



Unione Europea
Fondo Europeo
di sviluppo regionale



*Ministero dell'Economia
e delle Finanze*

**autorità
ambientale**

**integrazione
della componente
ambientale
in una prospettiva
di sviluppo
sostenibile**

**programmi
cofinanziati dai
fondi strutturali**

LEADER +

Relazione annuale 2003

Comitato di Sorveglianza del programma LEADER+ Relazione annuale 2003

In occasione del Comitato di Sorveglianza 2002 l'Autorità Ambientale aveva richiamato l'attenzione su alcune linee di tendenza che si andavano allora evidenziando nell'attuazione del Programma LEADER+ nella nostra Regione, nonché, contestualmente, sull'esistenza di strategie di sviluppo esterne al Programma che, agendo nella stessa realtà sociale ed economica e nel medesimo quadro territoriale ed ambientale ma ponendosi finalità diverse, potevano ostacolare e, al limite, anche pregiudicare la riuscita del Programma.

Tra i settori di sviluppo proposti dai Piani di Sviluppo Locale (PSL) presentati dai GAL il turismo risultava occupare una posizione predominante e centrale, costituendo lo sviluppo turistico obiettivo di molti finanziamenti specifici, ma anche obiettivo strategico di riferimento per azioni relative ad altri settori. È del tutto superfluo ricordare che nella filosofia di LEADER+ il turismo di cui si va alla ricerca è un turismo diffuso, basato sulla conoscenza, il godimento ed il rispetto dei beni ambientali, naturali e storico-culturali, intesi nella loro più ampia accezione, che i territori rurali offrono.

L'Autorità Ambientale si è dunque trovata, e si trova, ad espletare il difficile compito di valutare non solo gli specifici impatti delle singole Azioni previste da LEADER+, che solo raramente sono correlate con impatti *materiali e diretti* sulle componenti ambientali, ma anche l'impatto complessivo che lo sviluppo di un'economia che abbia quale principale pilastro un turismo culturale- ambientale potrà avere su un sistema territoriale vasto ed eterogeneo, quale quello costituito dall'area eleggibile. Si tratta, in altre parole, di valutare un fenomeno d'insieme i cui singoli fattori impattanti sono, al momento, discernibili e distinguibili solo con molta approssimazione ed i cui effetti sono comunque dilazionati nel tempo e non agenti al presente.

Per quanto concerne, invece, il grave problema rappresentato da quelle strategie di sviluppo che si pongono in contrasto o non si coordinano con gli obiettivi di LEADER+, erano state individuate alcune tra quelle azioni e politiche che con la loro realizzazione possono comportare modificazioni del territorio rurale tali per cui viene a ridursi, ed al limite a perdersi, la connotazione stessa di "ruralità" del territorio, rendendo inadeguati progetti ed interventi elaborati in funzione di un territorio rurale.

Attività svolte

Con l'anno 2002 si è conclusa la fase programmatica di LEADER+ ed è iniziata quella operativa nella quale le strategie proposte sono state concretamente messe a confronto con la realtà sociale, economica ed amministrativa del territorio.

Nell'anno in corso i GAL hanno poi elaborato un gran numero di progetti esecutivi per la realizzazione dei Progetti Pilota, hanno predisposto e pubblicato, quando previsti, i relativi bandi; inoltre alcuni progetti sono già giunti a conclusione. L'Autorità Ambientale ha partecipato ai momenti di confronto tra i GAL e l'Autorità di Gestione analizzando sia le Azioni che più specificatamente avevano contenuti ambientali (es. Azione 1.2, Azione 3.3),

sia quelle Azioni che potevano accrescere la loro sostenibilità integrando l'ambiente come politica trasversale.

Inoltre, quest'anno, il Comitato di Gestione, al cui interno ha lavorato l'Autorità Ambientale, si è riunito per valutare e selezionare i PSL presentati per la seconda tornata di finanziamenti, giungendo all'ammissione di due ulteriori GAL e portando a dieci il numero di PSL da attuare.

Esaminando ora i progetti esecutivi presentati dai GAL, si può affermare che le considerazioni fatte dall'Autorità Ambientale, in seguito alla prima valutazione dei PSL, sono state largamente confermate sia dai contenuti dei progetti stessi, nell'ambito dei quali il turismo assume una posizione centrale e preminente, sia da una nutrita serie di altre iniziative che i territori interessati, ai diversi livelli di rappresentatività amministrativa (Province, Comunità Montane, Comunità Collinari ecc.), hanno nel frattempo intrapreso.

Per quanto riguarda invece la possibilità che LEADER+ ha di plasmare secondo le proprie linee di indirizzo i tratti economici e culturali dei territori di applicazione, e la sua capacità di opporsi con successo a quelle azioni che provocano sensibili ed irreversibili alterazioni dei caratteri di ruralità dei territori medesimi, il tempo trascorso è ovviamente troppo breve perché si possa, oggi, rispondere, anche solo in via di ipotesi, alle domande che già l'anno scorso si erano poste.

Al fine di portare un qualche contributo all'attuazione ed alla riuscita del Programma, l'Autorità Ambientale ha deciso di fornire in questo documento alcuni approfondimenti e considerazioni specifiche riguardanti le strategie di sviluppo turistico e le possibili interferenze con esso, oltre che di proporre uno schema di valutazione ambientale, che sarà sviluppato ed applicato successivamente, come strumento per garantire l'integrazione dei temi ambientali nelle fasi di attuazione dei PSL e per controllare, in modo sistematico, gli eventuali effetti delle strategie esterne al programma sul territorio di analisi.

Riflessioni per lo sviluppo di un'economia turistico- ambientale

Sostenibilità e durabilità dello sviluppo turistico

In primo luogo è necessario compiere alcune riflessioni riguardo alla natura degli impatti ambientali che un'attività quale il turismo può esercitare ed ai criteri ed alle cautele che una comunità locale, che voglia fondare il proprio sviluppo economico su tale attività, deve adottare per garantirne la remuneratività e la durabilità nel tempo.

Fondamentale caratteristica dell'esercizio del turismo, se considerato in rapporto ad altre attività quali ad esempio le attività industriali, è la sua *elasticità*, che nasce dalla possibilità di effettuare un "dosaggio" quantitativo tale per cui non venga superata la soglia oltre la quale si procurano alterazioni irreversibili.

Tale principio è quello che si applica nei casi in cui la fruizione *puntuale* di singoli beni naturali e/o culturali (Parchi naturali, musei, monumenti storico- architettonici, ecc.), è regolata in modo tale per cui l'afflusso di visitatori è distribuito nell'arco del tempo in modo da non oltrepassare la capacità di carico del bene stesso. Tale capacità di carico può in genere essere determinata con buona precisione in funzione della natura e delle proprietà dell'oggetto in questione (sia esso fauna, vegetazione, patrimonio pittorico o scultoreo, o altro) e della sua resilienza.

Più difficile è, ovviamente, valutare la capacità portante di ambiti territoriali più vasti e di sistemi ambientali più complessi, quali quelli che rientrano nel raggio d'azione dei GAL e degli Enti Locali, in rapporto ai quali i GAL svolgono la loro azione.

Senza approfondire ulteriormente tale problema, che non sarebbe possibile trattare adeguatamente in questa sede, si richiama l'attenzione su due punti che paiono di rilevante importanza e che vengono, invece, alquanto sottovalutati, se non del tutto ignorati, allorché si affronta l'argomento del turismo, della sua gestione e degli impatti ambientali ad esso correlati.

1) l'elasticità, che abbiamo rilevato come propria dell'esercizio dell'attività turistica, non è infinita ma ha sempre un limite. Essa poi sfuma del tutto quando dall'*esercizio* dell'attività passiamo a considerare le opere infrastrutturali (strutture ricettive, di ricreazione, ecc.) che, spesso, si vengono ad eseguire per rendere possibile, o più spesso per incrementare, l'esercizio del turismo stesso. In questo caso si ricade evidentemente in quell'ambito di *rigidità* e di *irreversibilità* dei fattori d'impatto che è caratteristica di qualsiasi modificazione fisica del territorio e dell'ambiente;

2) l'esistenza, per un'economia turistica diffusa e basata sull'insieme di elementi naturali e culturali offerti dal territorio, di una stretta correlazione tra l'integrità e la qualità del patrimonio ambientale risultante da tali elementi ed il conseguimento degli obiettivi economici che ci si pone.

A differenza, per esempio, di un'economia manifatturiera, che vede l'ambiente come un serbatoio di materie prime ma che è storicamente stata indifferente alla qualità ambientale, un'economia di questo tipo è, invece, strettamente dipendente da essa, ed una caduta della qualità ambientale non può non significare una corrispondente caduta dei risultati economici. Poiché tuttavia può sussistere, e probabilmente nella maggior parte dei casi in effetti sussiste, un certo qual scarto temporale tra la compromissione ambientale e le sue ripercussioni sul piano economico, è essenziale dotarsi di una capacità e di strumenti tali da evitare questo pericolo.

Essenziale è, quindi, che la società civile e le Amministrazioni che, ai diversi livelli dell'edificio istituzionale, la rappresentano, acquisiscano:

- la capacità di distinguere tra fattori di impatto reversibili e fattori irreversibili, che devono, evidentemente, essere valutati in maniera diversa;
- la capacità di distinguere il punto in cui l'elasticità di un fattore impattante che provoca effetti reversibili giunge al limite e prima del quale è, quindi, necessario arrestarsi.

Possibili interferenze di altre strategie di sviluppo

Alcune altre considerazioni sono invece da farsi a proposito dell'estensione e della portata degli impatti provenienti dall'esecuzione di quei grandi interventi infrastrutturali di cui il territorio piemontese già oggi è, o sarà nel prossimo futuro, teatro. Infatti è reale la possibilità che tali interventi vengano ad interferire, a volte anche indirettamente, con quei progetti di valorizzazione del territorio rurale cui le comunità locali oggi ambiscono e di cui LEADER+ e le sue azioni pilota vogliono essere l'innescò ed il modello.

Tali interventi infrastrutturali hanno, infatti, una dimensione ed una complessità, e provocano impatti, difficili non solo da valutare, ma in alcuni casi anche da individuare e da prevedere con quell'anticipo che un loro corretto e mitigato inserimento nella realtà territoriale richiederebbe, e che possono quindi interferire, in maniera insospettata, con

l'equilibrio di distretti territoriali, anche relativamente lontani dalla sede di esecuzione dell'opera.

Di tali opere, alcune interessano l'ambiente urbano, ed in particolare l'area torinese (Metropolitana, Passante ferroviario, opere olimpiche, riconversione aree industriali), altre si collocano invece nel territorio extra-urbano, e quindi rurale, come ad esempio la linea ferroviaria ad Alta Capacità Torino- Milano, il tronco autostradale Torino- Pinerolo ed il tronco autostradale Asti-Cuneo. Ulteriori grandi opere sono poi considerate essenziali e di esse viene, quindi, richiesta con energia la realizzazione. Fra di esse la linea ferroviaria Gottardo- Milano- Genova, il prolungamento della linea ferroviaria ad alta capacità Torino- Milano in direzione ovest sino al confine francese, con realizzazione del cosiddetto "Tunnel di base" di oltre 50 km al disotto del Moncenisio, ed il Traforo, anch'esso con lungo tunnel di base, del Mercantour.

Si tratta, evidentemente, di opere di dimensioni elevatissime, che causano modificazioni della morfologia e della fisionomia di ambiti territoriali molto vasti e che comportano il consumo di enormi quantità di energia nonché la movimentazione e la ricollocazione di imponenti volumi di materia.

Per questi motivi, tali opere possono esercitare, e di fatto esercitano, impatti di vario tipo anche su aree poste al di fuori, e non prossime, rispetto a quelle su cui l'opera viene realizzata, impatti la cui percezione ed il cui apprezzamento può rivelarsi non facile e non immediato.

Si pensi, ad esempio, all'enorme quantità di materiali inerti necessari a realizzare i rilevati di infrastrutture autostradali e ferroviarie, materiali i cui luoghi di approvvigionamento possono venire ricercati, e trovati, anche a decine di chilometri dall'asse lungo cui l'opera viene realizzata, così come, all'inverso, può avvenire che solo a grande distanza vengano reperite aree adatte e disponibili ad accogliere le materie di scavo estratte, per decine di chilometri, dalle viscere dei monti.

È pertanto essenziale che, da una parte, le Comunità locali, che impostano e realizzano Programmi di valorizzazione e fruizione del territorio rurale, siano consapevoli dell'estensione e della varietà dei possibili impatti derivanti da questi interventi, dall'altra che gli Enti, cui spettano le maggiori competenze in campo territoriale ed ambientale (le Province, la Regione, lo Stato, l'Unione Europea), oltre a divenirne e ad esserne a loro volta consapevoli, si dotino della visione e degli strumenti più adatti a trovare il punto di equilibrio tra i progetti economici ed i diversi modelli di vita sociale perseguiti dalle numerose comunità piemontesi. Bisogna naturalmente che si tenga presente che, fra questi diversi progetti e modelli, ve ne sono alcuni intrinsecamente più fragili e vulnerabili di fronte alla capacità di modificazione delle fisionomie territoriali e degli equilibri ambientali di cui oggi l'uomo dispone.

I progetti ed i modelli basati sulla valorizzazione dei territori rurali, e quindi sul mantenimento delle loro caratteristiche e dei loro equilibri, sono certamente fra questi ultimi, e sono, quindi, inevitabilmente destinati a modificarsi sotto l'urto di importanti strategie di sviluppo economico e delle alterazioni del territorio e dell'ambiente ad esse funzionali.

Da queste riflessioni è scaturita la necessità di compiere sui territori oggetto di finanziamento analisi più approfondite ed aggiornate che evidenzino criticità ed opportunità presenti, e che consentano di definire un'azione sistematica di valutazione e

monitoraggio delle azioni di LEADER+ e delle strategie di sviluppo presenti sul territorio; a tale scopo l'Autorità Ambientale ha delineato la bozza di un primo disegno di valutazione.

Proposte per una valutazione ambientale ed un monitoraggio dei PSL

La valutazione ambientale dei PSL è uno dei passi da compiere per proseguire il cammino iniziato con la Valutazione ex-ante Ambientale (VEA) che ha accompagnato la presentazione del PIC Leader+.

Per tale valutazione sarà tracciato un quadro ambientale più specifico dei territori interessati dai finanziamenti, in questa fase già definiti, approfondendo le prime analisi svolte sull'intera area eleggibile in riferimento alle peculiarità del Programma, avvantaggiandosi anche delle informazioni contenute nelle relazioni ambientali proposte dai GAL in allegato ai PSL.

La definizione del quadro ambientale dei singoli territori GAL sarà accompagnata da un lavoro di individuazione ed analisi dei più significativi strumenti di programmazione, pianificazione o finanziamento che interessano le stesse aree geografiche, al fine di valutare le eventuali sinergie o conflittualità tra le strategie di questi strumenti e le finalità proposte dal Programma Leader+.

Questi approfondimenti, del contesto territoriale e delle strategie di sviluppo esterne al programma, costituiranno lo sfondo sul quale verranno valutati i singoli PSL in riferimento alla loro capacità di rafforzare o indebolire le peculiarità ambientali del territorio.