Dipartimento di Pianificazione, Università IUAV di Venezia
Associazione Italiana di Scienze Regionali - AISRE

Convegno:
L'integrazione della VAS nei processi di piano
Riflessioni sulle esperienze in corso in vista del recepimento della Direttiva 42/2001/CE

20 novembre 2003
Venezia, palazzo Tron, Santa Croce 1957

Quattro tesi in vista del recepimento della direttiva 2001/42/CE relativa alla Valutazione ambientale di taluni Piani e Programmi suscettibili di avere rilevanti effetti sull'ambiente

Le definizioni proposte nelle seguenti tesi riguardano:

- la natura del processo di integrazione della Valutazione ambientale nell'iter di redazione e di approvazione del Piano o del programma,
- il significato e le modalità, all'interno di tale processo, dei termini "partecipazione", "negoziazione" e "consultazione" spesso considerati sinonimi,
- la necessità della estensione della Valutazione agli aspetti economici e sociali delle scelte, al fine di perseguire sentieri di sostenibilità,
- la necessità di innovare nelle forme e nelle procedure della programmazione per giungere ad una sequenza iterativa di decisione-attuazione-monitoraggio-nuova decisione che configura un processo di pianificazione continuo, flessibile, integrato e partecipato e, anche in quanto tale, orientato alla sostenibilità.

La presentazione di queste sintetiche tesi ha l'ambizione di stimolare il dibattito e di permettere la registrazione degli ambiti di consenso tra i soggetti partecipanti, che vedono una ampia rappresentanza di Amministrazioni regionali, pianificatori e studiosi. A partire dagli ambiti di consenso sarà possibile sviluppare proposte e iniziative utili ad una integrazione non burocratica della Direttiva 2001/43/CE nell'ordinamento italiano. Una integrazione urgente non solo per i tempi oggettivamente ristretti che ci separano dall'entrata in vigore della norma comunitaria, ma più in generale per l'effettiva necessità di "modernizzare" un processo di pianificazione ormai logoro da molti punti di vista.

Le proposte sottese alle definizioni tentano di rispecchiare l'ampio dibattito, tuttora in corso, e gli elementi più significativi del processo di sperimentazione in tema di Valutazione ambientale di piani e programmi messo in campo dal Governo centrale e da taluni Governi regionali. Si fa riferimento in particolare alla ricerca Enplan, cofinanziata dalla Comunità europea, che vede la partecipazione di sei Regioni italiane e quattro Regioni spagnole. Senza voler in nessun modo anticipare i risultati della ricerca, attualmente in via di consolidamento, non vi è dubbio che l'ampiezza e la sistematicità della sua impostazione abbiano fornito una preziosa base di ragionamento e di approfondimento.

Ciascuna tesi coinvolge molteplici problemi e molteplici aspetti non sempre direttamente richiamati: tutti fanno ovviamente parte del necessario dibattito.

E' appena il caso di ricordare che l'introduzione della Valutazione ambientale (VA) è finalizzata, secondo la direttiva, a garantire:

- che siano presi in considerazione gli effetti ambientali delle azioni programmate prima della loro decisione,
- che i prevedibili effetti del Piano o del programma siano effettivamente orientati verso la sostenibilità,
- che le collettività interessate possano esercitare il loro diritto a partecipare al processo di decisione influenzandone le scelte,
- che i reali effetti ambientali siano monitorati durante l'attuazione e che sia possibile ri-orientare le previsioni in caso di effetti negativi imprevisti.

Tesi 1

La pluralità di obiettivi della Valutazione ambientale, necessaria ai fini della integrazione degli aspetti ambientali nel piano o del programma, comporta una puntuale articolazione del processo di Valutazione nelle diverse fasi di elaborazione e decisione. In ciascuna fase il processo di Valutazione coinvolge soggetti diversi, è finalizzato a raggiungere scopi diversi e dovrebbe utilizzare strumenti diversi.

La Valutazione ambientale interviene:

- nella fase preliminare del Piano, per l'analisi di contesto necessaria a far emergere lo stato dell'ambiente nonché le criticità ambientali che dovranno essere prese in considerazione dal Piano o dal programma. Questa valutazione comporta la collaborazione tra il soggetto che pianifica e i soggetti competenti per la conservazione e gestione delle risorse ambientali interferite dal Piano o dal programma;
- nella fase della identificazione degli obiettivi generali e specifici del Piano o del programma. La Valutazione ambientale in questa fase è lo strumento utilizzato dal soggetto che pianifica per l'organizzazione dei processi di partecipazione (con i soggetti sociali) e di negoziazione (con le istituzioni sovraordinate o di pari livello).
- nella fase di costruzione degli scenari e di selezione delle alternative più efficaci rispetto al sistema degli obiettivi, non solo ambientali, che definiscono la sostenibilità delle azioni programmate. La Valutazione delle possibili alternative e la selezione di quella ritenuta più idonea, che dovrebbe essere selezionata anche attraverso un processo di partecipazione, è compito prevalente dell'amministrazione che pianifica.
- nella fase di adozione del Piano. In questa fase l'amministrazione che pianifica presenta alle autorità competenti e alla collettività il Rapporto ambientale, che contiene la sua valutazione sulla sostenibilità ambientale delle azioni proposte. Sul Rapporto ambientale devono essere consultate le autorità responsabili per l'ambiente, che devono far pervenire il proprio parere, e il pubblico che può avanzare osservazioni e proposte. Anche tali pareri hanno l'intrinseca natura di Valutazioni della sostenibilità del Piano o del programma e in quanto tali si pongono in rapporto dialettico con la Valutazione dell'amministrazione che pianifica.
- Nella fase di approvazione del piano. Attraverso la redazione della "dichiarazione di sintesi" l'autorità che pianifica porta a termine il processo Valutazione con la definitiva selezione dell'alternativa di piano. Nella dichiarazione di sintesi essa illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma, come si è tenuto conto del Rapporto ambientale, delle osservazioni e dei pareri espressi, dei risultati delle consultazioni, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle possibili alternative individuate.
- Nella fase di attuazione del piano. Attraverso il monitoraggio degli esiti delle azioni programmate la Valutazione ambientale torna in gioco per la stima del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e, in caso di esito non soddisfacente, per il ri-orientamento dei contenuti del piano attraverso sequenze, più o meno sistematiche, simili a quelle che hanno portato alla selezione della alternativa di piano. Si costituisce in tal modo un processo di pianificazione continua.

Tesi 2

All'interno del processo di Valutazione ambientale dei piani e dei programmi "partecipazione", "negoziazione" e "consultazione" sono tre specifici strumenti per la costruzione delle decisioni.

Si propone di qualificare come partecipazione quel processo di coinvolgimento, "mirato" ed organizzato, della collettività nelle sue diverse espressioni al fine di identificare i problemi e gli obiettivi nonché di individuare le strategie di Piano. In questo senso la partecipazione è un processo attivo e bidirezionale: le informazioni e il contributo alle decisioni vanno dall'amministrazione alla collettività e viceversa. La partecipazione in questa accezione accompagna tutte le fasi della redazione del piano e del suo processo decisionale. Ne fanno parte integrante azioni di informazione e di comunicazione, che tuttavia ne costituiscono solo la componente passiva.

Si propone di qualificare come "negoziazione" il processo di definizione degli obiettivi da raggiungere e della messa a disposizione delle risorse per raggiungerli condotta dalla Amministrazione che pianifica con due categorie di soggetti rilevanti. Da un lato con le Amministrazioni sovraordinate e con le amministrazioni di pari livello. In questo caso il problema è definire la ripartizione delle responsabilità in merito al raggiungimento degli obiettivi sovraordinati e la corrispondente adeguata ripartizione delle risorse pubbliche. Dall'altro lato è "negoziazione" il processo di coinvolgimento degli stakeholders e l'identificazione della loro disponibilità ad agire verso il raggiungimento degli obiettivi di Piano.

Si propone di qualificare come "consultazione" il processo di diffusione della proposta di Piano e del Rapporto ambientale che la accompagna presso le "autorità competenti" in materia ambientale e presso il pubblico; la raccolta e la pubblicazione dei pareri e delle osservazioni, compreso l'eventuale approfondimento degli aspetti controversi; la redazione della "dichiarazione di sintesi" nella quale si dà conto della misura in cui pareri e osservazioni sono state recepite e sono identificate le misure per il monitoraggio.

L'identificazione delle "autorità competenti", l'autorevolezza e la indipendenza del loro parere rispetto alla posizione dell'amministrazione che pianifica sono uno dei fattori fondamentali per l'affidabilità e l'orientamento alla sostenibilità delle scelte di Piano. Sono altresì caratteri necessari per la trasparenza del processo decisionale e per la riduzione entro limiti fisiologici del conflitto non altrimenti evitabile.

Tesi 3

La Valutazione ambientale del Piano o del programma, in quanto orientata alla sostenibilità nelle sue tre dimensioni di sostenibilità sociale economica ed ambientale deve essere integrata con la Valutazione contemporanea e sinergica di tutti gli altri aspetti. Il tema è particolarmente rilevante per la definizione degli scenari di Piano.

Assunto a paragone lo "scenario di riferimento" ovvero quello definito dalle tendenze in assenza di Piano, gli scenari di piano dovranno identificare insiemi alternativi di politiche e di azioni in grado di conseguire l'intera gamma degli obiettivi generali e specifici del piano, tra i quali sono compresi gli obiettivi ambientali orientati alla sostenibilità. La Valutazione ambientale consentirà di identificare le alternative in grado di minimizzare gli impatti sulle diverse componenti ambientali e di assicurare la sostenibilità di lungo periodo delle scelte operate.

La Valutazione "estesa" alle componenti ambientali, economiche e sociali è oggi annunciata dalla Commissione Europea come la prossima frontiera del miglioramento della efficacia dei processi di decisione. In un primo momento essa verrà applicata solo alle decisioni della Comunità, ma in prospettiva verrà applicata ad una vasta gamma di decisioni programmatiche degli stati membri.

Occorre stabile le modalità e gli strumenti della integrazione in uno stesso processo valutativo della Valutazione ambientale e della Valutazione socio-economica. Tale processo comporta modalità di collaborazione innovative tra diverse responsabilità settoriali all'interno della Amministrazione che pianifica, l'uso di adeguati strumenti di ausilio alle decisioni nonché la disponibilità di informazioni attendibili ed aggiornate.

Si ritiene che tali innovazioni non possano essere stabilite per norma, data la grande varietà degli assetti organizzativi degli enti che hanno responsabilità di piano o di programma.

Analoghi problemi di ricerca di nuove modalità di collaborazione si pongono nei rapporti tra l'amministrazione che pianifica e i livelli di governo sovraordinati o di pari livello. Qui il processo di Valutazione estesa dovrebbe consolidare la razionalità dei contenuti delle intese istituzionali di programma e degli altri strumenti di co-pianificazione attualmente in uso.

La norma di recepimento dovrebbe dare indicazioni non equivoche sulla necessità applicare un processo di Valutazione estesa anche agli strumenti programmatici di carattere strategico.

Tesi 4

L'integrazione della Valutazione ambientale nell'iter decisionale dei piani e programmi contribuisce non solo al rinnovamento dei contenuti, ma anche al rinnovamento delle procedure di redazione approvazione e attuazione dei piani nonché alla semplificazione degli atti che dal piano discendono, come ad esempio la redazione di progetti sottoposti a Valutazione di Impatto Ambientale.

La progettazione delle relazioni tra le due fasi valutative *ex ante* e *in itinere* attraverso il processo di monitoraggi diviene uno dei contenuti obbòligatori e qualificanti del piano. La valutazione *ex ante* deve dialogare con la valutazione *in itinere* attraverso l'adeguata rappresentazione del sistema degli obiettivi generali e dei target, la condivisione delle modalità di misurazione, l'implementazione degli indicatori.

La valutazione in itinere costituisce la vera notività introdotta dalla direttiva comunitaria: una novità con scarsi precedenti e ancor minore tradizione operativa.

Il piano non solo deve predisporre le modalità e gli strumenti di monitoraggio e controllo, ma deve anche esplicitare le procedure di retroazione sulle scelte di piano qualora gli effetti del Piano non corrispondessero alle attese di sostenibilità (nelle sue diverse dimensioni).

La norma di recepimento dovrà mettere particolare cura nella "proceduralizzazione" della fase di monitoraggio e retroazione, che tende a spostare l'accento della verifica della sostenibilità dalla fase di approvazione del Piano alla fase della sua attuazione.

Il processo valutativo è completato dalla valutazione *ex post* attraverso la quale si traccia il quadro degli effetti complessivi delle azioni di piano rispetto agli obiettivi attesi e se ne traggono indicazioni in vista di un nuovo ciclo di pianificazione.