

VALUTAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

Sperimentazione della VAS avviata dalla Provincia di Modena

Eriuccio Nora, Lucia Morretti e M. Giulia Messori
Servizio Pianificazione Territoriale della Provincia di Modena

LA DIRETTIVA 42/2001/CE E LA POLITICA DELL'UE IN MATERIA AMBIENTALE

Prioritariamente occorre richiamare gli obiettivi che la politica europea in materia ambientale si propone di perseguire:

- salvaguardia, tutela, miglioramento dell'ambiente
- protezione della salute umana
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali
- deve essere fondata sul principio di precauzione

Inoltre strategia dell'UE per il raggiungimento degli obiettivi è che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente siano integrate nella definizione delle politiche e delle azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Dai sovra-elencati obiettivi delle politiche dell'UE e degli Stati Membri, derivano gli obiettivi di piani e programmi, i quali, in quanto strumenti di sviluppo economico, sociale e territoriale, sono direttamente coinvolti nella gestione delle risorse naturali e ambientali, predeterminando, con riferimento ad un arco temporale più o meno lungo (per la pianificazione definito in 10/20 anni), la dimensione e le caratteristiche dello sviluppo. Nella Direttiva 42/2001/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), la Valutazione ambientale costituisce quindi un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nella elaborazione e adozione di piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione. L'adozione di procedure di valutazione ambientale a livello di piano e programma dovrebbe costituire un vantaggio per le imprese e i cittadini, fornendo un quadro più coerente in cui operare inserendo informazioni pertinenti in materia ambientali nell'iter decisionale.

IL SIGNIFICATO DEL RAPPORTO AMBIENTALE NELLA DIRETTIVA VAS

Nella Direttiva 42/2001/CE il Rapporto ambientale individua, descrive e valuta gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale di riferimento.

I contenuti del Rapporto si articolano in sei punti:

1. Aspetti pertinenti allo stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma
2. Obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale
3. Possibili effetti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali:
 - la biodiversità
 - la popolazione
 - la salute umana
 - la flora e la fauna
 - le risorse (il suolo, l'acqua, l'aria)
 - i fattori climatici
 - i beni materiali
 - il patrimonio culturale architettonico
 - il patrimonio archeologico
 - il paesaggio
 - l'interrelazione tra i suddetti fattori.
4. Misure previste per impedire, ridurre e compensare gli eventuali effetti negativi sull'ambiente derivanti dalla attuazione del piano o del programma
5. Sintesi delle ragioni della scelta, delle alternative individuate e di come è stata effettuata la valutazione
6. Piano di monitoraggio; include la individuazione dei soggetti che effettuano il monitoraggio e gli elementi, non solo ambientali, da monitorare.

La valutazione della situazione ambientale rappresenta, quindi, lo stadio iniziale della procedura di VAS e può essere articolata come segue:

- Caratterizzare le risorse e gli ecosistemi
- Caratterizzare le pressioni e i punti di forza e di debolezza delle risorse e degli ecosistemi
- Norme e obiettivi in materia ambientale presenti nella legislazione e nelle politiche
- Definizione di una condizione di riferimento per le risorse ambientali e per gli ecosistemi
- Individuazione degli indicatori disponibili e delle lacune di informazione

Il Rapporto ambientale, quindi, alla stregua dello Studio di Impatto Ambientale (SIA) del processo di VIA, è l'elaborato tecnico analitico finalizzato a contenere tutti i passaggi significativi del processo VAS. In tal sen-

so è necessario chiarire se esso si ponga a monte o a valle del processo, oppure se debba essere opportunamente articolato in vari elaborati che seguano effettivamente le fasi del processo di VAS; infatti, se il procedimento amministrativo di formazione del Piano o Programma si avvia con l'elaborazione del Rapporto Ambientale, anche se integrabile e perfezionabile, ciò sta a significare che esso non risponde al principio di integrazione della VAS con il processo di formazione del Piano, ma costituisce un elaborato che si pone, da un lato, a valle delle decisioni politiche assunte e, dall'altro, esclusivamente a monte del procedimento amministrativo.

LE RAGIONI DELLA SPERIMENTAZIONE DELLA VAS AVVIATA DALLA PROVINCIA DI MODENA

Il progetto pilota per l'applicazione della VAS alla pianificazione Urbanistica comunale ed a programmi di sviluppo territoriale della Provincia di Modena si pone l'obiettivo di seguire due casi concreti di integrazione del processo di VAS nei Piani e Programmi, e quindi si applica a due diverse visioni del territorio, uno a scala comunale e l'altro a scala territoriale e a due strumenti di natura diversa, entrambi al servizio delle decisioni politiche.

Il progetto è finalizzato all'individuazione di percorsi metodologici coerenti coi livelli di pianificazione e con la natura degli strumenti, ma anche ad analizzare il livello di difficoltà che gli Enti territoriali incontrano nella fase attuale nella strutturazione di un pro-

cesso VAS all'interno della pianificazione e programmazione

La definizione del processo di VAS costituisce la fase centrale del Progetto, in quanto rappresenta la struttura portante sia per gli strumenti della Pianificazione che per quelli di programmazione ed in considerazione del fatto che la pianificazione e la programmazione non sono storicamente nate con l'esigenza di trattare la valutazione ambientale delle scelte. Inoltre il processo VAS è particolarmente significativo, nel nostro caso per i programmi, in assenza di un quadro legislativo regionale di riferimento.

In tal senso la definizione del processo VAS contiene l'individuazione degli attori e del ruolo di ciascuno, nonché dei momenti in cui sono coinvolti e della loro partecipazione all'interno delle fasi valutative.

Mentre, per quanto riguarda la pianificazione l'integrazione del processo VAS negli strumenti, è già predefinita dalla legge urbanistica della Regione Emilia Romagna 20/00, per i Programmi, in assenza di un quadro legislativo regionale di riferimento, dovrà essere strutturata una fase di integrazione volontaria del processo VAS con il procedimento di formazione del Programma d'Area Cispadano oggetto di sperimentazione.

Il senso della sperimentazione è anche quello di fornire un supporto metodologico e processuale agli Enti territoriali che saranno impegnati in futuro nell'elaborazione della valutazione ambientale strategica all'interno delle scelte strategiche.

L'attuale fase di sperimentazione è caratterizzata, sia per la pianificazione comunale (Comune di Castelfranco E.), che per il Programma d'area Cispadano, dalla formalizzazione dei procedimenti amministrativi, tentando un'integrazione con il processo di valutazione ambientale, ma tuttavia essi non sono ancora conclusi.

Rispetto alla struttura delineata dalla Direttiva 42/2001/CE si pone inoltre l'esigenza di definire quali metodi valutativi sono più utili a misurare la sostenibilità delle scelte.

Con la sperimentazione si vuole anche tentare di rendere efficace il processo VAS all'interno di piani e programmi e far sì che esso diventi *modus operandi* della pianificazione e programmazione e che le scelte sul territorio siano realmente più sostenibili.

In tal senso la sperimentazione è utile anche per verificare quanto, nella fase attuale, la VAS possa essere efficace, nonché per verificare fino a che punto i piani e i programmi, oggetto di sperimentazione, appartenenti alla vecchia generazione, possano essere giudicati pertinenti e sensibili rispetto agli obiettivi di sostenibilità.

Si tratta pertanto anche di pervenire ad un bilancio sul-

ACQUA	<ul style="list-style-type: none"> - SISTEMI IDROGRAFICI - QUANTITÀ E QUALITÀ DELLE ACQUE - INFILTRAZIONE E RITENZIONE - LA DISTRIBUZIONE E LO SCARICO - QUALITÀ DEGLI SPAZI PUBBLICI ED ACQUA
ARIA E RUMORE	<ul style="list-style-type: none"> - QUALITÀ DELL'ARIA - LIVELLI DI RUMORE - QUALITÀ DEGLI SPAZI PUBBLICI
SUOLO E TERRITORIO	<ul style="list-style-type: none"> - QUALITÀ DEL SUOLO - USO DEL TERRITORIO - QUALITÀ DEGLI SPAZI PUBBLICI
NATURA ED ECOLOGIA	<ul style="list-style-type: none"> - SISTEMI ECOLOGICI - AREE ED ELEMENTI NATURALI - BIO-DIVERSITÀ - QUALITÀ DEGLI SPAZI PUBBLICI
TRASPORTI ED ACCESSIBILITÀ	<ul style="list-style-type: none"> - SISTEMA DEL TRAFFICO E DEI TRASPORTI - CENTRI DI ORIGINE E DESTINAZIONE - PARCHEGGI - RIDUZIONE DEL TRAFFICO - QUALITÀ DEGLI SPAZI PUBBLICI
ENERGIA	<ul style="list-style-type: none"> - CONSUMO DI ENERGIA - PRODUZIONE DI ENERGIA - MIGLIORAMENTO DEL MICROCLIMA
RIFIUTI	<ul style="list-style-type: none"> - VOLUME RIFIUTI - RIUTILIZZO E RICICLAGGIO
TUTELA E RECUPERO	<ul style="list-style-type: none"> - STRUTTURE STORICHE - CONTESTO - QUALITÀ DEGLI SPAZI PUBBLICI
RISCHIO E PERICOLO	<ul style="list-style-type: none"> - COSCIENZA DEL RISCHIO - SICUREZZA
QUALITÀ DELLA VITA	<ul style="list-style-type: none"> - SALUTE E SICUREZZA - COESIONE ED EQUITÀ SOCIALE - IDENTITÀ SOCIALE - QUALITÀ DEGLI SPAZI PUBBLICI

le decisioni politiche attuali rispetto ai temi dell'ambiente e della salute umana.

PERCHÉ UN PIANO COMUNALE

Va ricordato che l'Emilia Romagna ha una legge regionale recente, la 20/2000, che ha recepito e anticipato i contenuti della direttiva VAS, prevedendo la VAS (Valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale) ai piani dal 2000.

Non ha invece ancora un quadro legislativo di riferimento per i programmi.

Le prime esperienze in corso evidenziano alcune criticità, anche dovute all'approccio a una materia nuova, per cui la ricerca e la sperimentazione sono finalizzate a tentare un chiarimento su alcuni aspetti applicativi. Si consideri che la VAS viene strutturata dall'Ente territoriale proponente il Piano o programma, che in questo caso è rappresentato dal singolo Comune, mentre la Provincia partecipa con un ruolo parificato a quello degli altri enti territoriali. Ed è il Comune, che trae anche le conclusioni finali, dopo aver acquisito il contributo degli Enti aventi competenze sul territorio.

La scelta del piano comunale deriva da alcune considerazioni:

- la scala comunale è quella in cui si attua la gestione del territorio, ed è quindi quella maggiormente importante dal punto di vista dell'efficacia e coerenza sul territorio, ma anche la più critica per le problematiche che pone dal punto di vista dell'interfaccia con l'ambiente e le risorse.
- I fenomeni ambientali hanno carattere diffusivo (un inquinamento prodotto in un luogo non crea effetti limitati allo stesso). Di conseguenza, un comune è coinvolto in meccanismi di pressioni che provengono, per una serie di ragioni (non ultime le condizioni meteo climatiche) da attività localizzate in territori circostanti, ma ricadenti nei confini amministrativi di altri comuni. Perciò se un'Amministrazione comunale volesse affermare, nel suo territorio, l'applicazione di tutti i principi ed obiettivi di sostenibilità, il suo tentativo verrebbe progressivamente snaturato, se gli altri comuni non operassero le medesime scelte.

Da qui nasce la considerazione che la sostenibilità ambientale deve essere garantita su territori di area vasta, rispetto alla quale la pianificazione comunale si deve uniformare, da un lato, e dall'altro può proporre il raggiungimento di prestazioni migliori. La pianificazione comunale può quindi proporre obiettivi più o meno ambiziosi, rispetto comunque a margini di decisione predefiniti.

- negli ambiti più densamente abitati sono predominanti gli effetti transfrontalieri (tipico esempio è il traffico di attraversamento e le relative pressioni (emissioni in atmosfera, rumore, vibrazioni e incidentalità); il co-

mune interessato da traffico di attraversamento (se l'Origine/Destinazione non ricadono all'interno del suo territorio amministrativo) non può intervenire sui flussi di traffico né sugli impatti generati.

- le risorse naturali e ambientali hanno dimensioni territoriali di area vasta (che a volte non corrispondono neppure ai confini amministrativi provinciali).

L'insieme di questi aspetti rischiano di rendere poco significativa la VAS dei processi di pianificazione operati alla scala del singolo comune, nonché di ridurre drasticamente il campo di efficacia delle decisioni politiche comunali in materia ambientale.

PERCHÉ UN PROGRAMMA

I programmi rientrano tra gli strumenti delle politiche che hanno come caratteristica principale l'efficacia dal punto di vista dell'organizzazione delle risorse economiche, strumentali e umane per il raggiungimento di determinati scopi e nella maggior parte dei casi decidono la realizzazione di opere. Quindi hanno, generalmente, ricadute territoriali molto forti.

Inoltre i programmi sono strumenti di sviluppo territoriale. Infatti mentre nella pianificazione la valutazione economica è effettuata all'esterno dello strumento di piano, il quale è l'esito finale delle verifiche sulla fattibilità degli interventi, il programma contiene esplicitate le variabili di tipo economico e la individuazione dei soggetti preposti alla attuazione.

Ciò fa sì che il programma sia più efficacemente sottoponibile a VAS rispetto al piano in quanto può esprimere tutte le fasi, dalla decisione politica, alla fattibilità territoriale e ambientale, sociale, economica, oltre che tecnica, diversamente dal piano il quale costituisce il risultato finale di processi complessi e non solo di natura politica, effettuati, per prassi, all'esterno del processo di pianificazione.

In tal senso si può affermare che è più semplice integrare il processo VAS nella programmazione in quanto già contiene tutti gli attori e le variabili necessarie a promuovere l'efficacia e la ragionevolezza delle scelte, nonché a garantire i processi di partecipazione.

La scelta di applicare il processo VAS alle fasi di formazione di un programma (Programma d'Area Cispadano) nasce dalla necessità di organizzarli in un unico procedimento, in particolare focalizzando l'attenzione sugli aspetti di sostenibilità e di partecipazione che, in molti casi, non rappresentano le variabili più importanti negli attuali processi di programmazione.

Il fatto che la Direttiva 42/2001/CE tratti allo stesso modo i piani e programmi è significativo dell'esigenza di perfezionare e rivedere le modalità attraverso le quali si perviene alla definizione di scelte che hanno significativi effetti ambientali. Infatti, gli obiettivi di sostenibilità proposti per la pianificazione e per la programmazione coin-

cidono, come è già avvenuto per il procedimento di VIA delle opere, e sono in primo luogo rivolti alle decisioni delle politiche e alla sensibilità dei soggetti coinvolti (pubblico ed enti territoriali).

PRIME RIFLESSIONI SULLA SPERIMENTAZIONE

È possibile, in questa fase, sintetizzare dei punti di riflessione sull'applicazione della VAS in riferimento, sia alle prime esperienze applicative ancora in corso della Legge urbanistica Regionale 20/00, sia in relazione alla prima fase di attuazione del progetto sperimentale.

In questo quadro di riferimento ed alla luce della Direttiva europea, la VAS dovrebbe avere le seguenti caratteristiche essenziali:

1. dovrebbe favorire l'inserimento nel quadro decisionale delle considerazioni ambientali in modo che le scelte siano più sostenibili
2. misurare il livello di integrazione delle considerazioni ambientali nei piani e programmi (e favorire il più possibile questa integrazione)
3. dovrebbe essere strumento in grado di anticipare al momento di formazione del piano e programma la valutazione degli effetti delle scelte (quindi uno strumento di buona previsionalità)
4. dovrebbe essere dotata di strumenti in grado di fornire il quadro di analisi/diagnosi delle scelte alla luce di alternative ragionevoli
5. facilitare il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile
6. assicurare il coinvolgimento dei soggetti che hanno competenze in materia territoriale e ambientale e la partecipazione del pubblico alla fase di formazione delle decisioni
7. non ultimo, il processo VAS dovrebbe di fatto costituire la struttura portante di formazione dei Piani e Programmi, nonché il percorso logico di riferimento per le decisioni politiche

I punti evidenziati costituiscono un compito molto importante affidato alla VAS rispetto ai quali è possibile avanzare alcune prime considerazioni.

- per quanto riguarda il livello di integrazione delle considerazioni ambientali nei piani e programmi risulta abbastanza semplice se si tratta della formazione del quadro conoscitivo; mentre emergono difficoltà nel metodo di valutazione, sia per quanto riguarda il Quadro Conoscitivo del territorio, che per gli effetti prodotti dalle scelte di piano.
- L'integrazione della componente ambientale nelle scelte di piano è particolarmente carente. Mentre c'è una crescita importante del Quadro Conoscitivo dei piani con una produzione cartografica e di dati notevole, che testimoniano lo sforzo di ricostruire e rappresentare il quadro ambientale e territoriale, si nota la scarsa integrazione delle considerazioni ambientali nelle scelte di piano che conti-

nuano ad avvenire nella vecchia maniera.

Al fine di valutare le ricadute ambientali delle scelte di piano e la sostenibilità ambientale delle decisioni politiche che stanno a monte dei piani e programmi occorrono strumenti tutt'altro che semplici, quali i modelli previsionali che hanno una struttura complessa ed elaborano numerosissime informazioni.

La sperimentazione del processo di VAS ai piani è avvenuta, nella Provincia di Modena, per successivi approfondimenti e riflessioni, alcune delle quali vengono di seguito illustrate:

- Il primo approccio alla VAS è stato incentrato sulla strutturazione del quadro conoscitivo non solo territoriale ma anche ambientale, da inserire nel Piano o programma. Questi strumenti sono stati quindi implementati di tematismi e cartografie. Tuttavia, ciò non ha reso efficace il meccanismo di VAS all'interno del Piano o programma.
 - Da qui l'esigenza di strutturare metodi di valutazione che partendo dall'analisi della situazione territoriale e ambientale, attraverso la diagnosi e la individuazione dei criteri valutativi consentissero, con la partecipazione delle autorità ambientali, alla selezione di indicatori significativi alla scala comunale (più di 100) e omogenei per tutto il territorio. La concentrazione sulle tecniche di valutazione ha portato a buoni risultati sia dal punto di vista teorico che dal punto di vista della validità delle metodologie valutative utilizzate.
 - Malgrado questi due passaggi importanti, resta di estrema difficoltà l'applicazione di un processo di VAS, come si evince nelle prime esperienze applicative, in quanto gli attori coinvolti (decisore politico, autorità ambientali e altri enti, comunità locale), non hanno chiaro il ruolo nuovo a cui sono chiamati e quindi hanno continuato ad approcciarsi alla pianificazione e alla VAS ciascuno con le funzioni che aveva prima. Da qui l'esigenza di chiarire i ruoli.
 - In particolare il ruolo delle politiche: il fatto che la Direttiva sulla VAS chieda di sottoporre a valutazione ambientale le scelte che il politico pone sul territorio, è un condizionamento di non poco conto. Ancora più complesso è il doverle condividere, all'interno di un processo di VAS, con altri soggetti e in più individuare le ragionevoli alternative alle scelte e alle azioni proposte. Questi 3 aspetti che rappresentano i punti centrali del processo di VAS, sono anche i passaggi "poco condivisi" dalle politiche.
- Una delle considerazioni avanzate dal decisore politico su questo argomento è che prendere in esame le alternative di localizzazione potrebbe limitare l'autonomia del Comune.
- Si perviene in questo modo alla considerazione che, almeno in questa fase iniziale, la parte più importante, nel contesto di ruoli in cui operiamo, è il procedi-

mento, quindi l'individuazione degli attori, dei ruoli di ciascuno, delle fasi del processo. Il procedimento e il ruolo degli attori dovrebbe essere "istituzionalizzato" in quanto questo nuovo processo poco si lega con i procedimenti attuali di pianificazione e programmazione.

Per fare alcuni esempi: fermo restando che il ruolo delle autorità ambientali è quello di mettere a disposizione le reti di monitoraggio e le banche dati, nonché di effettuare la valutazione delle stesse e la valutazione delle scelte di piano, potrebbero esse avere anche un ruolo "propositivo"?

In altre parole, può l'Autorità ambientale suggerire e proporre delle strategie e delle opzioni di soluzione all'interno del processo di VAS?

Può indicare delle azioni per risolvere le criticità?

E fino a che punto questo ruolo "propositivo" deve essere considerato dal decisore politico? Fermo restando che la scelta finale spetta al decisore politico e che la valutazione ambientale indica il livello di sostenibilità o insostenibilità delle scelte, cosa accade se a fronte di un esito negativo delle valutazioni il decisore politico pone ugualmente in atto la scelta operata e si verificano realmente gli effetti negativi previsti dalla VAS?

È utile in tal senso richiamare il principio di precauzione, assunto nelle politiche dell'Unione Europea, che recita "prima di immettere una sostanza nell'ambiente occorre averne scientificamente valutato le conseguenze". La VAS è una applicazione del principio di precauzione alle decisioni politiche e ad alcuni strumenti delle politiche (piani e iniziative nell'ambito di programmi).

Per concludere, le principali questioni che restano aperte sono:

- importanza del procedimento
- come integrare il processo VAS nei procedimenti di pianificazione e programmazione esistenti
- come sensibilizzare e responsabilizzare le politiche, ma anche le Autorità che tutelano l'ambiente e la salute nel processo VAS.
- come individuare il ruolo "Istituzionale" di ciascun attore.
- l'opportunità di sviluppare il processo VAS alla scala territoriale più adeguata a tutelare l'ambiente e la salute.
- definire, sulle questioni ambientali e della salute, qual'è l'ambito di intervento e di efficacia della VAS alla scala comunale.
- risolvere l'equivoco su chi opera le scelte che è poi lo stesso soggetto che propone la VAS e trae le conclusioni: (il proponente che si autovaluta). con riferimento ai livelli di pianificazione.
- se i piani comunali sono gli strumenti più adeguati a rispondere all'esigenza di integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche, ovvero se l'assunzione di principi di sostenibilità è più significativa

se applicata all'area vasta.

- se ai fini di rendere efficaci gli obiettivi di sostenibilità ambientale sul territorio è più efficace ricercare altri strumenti, diversi da piani e programmi, o meglio ancora più efficaci meccanismi valutativi delle decisioni politiche.

SCHEMA METODOLOGICO DEL PROCESSO VAS PER PIANI E PROGRAMMI

Lo schema metodologico del processo VAS, di seguito illustrato, riguarda sia la pianificazione che la programmazione, ed ha l'obiettivo di integrare la procedura di VAS all'interno di un processo decisionale che porta alla realizzazione di un Piano o di un Programma.

Lo schema metodologico è incentrato sull'individuazione degli attori coinvolti e dei rispettivi ruoli, oltre che sulla applicazione di metodi valutativi.

La tabella illustra sinteticamente i principali passaggi. La fase preliminare è finalizzata all'individuazione degli attori, del ruolo che possono avere nel processo VAS e in quello di formazione di Piano o Programma, nonché all'individuazione del loro ambito di intervento.

Quadro conoscitivo, valutazione, risultati della valutazione degli indicatori, individuazioni delle priorità: questa fase è strutturata sulla raccolta delle informazioni e delle banche dati disponibili ed è volta a rappresentare lo stato di fatto territoriale ed ambientale dell'area, riferimento essenziale nel processo di formazione del piano o programma. Questa fase contiene anche l'elaborazione dei dati, la ricostruzione dei trend dei fenomeni e la loro valutazione. Si conclude con l'individuazione degli elementi di criticità e di forza, sia territoriali che ambientali, e con la classificazione delle priorità.

Scenari di previsione: dal quadro conoscitivo e dalla valutazione dei trend vengono simulati alcuni scenari futuri di previsione che costituiscono parametro di riferimento sulla probabile evoluzione dei sistemi insediativi, territoriale ed ambientale in assenza del piano o programma, ma alla luce degli strumenti pianificatori, sia locali che sovra-ordinati, vigenti, i quali hanno operato una serie di scelte di medio e lungo periodo.

Vincoli ed opportunità derivanti dalla pianificazione sovra-ordinata: in questa fase viene effettuata l'analisi degli obiettivi di sostenibilità e dei vincoli che piani, programmi, norme ed accordi, sovra-ordinati rispetto al piano o programma da valutare, pongono.

Obiettivi del Piano o programma: in funzione di questi e sulla base del quadro conoscitivo e degli scenari appena delineati, vengono individuati gli obiettivi strategici avanzati dal Proponente dell'intervento da perfezionare in collaborazione con gli stakeholder. Uno degli scopi di questa fase dovrebbe essere anche la condivisione degli obiettivi con la comunità locale, nonché con i livelli sovraordinati di pianificazione.

Preliminare	Individuazione degli attori, del loro ruolo (decisori, partecipanti...) e dell'ambito di intervento
Quadro conoscitivo, valutazione, risultati della valutazione degli indicatori	Raccolta delle informazioni, descrizione, individuazione di trend e di elementi di criticità, valutazione
Spazio delle decisioni	Individuazione delle variabili sulle quali è possibile agire e dei soggetti competenti ad intervenire
Scenari di previsione	Dinamiche evolutive in atto e simulazione di scenari futuri in assenza del Piano
Vincoli e opportunità derivanti da: quadro conoscitivo e pianificazione sovraordinata	Obiettivi di sostenibilità (LR, direttive, piani sovraordinati)
Obiettivi	- del Proponente - degli stakeholder - Pubblico - condivisi
Strategie	Individuazione di strategie di azioni alternative per ogni obiettivo
Spazio delle decisioni	Individuazione delle variabili sulle quali è possibile agire e dei soggetti competenti ad intervenire
Analisi multi-criteria finalizzate al confronto degli effetti delle alternative	Analisi di ogni azione dal punto di vista economico, finanziario, di fattibilità tecnico-politica e di sostenibilità ambientale
Predizione degli effetti	Predizione degli effetti determinati dalle diverse alternative di soluzione a partire dagli scenari di previsione
Negoziazione e scelta del proponente	Scelta di una strategia di azioni tra le alternative possibili
Monitoraggio	Definizione del piano di monitoraggio

Strategie: una volta stabiliti gli obiettivi del piano/programma, l'attenzione si sposta all'elaborazione di strategie alternative per la loro realizzazione. Le azioni individuate possono concretizzarsi anche in ambiti esterni a quello della pianificazione, come ad esempio:

- nelle Politiche
- nelle Opere Pubbliche
- nella Partecipazione

Spazio delle decisioni: costituisce, rispetto al quadro delle strategie, il momento di individuazione delle variabili sulle quali è possibile intervenire e dei soggetti preposti a farlo, che possono essere anche differenti da quelli coinvolti fino a quel momento. Inoltre le variabili possono essere classificate in negoziabili o no a seconda di quanto già preordinato da altri piani o programmi sovraordinati o dalla comunità locale.

Analisi multi-criteria finalizzata al confronto degli effetti delle alternative: le alternative vengono valutate sulla base delle loro caratteristiche, e sulla base degli effetti che esse potenzialmente producono sul territorio e l'ambiente, sullo sviluppo locale e sulla società nel suo complesso, secondo la logica della sostenibilità, attraverso la costruzione di scenari e modelli previsionali che vengono poi confrontati con lo scenario iniziale. La scelta dell'analisi multi-criteria nasce dal fatto che gli obiettivi per trovare efficacia richiedono una verifica da più punti di vista (fattibilità tecnica, economica, ecc.) al fine di predefinirne anche le condizioni per l'attuazione.

Predizione degli effetti: attraverso modelli predittivi vengono definiti i potenziali effetti indotti dalle diverse alternative di soluzione a partire dagli scenari di previsione determinati in fase iniziale.

Negoziazione e scelta del proponente: in questa fase la scelta è affidata al decisore politico che, alla luce delle valutazioni tecniche, della volontà espressa dagli stakeholder e dai desiderata della comunità locale, ha facoltà di scegliere la strategia di azione ritenuta più opportuna per quel contesto.

Monitoraggio: l'implementazione del piano o programma, e il raggiungimento degli obiettivi deve poi essere costantemente monitorato secondo un piano prefissato dai valutatori e dai proponenti.

Questo tipo di processo tende anche a garantire l'efficacia e la concretezza del P/P dal punto di vista della realizzabilità, legando gli obiettivi a specifiche azioni che hanno una validità temporale e da qui scaturisce il significato del monitoraggio.

Questa fase ha due aspetti sostanziali: il fatto di responsabilizzare i soggetti competenti ad intervenire (enti territoriali, ecc..) e il fatto di esplicitare gli "attori" della pianificazione o programmazione, cioè quei soggetti, anche privati, che solo in alcune tipologie di strumenti (accordi di programma, programmazione negoziata, ecc.) hanno trovato riconoscimento di un preciso ruolo. Questo aspetto ha maggiore evidenza in alcuni tipi di programmi (come il Programma d'Area) che

tendono ad assumere gli attori degli interventi all'interno del processo.

In sintesi il processo VAS può essere articolato in due fasi distinte e interagenti:

- la prima è incentrata sull'analisi ambientale e territoriale e sull'individuazione dei punti di criticità e forza del territorio e sulla classificazione delle priorità.
- la seconda è propositiva, in quanto finalizzata ad individuare gli obiettivi e le azioni di Piano.

Il ruolo degli attori, le modalità di partecipazione degli stakeholder, etc, si presume vengano strutturati in un quadro legislativo e normativo, anche di approfondimento rispetto a quanto già delineato dalla Direttiva 42/2001/CE.

Al fine di illustrare il percorso metodologico di VAS nella fase preliminare, si sintetizzano i seguenti step fondamentali, tra loro funzionali:

Prima Fase: Analitica - preliminare

Il percorso metodologico assunto in questa fase, è nella organizzazione logica delle informazioni, lo Schema Determinanti-Pressioni-Stato-Impatti-Risposte al quale sono stati aggiunti due elementi strategici quanto a importanza, che sono "come effettuare la valutazione" e la "definizione di scenari di previsione". La prima fase è prevalentemente tecnica, ma anche in parte concertativa delle interpretazioni dei fenomeni e del livello di importanza assegnato a ciascun aspetto analizzato, ciò al fine di ricomporre poi tutti gli aspetti in una visione globale che assegni a ciascuno un peso e quindi una priorità di intervento.

La seconda Fase è quella di selezione degli obiettivi del Piano o programma alla luce delle scelte che il decisore politico ritiene di assumere con la partecipazione condivisa della comunità locale, avendone preventivamente valutato gli aspetti di efficacia, efficienza, fattibilità, oltre che di sostenibilità ambientale.



Le componenti del quadro conoscitivo

Le componenti del quadro conoscitivo del territorio, sono state assunte per quanto riguarda i piani secondo quanto delineato dalla L.R. 20/00. Esse descrivono e ricostruiscono lo stato attuale del territorio al momento in cui si avvia l'attività di pianificazione.

- sistema naturale ed ambientale
- rischi per le opere e le attività umane

- sistema territoriale (sistema insediativi territoriale e salubrità dell'ambiente urbano e standard di qualità urbana)

- sistema economico e sociale
- componente paesaggistica del territorio
- sistema della pianificazione

Indicatori di stato e pressione

Gli indicatori di stato individuano lo stato delle risorse (qualità chimico, fisiche, biologiche, etc), mentre quelli di pressione rappresentano gli impatti e le modifiche che le attività presenti sul territorio in esame esercitano sullo stato delle risorse (es.: emissioni, rifiuti, etc).

Il riferimento di questa classificazione è, come già detto, il modello DPSIR, il quale è un metodo per organizzare gli elementi conoscitivi attraverso i quali rappresentare le informazioni sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali di una regione e sulle interazioni positive e negative tra tali contesti ambientali e territoriali e i settori di sviluppo

Si basa su relazioni di causa-effetto tra le componenti dello Schema: Determinanti-Pressioni-Stato-Impatti-Risposte:

- Determinanti: sono le attività umane
- Pressioni: emissioni, rifiuti
- Stato: qualità chimica, fisica, biologica
- Impatti: conseguenze sulle attività umane, ecosistemi, salute
- Risposta: politiche ambientali e azioni di pianificazione

In base allo schema DPSIR le attività umane (determinanti) generano fenomeni potenzialmente nocivi per l'ambiente, come il rilascio di sostanze inquinanti (pressioni), che possono modificare le condizioni dell'ambiente naturale (stato); come conseguenza delle modificazioni dello stato dell'ambiente naturale, si possono verificare ripercussioni negative o positive sulla vita e le attività umane (impatti), l'uomo a sua volta reagisce (risposte) o affrontando le ripercussioni negative (impatti), o ripristinando le condizioni dell'ambiente naturale precedentemente danneggiate (stato), oppure facendo in modo di ridurre le pressioni sull'ambiente attraverso la modificazione e l'adeguamento delle tecniche di produzione (pressione) o la riduzione dell'espletamento di certe attività umane (forze).

LE DINAMICHE EVOLUTIVE

Di entrambi gli indicatori di stato e pressione vengono prese in considerazione, monitorate ed analizzate le dinamiche evolutive, al fine di tracciare un andamento degli indicatori nel tempo, indispensabile alla valutazione. La costruzione di trend storici degli indicatori è uno dei caratteri innovativi che la L.R. 20/00 ha introdotto, assumendo quindi il fattore "tempo" all'interno dei processi di pianificazione.

nei piani e/o programmi gli obiettivi di sostenibilità e generare altre azioni.

Per ogni azione devono essere valutate le ricadute ambientali con riferimento agli scenari di valutazione: essi sono rappresentativi delle dinamiche evolutive in atto e della simulazione di scenari futuri. Tra tutte quelle individuate, verranno selezionate le azioni che risultano sostenibili.

In sintesi dal punto di vista metodologico la VAS si attua attraverso almeno due fasi valutative; la prima viene condotta principalmente sul Quadro Conoscitivo territoriale ed ambientale e sugli esiti della valutazione. La seconda parte viene effettuata con un'analisi multicriteria delle alternative individuate. Essa è utile principalmente per il confronto degli effetti derivanti dalle alternative e si trova a monte della scelta di una delle strategie individuate. Questa analisi consente di valutare le strategie alternative e le relative azioni non solo dal punto di vista della sostenibilità ambientale, ma anche dal punto di vista della fattibilità economica, politica e sociale.

Lo schema di valutazione viene condotto in riferimento ad un vasto set di indicatori.

PRIME RIFLESSIONI SUL PROGRAMMA D'AREA CISPADANO

La complessità dello strumento del Programma d'Area, rende assai difficile l'applicazione di una procedura di VAS, che fino a questo momento è stata applicata, in via sperimentale, quasi esclusivamente ai Piani.

Mentre questi ultimi hanno una chiara ed inequivocabile dimensione territoriale, per cui è sempre possibile identificare chiaramente obiettivi, misure ed azioni che possono presentare un "significativo impatto sull'ambiente", ben più difficile può essere identificare delle azioni che abbiano un impatto diretto sul territorio tra quelle previste nei Programmi d'Area.

Questo per 2 ordini di motivi:

1. il Programma è composto anche da interventi immateriali dei quali è difficile effettuare una valutazione di tipo quantitativo;
2. il Programma d'Area non finanzia la progettualità esclusivamente attraverso il fondo globale ma si lega anche a degli specifici bandi di settore anche differiti nel tempo rispetto alla stesura del Documento Programmatico e dell'Accordo di Programma, per cui non è possibile identificare tutte le specifiche azioni, che insisteranno su quel territorio, di cui valutare l'impatto sull'ambiente, ma è necessaria una "valutazione continua" che si ripropone ogni qualvolta venga presentato un bando dal quale scaturiscano nuovi progetti ed interventi volti ad implementare il Programma d'Area. Questo legame e, almeno dal

punto di vista finanziario, dipendenza al vastissimo insieme di leggi e strumenti locali, regionali, nazionali e addirittura comunitari per la programmazione del territorio, infatti, amplia enormemente lo spettro degli elementi che potrebbero essere inclusi progressivamente nel Programma d'Area ed oggetto, quindi, di successive valutazioni dato che ognuno di questi strumenti può incidere in maniera significativa sul territorio e sull'ambiente e non è possibile a priori conoscere questi contenuti ed effettuare una valutazione integrata di tutto il Programma d'Area al fine di definirne l'entità e il peso delle ricadute territoriali. Inoltre, il Programma d'Area è uno strumento di programmazione che può interessare, a seconda dei casi, ambiti di area vasta oppure ambiti esclusivamente comunali o singole aree.

Può coinvolgere una molteplicità di enti locali per certi aspetti anche molto diversi tra loro, e non necessariamente con una tradizione di cooperazione e programmazione storicamente integrata. La disomogeneità a livello politico - amministrativo, spesso determina un ventaglio di scelte politiche oggetto anche di conflitti tra i diversi soggetti politici e amministratori che possono rendere ancora più difficile il processo di integrazione delle considerazioni ambientali nelle scelte politiche.

Il Programma d'Area della pianura cispadana, probabilmente in quanto nasce come programma di sviluppo rurale ed eco-compatibile, si preannuncia come un insieme di piccoli progetti (sia edilizi sia urbanistici) che verosimilmente non avranno un impatto particolarmente rilevante sul territorio. Da un'analisi dei progetti che i singoli comuni vorrebbero realizzare attraverso lo strumento regionale, infatti, si può desumere che l'attenzione è rivolta soprattutto ad interventi piuttosto circoscritti, e comunque con un potenziale limitato di ricadute in termini di aumento della popolazione, incidenza sui livelli d'infrastrutturazione dell'area o potenziamento del sistema produttivo.

Nel Programma d'Area Cispadano, inoltre, sono previste azioni che non presentano ricadute immediate sul territorio, come ad esempio azioni di promozione dei prodotti locali o creazione di consorzi tra imprese, istituzione di un marchio del territorio e così via. Verosimilmente però tutte queste azioni attiveranno dei processi di sviluppo economico e sociale dell'area che potrebbe in futuro avere degli impatti significativi sul territorio e sull'ambiente. •