

La Valutazione Ambientale Strategica fra direttiva europea e pianificazione

Paolo Stranieri

La Valutazione ambientale strategica, per fornire le informazioni necessarie per la sostenibilità ambientale, deve costituire un processo integrato nella programmazione sin dalla sua fase iniziale

Il dibattito nazionale sull'adozione della Direttiva europea 42/2001, che detta le norme per la Valutazione ambientale strategica (Vas) di piani e programmi con attinenza ambientale, è entrato da qualche mese nel vivo anche in conseguenza di alcune perplessità generate dal D.Lgs.152 del 2006. La Vas non è, come molti ipotizzano, una valutazione tal quale (nel qual caso non avrebbe avuto senso scrivere la 42/2001 così come è stata scritta), ma è un processo integrato nella pianificazione che basa i propri principi nella programmazione negoziata e partecipata. Non è quindi, come da più parti affermato, una Valutazione di impatto ambientale applicata a piani e programmi, ma un metodo che accompagna la programmazione stessa fin dalle sue fasi iniziali. E' questo un primo forte elemento della Direttiva che, se snaturato, rischia di perdere larga parte del proprio significato che mira invece ad integrare la componente ambientale nella pianificazione allargando il coinvolgimento ai soggetti attivi di un territorio.

Ci sono almeno due passaggi che rendono unica e diversa la Vas: la fase di *screening* e quella di *scoping*, ovvero l'analisi preliminare di assoggettabilità a valutazione ambientale di un piano e programma, l'identificazione degli elementi da valutare e degli effetti da quantificare e, infine, l'individuazione dei soggetti chiamati a partecipare al processo. Perché di processo si tratta. Un processo che accompagna in ogni passaggio l'atto di pianificazione e lo supporta con valutazioni integrate sul piano ambientale, che cresce con il crescere della stesura del piano e che stabilisce un costante sistema di scambio di informazioni tra piano e valutazione.

La Vas, dunque, non viene "dopo" la stesura del piano, come una "normale" valutazione del piano stesso, ma si sviluppa "con" il piano fornendo le informazioni necessarie per la sua sostenibilità ambientale. Entrano qui fortemente in gioco altre problematiche legate all'interpretazione di alcuni passaggi della Direttiva, in particolare, ad esempio, per la parte in cui si fa riferimento ad "autorità competenti in materia ambientale". In alcuni

casi si sta tentando di circoscrivere il ruolo di tali "autorità" alle sole istituzioni competenti per il piano (ad esempio l'assessorato all'Ambiente di una Regione o un ministero a livello nazionale) facendo così cadere uno dei significati più importanti della Direttiva stessa. Il concetto di più autorità competenti da individuare ad inizio pianificazione è, infatti, alla base della negoziazione del piano anche per il livello ambientale, negoziazione che si sviluppa con il coinvolgimento fin dalle fasi iniziali di istituzioni, enti e agenzie competenti in materia, allo scopo di raccogliere indicazioni, proposte e commenti sugli indirizzi da adottare nella pianificazione e di selezionare, inoltre, in modo partecipato, gli elementi chiave del piano da sottoporre a valutazione. Non è quindi solo un problema di scelta dell'estensore del rapporto ambientale da allegare al piano come richiesto dalla Direttiva, ma di dar vita ad una serie di iniziative che la Direttiva stessa chiede di documentare a certificazione del processo partecipativo adottato. Altro punto centrale della discussione in atto riguarda l'interpretazione per cui il rapporto ambientale costituisce elemento finale di valutazione del piano. Una visione, questa, che rischia pur-

Arpa Umbria e Autorità Ambientale stanno lavorando alla costituzione di un set di indicatori ambientali che possa costituire il riferimento qualitativo e quantitativo per una pianificazione sostenibile del territorio

troppo di snaturare ulteriormente l'essenza della Direttiva. Ai sensi della 42/2001, il rapporto ambientale presenta elementi di elevata complessità e richiede un'attenta lettura sia della pianificazione extra-piano in atto, sia del contesto in cui il piano e programma si cala. E' un modo sostanzialmente "nuovo" di integrare la formulazione di un piano, che richiede un'analisi articolata della pia-



nificazione esistente in materia ambientale per coordinarla con il piano in via di stesura. Anche qui il processo di partecipazione gioca un ruolo fondamentale per ottimizzare l'integrazione dei tanti piani che influiscono in materia, trasformando una semplice elencazione in un'analisi dinamica ed efficace. Il rapporto ambientale chiede di analizzare "scenari" diversi, allo scopo di ottimizzare le scelte di piano e gli effetti attesi. Non può, quindi, intervenire a fine formulazione, ma deve appunto "accompagnarla" con una serie di valutazioni previsionali mano a mano che il piano e le scelte ad esso collegate prendono forma. Entrano così in campo anche alcuni temi collegati ai ruoli del valutatore e alla qualità dell'informazione ambientale. Molto spesso, come indicato anche dal Decreto nazionale, il ruolo delle Agenzie ambientali è relegato al monitoraggio in corso d'opera del piano, trascurandone invece il possibile ed auspicabile coinvolgimento nelle fasi di pianificazione nell'ottica del processo di Vas. Il patrimonio informativo delle Agenzie può essere fondamentale per stabilire i parametri di base della valutazione ambientale e del successivo monitoraggio e dovrebbe costituire la base unitaria di riferimento dell'attività di analisi del rapporto.

Da tempo, ed ora anche in Umbria, le Agenzie raccolgono, codificano e diffondono dati e indicatori ambientali che dovrebbero costituire parte integrante della pianificazione; la Direttiva, in questo senso, sembra offrire un'occasione unica per valorizzare il quadro conoscitivo esistente. E' per questo che Arpa Umbria, l'Autorità Ambientale regionale ed il Servizio Vas stanno da alcuni mesi lavorando alla costituzione di un *set* di indicatori ambientali che, oltre a garantire le necessarie conoscenze di base, possa costituire il riferimento quantitativo e qualitativo per una pianificazione "sostenibile" del territorio. Il

processo in atto in Arpa si basa su diversi elementi che comprendono la costruzione di un database qualitativo degli indicatori ambientali, la formulazione di un annuario degli indicatori ambientali per l'Umbria e la ricerca di modelli applicativi per l'analisi di sostenibilità ambientale nelle scelte di pianificazione territoriale. Anticipando i contenuti e gli obiettivi della Direttiva Vas, l'Autorità Ambientale e l'Arpa stanno elaborando, analizzando e applicando da circa un anno tali indicatori, per arrivare ad una lettura quanti-qualitativa delle criticità territoriali e fornire così un concreto supporto alle scelte di pianificazione locale. La base conoscitiva che si sta sviluppando nasce dall'esperienza già acquisita dall'Agenzia con la valutazione ex ante del Docup Obiettivo 2 2000-2006, con la partecipazione alla stesura della Relazione sullo stato dell'ambiente in Umbria nel 2003 e con la predisposizione degli elementi utili alle valutazioni ambientali del Piano di tutela delle acque, in via di formulazione. Nel prossimo futuro, questo campo di intervento dovrebbe continuare con la stesura del rapporto ambientale del Piano operativo regionale 2007-2013 da parte dell'Autorità Ambientale umbra. Nel frattempo è stato formulato, in collaborazione con la Provincia di Perugia, un set di indicatori ambientali per finalizzare il bilancio urbanistico ambientale da elaborare nella formulazione dei Piani regolatori generali dei Comuni, che dovrebbe inoltre diventare, nei prossimi mesi, riferimento di base nella selezione delle informazioni per la valutazione ambientale degli obiettivi dei Piani. A supporto della pianificazione regionale, inoltre, è in corso uno studio in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Economico - Estimative e degli Alimenti della Facoltà di Agraria di Perugia, per la definizione di un modello di valutazione della "sostenibilità" nelle scelte di

programmazione. Il modello si basa sull'utilizzazione di 21 indicatori ambientali, sociali, ed economici che declinano gli orientamenti principali della programmazione 2007-2013 e sulla base dei quali tenta di analizzare lo stato del territorio regionale attraverso la comparazione tra aree omogenee. Ne deriva una lettura guidata della regione che può rivelarsi di fondamentale importanza per indirizzare le macro aree dei prossimi interventi di programmazione. Come si può intuire, è un modello che fa propri i principi contenuti nel rapporto ambientale e tenta di codificarli in uno strumento operativo utile alla lettura delle criticità, alla loro analisi funzionale ed alla definizione di obiettivi ambientali e di sostenibilità. Il contemporaneo utilizzo di indicatori socio-economici tenta inoltre di offrire una lettura integrata delle dinamiche di sviluppo e di sostenibilità, nello spirito più profondo della Direttiva Vas. E' per questo che, opportunamente modificato in funzione delle esigenze del piano, il modello potrà trovare applicazione pratica nelle future valutazioni che l'Arpa e l'Autorità Ambientale saranno chiamate a formulare.

Per completare l'analisi del processo Vas resta, infine, da affrontare il forte richiamo alla fase partecipativa in sede di presentazione del piano e del rapporto ambientale. La Commissione Europea sta sollecitando, in più di un'occasione, l'esplicitazione dei processi della fase di partecipazione del piano, conferendole grande risalto ai fini dell'approvazione del piano stesso. Un elemento, questo, che appare spesso trascurato ma che, al contrario, come per il coinvolgimento delle autorità competenti in materia ambientale, va interpretato come un pilastro del nuovo processo identificato dalla Commissione, processo che inciderà sicuramente sulle modalità di pianificazione e programmazione a livello regionale e locale.