul piano delle scelte progettuali e della propensione abitativa emergente, sia su quello del reperimento delle più idonee risorse finanziarie, da coniugare con gli indirizzi di sostenibilità che si vogliono imprimere all'intervento.



Gli edifici residenziali che costituiscono gli insediamenti degradati della zona sono di scarsa qualità e abitati da famiglie a reddito basso o medio basso, qualche volta in affitto ma più spesso in proprietà, inoltre una parte di questi alloggi sono stati costruiti abusivamente, quindi la loro dismissione non dà diritto a riconoscimenti finanziari per acquisire abitazioni sostitutive per gli attuali abitanti.

Inoltre spesso tali alloggi offrono alle famiglie residenti utilità aggiuntive all'abitare, quali legami di vicinato, centralità o prossimità a determinati servizi sanitari o scolastici, che conferisce *un'elevata utilità legata a ragioni soggettive*.

Infatti il grado di soddisfazione espresso sulla attuale abitazione è risultato essere positivo per oltre l'83% degli intervistati, e per il 23% dei casi è riferito al gradimento per il contesto esterno in cui essa è collocata.

Viceversa solo il 4% dell'utenza ha manifestato interesse ad un eventuale trasferimento in altra zona, mentre le aspettative future sono prevalentemente orientate alla permanenza in loco con la ristrutturazione dell'abitazione attuale, per il 45%, anche se solo il 16,67 % dell'utenza ha dichiarato di avere già effettuato interventi manutentivi, o cambiando abitazione ma rimanendo nella stessa zona in regime di proprietà o in affitto, per circa il 50%.

Quindi il primo nodo da sciogliere è quello della conoscenza e della rappresentazione delle *specifiche utilità*, per trovare forme di compensazione *monetarie o non*, e modalità operative per realizzarle.

Lo scopo è poter prefigurare meccanismi di mercato per far sì che la rivalorizzazione immobiliare innescata dall'intervento di riqualificazione urbana previsto, si associ alla produzione di beni e servizi di elevata qualità collettive (polifunzionalità degli insediamenti, prestazioni ecologiche, accessibilità, sicurezza ecc.) limitando però quanto più possibile l'intervento pubblico diretto.

Questo perché gli strumenti di intervento di cui le amministrazioni locali dispongono sono vincolati al rispetto di rigide regole amministrative e contabili, rivolte a risolvere tipologie del disagio abitativo più ricorrenti e standardizzate, che quindi non risultano adatte a realizzare sistemi di compensazione che affrontino queste problematiche.

Di qui l'importanza di creare le condizioni giuridiche ed operative che consentano ad altri soggetti orientati nelle loro azioni a valori di solidarietà, quali cooperative o onlus, per coadiuvare gli enti pubblici nel realizzare politiche abitative socialmente compatibili e ambientalmente qualificate.

Svariate esperienze in tal senso sono state sviluppate, sia a livello nazionale che europeo, con una utenza sociale sensibilizzata che si è avvalsa di organizzazioni cooperative indipendenti, quali la Federabitazione Europa, per realizzare interventi di *edilizia residenziale in chiave bioecologica*, acquisendo anche contributi a livello comunitario per i progetti pilota ambientalmente sostenibili. Tra le più significative si cita ad esempio il progetto *SHE – Sustainable Housing in Europe*, progetto dimostrativo finanziato nell'ambito del 5° Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo, sottoprogramma Energia Ambiente e Sviluppo Sostenibile, che si concluderà nel Febbraio del 2008 e che mira a dimostrare la reale fattibilità di un abitare sostenibile, attraverso progetti pilota realizzati in quattro differenti nazioni europee, applicando l'edilizia sostenibile nella prassi comune e integrando la sostenibilità con la partecipazione degli utenti in tutti le principali fasi del processo.

Questa è considerata la strada giusta da percorrere per passare da una prassi straordinaria di realizzazione di abitazioni sostenibili ad una ordinaria, che riesca a far fronte pertanto ai maggiori costi di realizzazione, con i benefici economici, ambientali e sociali che questa ordinarietà meriterebbe.

I risultati dell'indagine relativa alla sezione B *ambiente e partecipazione* hanno consentito di effettuare alcune prime valutazioni analizzando gli ostacoli e i punti di vista sull'ecologia urbana, per favorire lo sviluppo di soluzioni ambientalmente sostenibili e la praticabilità di un coinvolgimento per definire nuove idee per future iniziative a livello locale, evidenziando così che esiste un diffuso interesse sui temi ambientali, ma manca senz'altro un'adeguata informazione e formazione.

Oltre il 60% degli intervistati infatti ritiene che il rispetto dell'ambiente può contribuire a migliorare la qualità e la sicurezza della vita quotidiana, dato questo allineato con il risultato di altri sondaggi effettuati a livello nazionale e europeo, ma poi emerge una conoscenza limitata delle specifiche tematiche ambientali. Infatti se circa il 45% dell'utenza dichiara di voler approfondire il tema del risparmio energetico e almeno il 50% è disponibile ad effettuare nella propria abitazione interventi di isolamento termico per il contenimento delle dispersioni di calore nell'edificio, emerge però una



generale minore informazione su temi quali la pratica della raccolta differenziata evidenziata dal 22,73%, e l'utilizzo di tecnologie energetiche alternative segnalata dal 13,64 %, e solo il 9 % ha dichiarato di volere approfondire la conoscenza di tecniche e materiali naturali con la bioarchitettura. La disponibilità di incentivi economici mirati è comunque risultata la condizione di realizzabilità di questi interventi per circa il 64% degli intervistati, mentre il 22% complessivamente non è favorevole o li ritiene troppo costosi.

La crescente domanda di incentivi mirati ad una edilizia ecologica è emersa anche da una indagine recentemente effettuata dalle Concooperative attraverso Federabitazione e rivolta a oltre 250 enti pubblici di dimensioni diverse, da cui è risultato che oltre la metà delle Amministrazioni (55% degli intervistati) già concedono incentivi per interventi edilizi eco-compatibili, anche se con forme differenziate, quali gli sconti sugli oneri di urbanizzazione (per il 28%), incentivi volumetrici (per il 21%) o introducendo dei vincoli alla edificabilità (per il 16%).

E' opinione diffusa, infatti, che il sistema degli incentivi mette gli operatori di fronte a scelte fra soluzioni ordinarie e quelle incentivate, e che così si innesca un processo culturale in grado di modificare le prassi edilizie correnti, mentre nel caso di obblighi o interventi cogenti, l'operatore tende ad assumere un atteggiamento passivo o addirittura a cercare di ridurre al minimo la ricaduta della norma sul proprio operato.

Un excursus sull'apparato normativo già esistente in Italia per gli interventi urbanistici ed edilizi in chiave bioecologica, secondo il principio che la diffusione di leggi regionali e regolamenti edilizi che introducono criteri di biocompatibilità favoriscono la diffusione degli interventi con caratteri di sostenibilità sia nel pubblico che nel privato, è stato sviluppato nel precedente rapporto del febbraio 2004.

La consapevolezza che interventi significativi di trasformazione urbana comunque richiedono una necessaria ridefinizione dell'intero processo edilizio, che veda la partecipazione e il pieno coinvolgimento degli utenti finali, ha orientato anche una verifica sulla effettiva disponibilità ad una pratica di partecipazione da parte della popolazione coinvolta, al fine di garantire l'accordo e l'impegno dei cittadini: il 40% degli intervistati si è dichiarato interessato a fornire un contributo diretto per definire sia lo sviluppo futuro dell'area in cui vive che di alcune zone significative della città, con una disponibilità ad effettuare incontri di tipo partecipativo con una frequenza media settimanale per oltre il 22% e mensile per il 18%.

La fase conclusiva della sperimentazione, relativa al monitoraggio sull'efficacia delle *modalità partecipative sperimentate*, al momento non è stata ancora avviata e lo potrà essere solo nelle fasi successive del processo, essendo state individuate modalità quali gli accreditamenti da parte dell'utenza coinvolta alle manifestazioni pubbliche e alle iniziative mirate.

La riproduzione sul territorio di interventi sostenibili e con caratteristiche bio-ecologiche implica *la diffusione di una cultura del costruire* sensibilizzata e informata rispetto alle esigenze della sostenibilità ambientale, sia a livello di operatori che di utenza. Ciò conferisce quei presupposti di *ripetibilità* delle esperienze che ne consente la diffusione sia a livello locale che nazionale, e ne rafforza il suo potenziale interesse anche a livello comunitario, in quanto indirizza le scelte progettuali e costruttive in relazione ad un bilancio costi-benefici energetico-ambientale consapevole.

La pianificazione partecipata e comunicativa può offrire in tal senso, supporti metodologici e indicazioni organizzative con diversi livelli di sensibilizzazione dei gruppi di cittadini direttamente o meno coinvolti, svolgendo un ruolo di accompagnamento alla definizione delle trasformazioni e alla costruzione delle proposte. Viceversa è stato evidenziato come possono essere elevati *i costi della non partecipazione* a cui ci si espone non predisponendo il terreno sociale adatto all'intervento, non solo per ottenere la non ostilità della collettività, ma per il coinvolgimento attivo necessario al successo della operazione di trasformazione urbana e al raggiungimento degli obiettivi pubblici e di mercato perseguiti.

Gli elementi di controllo sugli effetti ambientali introdotti nell'attuazione del piano e la validità di questo approccio *possono essere valutabili in una prospettiva di medio/lungo periodo*, per le ricadute che si possono avere in termini di risparmio energetico, di tutela dell'ambiente e salvaguardia della salute.



Il potenziale di riproduzione, infatti, investe in ugual misura la progettazione del territorio e il coinvolgimento dei diversi soggetti preposti, la predisposizione *di strumenti normativi* per interventi con carattere di sostenibilità sia nel pubblico che nel privato e *l'introduzione di incentivi* che ne favoriscono la diffusione.

Le potenziali ricadute indotte sono di carattere ambientale ma anche socio-economico, in quanto contemplano il rilancio e la riqualificazione delle imprese e di tutti gli operatori attivi nel settore edilizio e coinvolgono direttamente gli utenti sia sugli aspetti di qualità abitativa che di comportamenti e stili di vita, e quindi di valori sociali altamente condivisibili.