

*Eliot Laniado, Maria Rosa Vittadini*

## **Contributo all'orientamento della sperimentazione della valutazione ambientale di piani e programmi.**

### **Indicazioni metodologiche riguardanti il processo di valutazione ambientale**

SOMMARIO: 1. Scopo del documento – 2. L'integrazione ambientale e il processo di piano – 3. Valutazione ambientale: possibili articolazioni – 4. Linee guida – 5. L'esperienza della VIA – 6. La fase di *scoping* – 7. Piani settoriali, piani locali e piani volontari – 8. L'integrazione della VA nel processo di piano – 9. Un esempio: l'iter dei piani di tipo territoriale – 10. La struttura del processo di VA – 11. Ancora sul sistema degli obiettivi: sussidiarietà e negoziazione – 12. Indicatori, modelli, GIS – 13. Ruoli ed attori – 14. Partecipazione e comunicazione – 15. Considerazioni conclusive

#### **1. Scopo del documento**

Il presente documento si propone di affrontare alcune questioni metodologiche di primaria importanza per l'introduzione della valutazione ambientale di piani e programmi, finalizzate a fornire indicazioni metodologiche generali utili all'avvio dei casi sperimentali del progetto Enplan.

L'attivazione di un processo di valutazione ambientale in grado di integrare effettivamente la dimensione ambientale all'interno del processo di piano presuppone di riconsiderare l'intera struttura del processo decisionale legato alla pianificazione e richiede tempi che potrebbero non essere congruenti con le esigenze delle diverse sperimentazioni di progetto. Più che sperimentare la valutazione di compiuti processi di piano, sembrerebbe pertanto opportuno che le Regioni interessate concentrassero la sperimentazione su singoli elementi significativi di ciascun processo, da scegliere in

funzione del tipo di piano o di programma e dello stadio decisionale al quale si collocano i suoi contenuti. Tali elementi potrebbero riguardare, ad esempio, la fase di strutturazione degli obiettivi ambientali e il legame tra questi e le azioni di piano, la partecipazione, la generazione ed il confronto tra alternative, la predisposizione del sistema di monitoraggio. Una sintetica proposta di temi di sperimentazione è presentata nelle considerazioni conclusive.

## **2. L' integrazione ambientale e il processo di piano**

Per integrare realmente la dimensione ambientale all'interno del processo di piano è necessario considerare l'ambiente allo stesso livello, per dettaglio ed importanza, delle altre variabili sociali ed economiche.

Le analisi ambientali dovrebbero essere tali da incidere sulle fasi di definizione degli obiettivi e dei criteri di valutazione degli interventi di piano. Nelle esperienze di valutazione ambientale già condotte si osserva invece come spesso le analisi e le criticità ambientali abbiano un scarso peso nel determinare le scelte di piano.

Nello schema tradizionale il piano o il programma, anche quando sia frutto di un processo non breve di formazione, è in realtà uno strumento "statico": un insieme di decisioni e di regole definito una volta per tutte, che deve informare di sé le successive fasi di "gestione" del piano. Fasi che hanno regole e significati del tutto differenti. Il piano rimane uguale a sé stesso, a meno di eventuali "varianti", la cui elaborazione richiede di ripercorrere l'iter decisionale del piano originario.

Tali caratteristiche sono oggi in fase di superamento. La capacità di governo di realtà in rapida trasformazione è divenuta infatti, in tempi relativamente recenti, un requisito fondamentale degli strumenti di piano. Ai piani e ai programmi viene richiesto di essere "flessibili", ovvero di internalizzare meccanismi e procedure di "attualizzazione" che non ne snaturino l'efficacia riguardo al conseguimento degli obiettivi stabiliti.

L'integrazione della dimensione ambientale nei piani e programmi tende ad accentuare tale trasformazione introducendo uno schema iterativo strutturato di

valutazione-decisione, attuazione, periodica verifica e riallineamento dei contenuti di piano.

Il ripensamento del piano come processo continuo, d'altra parte, è condizione essenziale per l'integrazione dell'ambiente nelle decisioni e soprattutto per assegnare alle analisi ambientali un ruolo attivo nella definizione degli obiettivi e dei criteri per la valutazione delle scelte.

In uno schema ideale di pianificazione, la definizione dell'idea forza e degli obiettivi generali del piano devono scaturire dall'esame delle criticità e delle vocazioni del territorio, messe in luce attraverso l'analisi ambientale, territoriale e socioeconomica. L'analisi deve identificare i problemi da risolvere e loro priorità, i possibili scenari di evoluzione del territorio, gli indirizzi, obiettivi e vincoli derivanti da altre politiche ed altri piani di scale o settori diversi e, non da ultimo, i valori e gli interessi dei soggetti coinvolti dalle scelte del piano, resi espliciti attraverso la partecipazione.

La fissazione degli obiettivi generali di piano, definiti in funzione del livello della decisione da prendere, deve essere tale da permettere la elaborazione, la valutazione ed il confronto tra strategie alternative per conseguirli. Gli obiettivi generali devono essere specificati attraverso la loro contestualizzazione sul particolare territorio, individuando indicatori e target attraverso i quali quantificare il relativo grado di raggiungimento da parte di ciascuna alternativa strategica ("valutazione ex ante").

L'attuazione del piano e la valutazione degli effetti relativi, unita all'analisi dell'evoluzione dell'ambiente nel tempo devono servire a misurare il conseguimento degli obiettivi e anche, ove necessario, a ridefinire criticità e vulnerabilità del territorio e di conseguenza vincoli e priorità del piano.

La verifica periodica del raggiungimento degli obiettivi di piano ("valutazione in itinere") deve essere accompagnata e resa possibile da un sistema di monitoraggio, che consenta un riorientamento periodico in grado di ridefinire, se necessario, obiettivi e priorità.

La valutazione finale del piano ("valutazione ex post") segue infine le fasi precedentemente illustrate e può rimettere in moto il processo di formazione del piano.

### **3. Valutazione ambientale: possibili articolazioni**

La Valutazione Ambientale dei piani e programmi descritta nella direttiva 2001/42/CE sembra presupporre il processo di piano ora sommariamente delineato. Essa può essere scomposta, in quanto successione di fasi e procedure, secondo diverse ottiche ciascuna delle quali offre spunti di riflessione e suggerimenti in vista della sperimentazione: la struttura della valutazione e la sua collocazione nel più generale processo di piano, i contenuti e gli strumenti, gli attori e le forme di concertazione, i rapporti con i piani e le altre decisioni progettuali a monte e a valle.

In via preliminare si concorda sulla opportunità di indicare con VA (valutazione ambientale) il processo di valutazione ambientale dei piani e programmi, riservando l'aggettivo "strategico" a quei piani e programmi che presentino caratteri strategici accentuati: orizzonti di lungo periodo, scenari complessi, pluralità di attori coinvolti, integrazione ampia di politiche e misure. Non sembra invece chiara, nella direttiva, la distinzione tra Piani e Programmi. Tuttavia, dato che essa non corrisponde ad alcun diverso trattamento si ritiene probabile che si tratti semplicemente del tentativo di coprire con la maggiore ampiezza possibile strumenti di piano che assumono nomi diversi nei diversi stati membri.

### **4. Linee guida**

E' appena il caso di ricordare che uno dei prodotti principali della ricerca Enplan sarà la elaborazione di linee guida "armonizzate" a livello transnazionale per la valutazione ambientale dei diversi tipi di piano.

Benché per alcuni tipi di piano sia possibile individuare una componente prevalente fra quelle strategica, strutturale ed attuativa, in ciascuno strumento sono contemporaneamente presenti le tre diverse componenti. Di conseguenza, alcuni problemi o aspetti significativi legati all'introduzione della VA, sebbene trasversali, sono più rilevanti in relazione ad una singola componente di piano.

In prima approssimazione si potrebbe dunque considerare un'articolazione delle linee guida così sintetizzabile:

- a) una “sezione” generale, sul processo e le sue componenti obbligate, valida (con le necessarie articolazioni) per tutti i tipi di piano;
- b) una “sezione” specifica per le componenti strategiche, centrata su questioni come la fissazione e la graduazione nel tempo degli obiettivi (obiettivi e target), il trattamento dell’incertezza, i metodi di costruzione e valutazione degli scenari (scenari di piano e sostenibilità);
- c) una “sezione” specifica per le componenti strutturali, centrata sul tema della collocazione ottima delle problematiche ambientali e della verifica della sostenibilità (economica e sociale oltre che ambientale) nei piani elaborati dai diversi livelli di governo, sulla definizione delle alternative e sulle forme e gli strumenti della partecipazione e consultazione;
- d) una “sezione” specifica per la componente attuativa, centrata sulla verifica della corrispondenza delle azioni agli obiettivi, sulla integrazione delle valutazioni ambientali con le valutazioni di tipo economico (analisi costi-benefici, contabilità ambientale, bilanci, ecc.) e sul monitoraggio.

## **5. L’esperienza della VIA**

La direttiva tenta di risolvere fin dall’impostazione molti dei problemi che si erano posti nelle procedure di VIA in materia di ambito di applicazione. Non sembrano possibili dubbi circa i piani e programmi da sottoporre a VA, circa la necessità di sottoporre a VA anche le loro varianti significative (screening in base all’allegato II), circa la necessità di valutare caso per caso l’applicazione della direttiva ai casi di minore impatto potenziale. Come nel caso della VIA, anche per la VA restano tuttavia da “sperimentare” e da definire quantitativamente i criteri di significatività, in modo da ridurre i margini di discrezionalità e da evitare inutili duplicazioni. Questo tema sembra di particolare rilevanza per la pianificazione, poiché nessuno strumento comincia propriamente da zero, ma tutti si innestano su un sistema di decisioni e piani già in atto. Problemi: come definire una variante “significativa” per i diversi tipi di piano? come innestare un piano “con VA” in un sistema a cascata di Piani per lo più senza VA? come

tener conto nella redazione di un piano strutturale o attuativo, di una VA di piano sovraordinato condotta magari dieci anni prima?

## **6. La fase di *scoping***

La direttiva stabilisce la necessità di concordare con le autorità ambientali la natura e il grado di approfondimento delle informazioni da utilizzare nel Rapporto ambientale. Si introduce di fatto una sistematica fase di *scoping*. Obiettivo non secondario delle amministrazioni che si occupano di ambiente dovrebbe essere di fornire con il massimo livello di completezza, attendibilità e precisione le informazioni necessarie a “costruire” la VA per tutti i tipi di piano. Si tornerà su questo tema, fondamentale per l’effettiva possibilità di introdurre la VA. Qui basti notare che le difficoltà e i contenuti della fase di *scoping* potrebbero essere grandemente semplificati qualora si riuscisse, nelle linee guida, a fornire almeno per grandi tematiche ambientali lo “stato dell’arte” della conoscenza e del *reporting* ambientale (metadati; soggetti e modalità di monitoraggio, regole di accesso; modelli: applicabilità e necessità informative; rapporti ambientali: soggetti, contenuti e indicatori; ecc.). Un tale quadro va necessariamente costruito insieme alle Agenzie ambientali. E’ pensabile sviluppare questo tema nell’ambito di Enplan?

Una possibile soluzione potrebbe risiedere nell’attribuzione all’Ente di livello superiore, in particolare alle Regioni (ma anche alle Province in presenza di un adeguato sistema di deleghe), di un ruolo di primo piano nella creazione e nella condivisione con gli Enti sottoposti di una base di conoscenza comune, che possa garantire un livello minimo di informazione a chi realmente opera sul territorio effettuando scelte localizzative ed attuative. Gli enti di livello superiore dovrebbero innanzi tutto diffondere la conoscenza sui dati esistenti e sulle relative fonti attraverso il reperimento e la catalogazione delle varie informazioni, in formato alfanumerico o cartografico, su supporto cartaceo o informatizzato, e renderli accessibili al pubblico.

Per costruire una base di conoscenza comune, che possa servire come quadro di riferimento per le VA anche di piani di livello inferiore, potrebbero essere impiegati

quali strumenti di lavoro il “catalogo dati” ed il “sistema informativo leggero”. Il primo racchiude l’informazione sui dati territoriali, ambientali e socioeconomici esistenti in un dato territorio, riportando, per ciascun dato, alcune informazioni di base (quali i parametri descrittivi, l’ente proprietario, l’ufficio di riferimento, l’eventuale sito web su cui reperire il dato, ecc.) ed altre caratteristiche, come la copertura spazio-temporale (ad es. livelli di dettaglio, scala di rappresentazione, aggiornamento), la produzione (ad es. tipo di rappresentazione, georeferenziazione, modalità di rilevamento, modalità di pubblicazione, tipo di supporto) l’accesso (formato accessibile, indirizzo del sito web, disponibilità, costo). Il sistema informativo leggero, finalizzato ad uno specifico piano, offre invece la possibilità di leggere il territorio e la sua evoluzione mettendo a disposizione dell’utente un set di indicatori predefiniti, calcolati incrociando i dati esistenti, a diversi livelli di aggregazione, e la possibilità di costruirne altri in modo personalizzato, definendo le modalità di calcolo e scegliendo le serie storiche desiderate. Sia il catalogo che il sistema informativo diventano pienamente accessibili e consultabili da parte degli utenti se messi a disposizione su Internet.

## **7. Piani settoriali, piani locali e piani volontari**

Se la caratteristica di essere piani o programmi previsti da disposizioni normative o regolamentari consolida il campo di applicazione della direttiva, apre invece il problema dei piani “volontari” e dei “progetti integrati” che per la loro ampiezza e articolazione intersecano necessariamente la dimensione del piano. La loro validità scatta quando vengono effettivamente tradotti in “variante” di piano (ad esempio la variante per il verde o per i servizi al PRG) o addirittura costituiscono variante automatica di Piano. Non c’è dubbio tuttavia che il momento significativo per la VA, con le sue alternative e il suo processo di consultazione, sarebbe quello della elaborazione del piano e non della sua traduzione in strumento urbanistico (variante). Ai fini della ricerca sarebbe importante valutare, sia nel contesto italiano che in quello spagnolo, la consistenza del problema, che potrebbe rivelarsi marginale, valutando comunque la possibilità effettiva di ricondurlo alle regole di obbligo o di screening previste dalla direttiva. Una caso a

parte sono i Piani volontari (non previsti da alcuna norma) di Agenda 21, sui quali si tornerà più avanti.

## **8. L'integrazione della VA nel processo di piano**

Con l'applicazione sistematica di *scoping* e screening prevista dalla direttiva si mettono in campo tutti gli strumenti via via introdotti per una migliore applicazione della VIA. I processi di piano nei quali essi intervengono sono però del tutto differenti, ed hanno maturato nel tempo altri strumenti per la ricerca del consenso e per la garanzia degli interessi. Sarebbe molto opportuno, nella ricerca Enplan, ricostruire l'iter di formazione, adozione e approvazione dei diversi tipi di Piano per individuare le aree di sovrapposizione e/o conflitto che nascono da diverse possibili modalità di introduzione della VA. Tenendo conto che spesso, almeno nella situazione italiana, l'iter di formazione del Piano vede l'azione di Amministrazioni di diverso livello. Ad esempio molti piani di tipo territoriale (PTR, PTCP, Piani intercomunali, PRG) sono redatti e adottati dalla amministrazione competente, ma approvati da una amministrazione sovraordinata. E' possibile prevedere una fase Enplan dedicata alla schematica ricostruzione degli iter dei principali tipi di piano italiani e spagnoli?

## **9. Un esempio: l'iter dei piani di tipo territoriale**

Laddove si tratti di Piani che regolano direttamente l'uso del territorio, le forme di pubblicità e di garanzia degli interessi (soprattutto fondiari) sono concentrate nella fase successiva alla adozione. In sostanza dopo l'adozione il piano viene messo a disposizione del pubblico per un certo periodo, "osservato" dai soggetti che ritengono necessario avanzare critiche o proposte, "contro-osservato" dalla Amministrazione che pianifica, inviato alla Amministrazione di livello superiore e, a seguito del parere positivo di quest'ultima, approvato. La "ratio" di questo iter è evidente: il Piano è un atto che, per finalità di interesse collettivo, comunque distribuisce penalizzazioni e vantaggi fondiari. Esso è quindi mantenuto segreto fino al momento della adozione, atto con il quale scatta il "regime di salvaguardia", ovvero il divieto di realizzare interventi



che non siano previsti contemporaneamente nel Piano vigente e in quello in itinere. La fase delle osservazioni e la puntuale risposta a ciascuna di esse da parte dell'Amministrazione costituisce, ad oggi, il principale strumento a garanzia del diritto dei singoli e della imparzialità del Piano.

L'inserimento della VA nello schema sopra indicato apre notevoli problemi. La collocazione della fase di "osservazioni al piano" dopo l'adozione esclude che il processo di consultazione della VA, possa coincidere con tale fase. D'altra parte la conduzione della VA come componente necessaria alla formazione del piano comporta che siano pubblicizzati i contenuti di piano prima della sua adozione, con il concreto rischio dello scatenarsi di speculazione fondiaria o l'accelerazione di interventi in contrasto con il futuro piano. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di rendere sistematica la prassi già prevista dalla legge urbanistica toscana (ma forse anche da altre) di elaborazione di un documento preliminare, approvato dal Consiglio, pubblicizzato e sottoposto ad osservazione da parte del pubblico, contenente gli obiettivi, le quantità in gioco, le scelte di fondo da sviluppare nella fase di stesura del Piano. La VA potrebbe essere condotta sul documento preliminare. Dovrebbero derivarne proposte alternative e criteri da seguire nella elaborazione successiva, da verificare in sede di "osservazioni" finali anche da parte delle autorità ambientali.

## **10. La struttura del processo di VA**

Le questioni rilevanti di strutturazione del processo, che potrebbero richiedere specificazioni nelle sperimentazioni Enplan, riguardano: a) i contenuti e le modalità di redazione del Rapporto ambientale; b) l'organizzazione dell'informazione e della consultazione; c) le forme della decisione e delle sue motivazioni; d) la struttura del monitoraggio; e) le modalità di retroazione. Ciascuno di questi elementi, caratterizzante del processo di VA, può assumere forme diverse. Si pone a questo proposito un primo quesito: occorre strutturare il processo in modo uniforme oppure differenziarlo a seconda del tipo, del livello territoriale, della tematica e dei caratteri del piano (strategico, strutturale, attuativo)? Se si assume che tali caratteri derivano dalla

collocazione delle decisioni di piano nell'iter decisionale che porta alla reale modificazione del territorio sembra possibile ritenere che il processo di VA possa differire nei diversi tipi di piano per contenuti, per soggetti interessati, per strumenti di analisi e valutazione, per livelli di disaggregazione delle informazioni, per indicatori e sistema di monitoraggio.

#### *10.1. Contenuti del Rapporto ambientale*

La direttiva stabilisce che il Rapporto ambientale “individua, descrive e valuta” i probabili effetti ambientali e, nell'allegato 1, elenca le informazioni necessarie alla sua redazione. Al fine della fattibilità stessa della introduzione della VA due elementi sembrano cruciali: la definizione degli obiettivi e la definizione dello stato iniziale dell'ambiente come “scenario” rispetto al quale misurare e valutare gli impatti dovuti alle azioni di piano. In entrambi i casi le Amministrazioni centrali o periferiche (o loro parti) competenti per l'ambiente, come ad esempio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio o gli Assessorati regionali per l'ambiente, il sistema delle Agenzie ambientali, gli Assessorati provinciali, dovrebbero provvedere ad un consistente e sistematico “lavoro preliminare” di messa a punto degli obiettivi ambientali e di fornitura delle informazioni e degli strumenti di analisi necessari alla elaborazione dei diversi tipi di piano. Il *reporting* ambientale ai diversi livelli, puntuale ed accurato, dovrebbe permettere la “facile” costruzione per ogni tipo di piano di un consistente ed aggiornato “scenario di riferimento” per la valutazione delle azioni di piano.

#### *10.2. Organizzazione dell'informazione*

Un aiuto all'organizzazione dell'informazione deriva dall'utilizzo di opportuni strumenti in grado di facilitare la comunicazione e la trasparenza all'interno del processo decisionale stesso. Un possibile strumento sono i sistemi di supporto alle decisioni (DSS). I DSS consentono la strutturazione logica delle attività, agevolano la comunicazione tra i soggetti interessati e permettono di organizzare la partecipazione. Agiscono inoltre sul fronte della comunicazione, consentendo la trasparenza e la

documentazione di tutti i passi del processo.

Mediante l'utilizzo dei DSS, al processo decisionale si garantisce:

- la trasparenza, ovvero si esplicitano le motivazioni delle scelte, attraverso la condivisione dell'informazione riguardante le analisi tecniche e le decisioni politiche;
- la ripercorribilità, poiché ciascun passo del processo viene documentato e realizzato su software, consentendo in tal modo di ripercorrere nuovamente il processo apportando delle modifiche ad alcuni elementi, ad esempio variando il valore di alcuni parametri o arricchendolo con nuova informazione;
- la partecipazione, in quanto il DSS consente di coinvolgere tutti i soggetti interessati al processo, facilitando la comunicazione e l'interazione.

### *10.3. La costruzione delle alternative di Piano*

Prima di trattare il tema della costruzione e del confronto tra alternative di piano è indispensabile fare chiarezza sul termine di “scenario”, spesso utilizzato con significati differenti.

Il termine scenario non indica la fotografia dello stato attuale del territorio, bensì la proiezione nel futuro dello stato attuale, in assenza di interventi di piano, stimabile mediante indicatori, sia di stato che di pressione (presente e futura). Lo scenario dipende quindi da variabili esogene e da decisioni esterne non controllabili a livello di piano. Possono essere pertanto individuati diversi scenari di riferimento, ciascuno legato ad un diverso grado di probabilità di realizzazione; abitualmente, in fase di valutazione delle alternative, ci si riferisce allo scenario più probabile, tuttavia è bene non trascurare anche altri scenari significativi a probabilità inferiore. Gli scenari non devono comunque essere in numero eccessivo, ma devono corrispondere alle probabilità maggiormente significative (scenario peggiore, scenario più probabile, ecc.).

La costruzione e la valutazione comparata delle strategie alternative di piano (e dei relativi “scenari di progetto”, corrispondenti agli effetti di ciascuna alternativa combinati con gli effetti dovuti alle variabili esogene) è uno dei momenti più significativi della redazione del Piano, di qualunque Piano si tratti. L'introduzione della

VA rende pressoché obbligata la costruzione “partecipata” delle alternative possibili, per raggiungere il fine ultimo di garanzia della sostenibilità anche sociale ed economica oltre che ambientale delle azioni di piano. Dalla partecipazione devono discendere opportunità e obiettivi condivisi del Piano, con il coinvolgimento di componenti amministrative, autorità ambientali, *stakeholders*, attori sociali.

La costruzione partecipata degli obiettivi e del loro contributo alla sostenibilità complessiva dovrebbe essere realizzata a tutti i livelli di governo attraverso processi di co-decisione improntati a principi di sussidiarietà. (Stato-Regioni, Regioni-Enti locali, Enti locali-Comuni), con il contributo delle agenzie e delle autorità ambientali competenti per i vari aspetti. Ne deriverebbe la garanzia della fattibilità non solo degli obiettivi specifici del Piano, la cui fissazione è responsabilità della Amministrazione che pianifica, ma anche quella degli obiettivi sovraordinati, cui essa deve contribuire.

Tendenzialmente i piani di livello gerarchico superiore hanno maggiori risvolti strategici rispetto ai piani subordinati, che invece traducono le scelte strategiche localizzandole in contesti territoriali specifici e programmando temporalmente gli interventi.

In ogni piano coesistono tuttavia aspetti strategici, strutturali e attuativi: possono infatti essere compresenti scelte di diversa natura (strategiche, di localizzazione oppure operative). Di conseguenza, le alternative di piano possono essere generate con differenti modalità a seconda del livello di piano ed assumere significato diverso a seconda della tipologia di scelta che presuppongono e del livello di pianificazione cui si riferiscono.

A livello strategico, è logico pensare che le alternative debbano essere fatte emergere attraverso metodi partecipativi, coinvolgendo il pubblico interessato e le associazioni di categoria già nelle prime fasi di predisposizione del piano. Viceversa, a livello attuativo, è più facile che le alternative siano generate da chi elabora o propone il piano e successivamente valutate grazie ad un processo partecipativo.

Allo stato dell’arte attuale, non è ancora del tutto chiaro quali possano essere i meccanismi di generazione delle alternative, pertanto potrebbe essere utile un approfondimento in merito nell’ambito delle sperimentazioni del progetto Enplan.

Sarebbe utile in particolare attivare la partecipazione ed il contributo di soggetti competenti in merito alle soluzioni tecniche disponibili ed incentivare la formulazione di alternative “di qualità”. Sarebbe infine interessante approfondire se possa essere istituzionalizzato il ruolo dei forum di Agenda 21 come luogo specifico per la generazione delle alternative strategiche di piano.

Riguardo ai metodi di confronto tra alternative, può essere utile l'utilizzo di strumenti di supporto alle decisioni, in quanto facilitano il confronto tra le alternative stesse, rappresentando il rispettivo grado di raggiungimento degli obiettivi anche attraverso semplici strumenti come istogrammi o diagrammi radar.

Strumenti più complessi, che richiedono un'interazione con i soggetti coinvolti e l'attribuzione di pesi agli obiettivi, sono costituiti dai metodi di analisi a molti criteri, che consentono di eseguire anche un'analisi di sensitività (cioè un'analisi di come varia la soluzione al variare dei differenti parametri) e un'analisi del conflitto, di supporto alla negoziazione.

#### *10.4. Monitoraggio e retroazione*

Il monitoraggio è la fase che pone più problemi. Quali soggetti devono fare il monitoraggio? Quali indicatori sono già proponibili? Quali necessari ma ancora non proponibili? Come distinguere gli effetti derivanti dalla attuazione del Piano dai più generali effetti che determinano lo stato dell'ambiente e le sue tendenze? Come rendere noti i risultati del monitoraggio? E' opportuna su tali risultati una consultazione analoga a quella della precedente fase di VA? Il monitoraggio che retroagisce sul piano come retroagisce sui piani che ne derivano?

E ancora, come armonizzare l'informazione e la partecipazione a processi di VA relativi ai molteplici piani che agiscono su uno stesso territorio (il pubblico e le autorità ambientali sono presumibilmente sempre le stesse) senza ingenerare reazioni di “rigetto”? Come utilizzare gli strumenti informatici (telematici?) per la diffusione della conoscenza e per il miglioramento della consapevolezza circa le tematiche ambientali?

Nella situazione attuale il piano, inteso come strumento statico, non prevede

modalità di monitoraggio né di riorientamento. Questa lacuna si traduce nella mancanza di verifica sia del grado di attuazione del piano, sia degli effetti ambientali derivanti dall'attuazione del piano stesso. Il piano diventa così uno strumento incontrollato, dagli effetti via via più incerti e meno efficaci rispetto agli obiettivi mano a mano che ci si allontana dalla situazione iniziale, poiché, una volta prese le decisioni, queste non sono riorientabili né correggibili mediante feedback.

In mancanza di un bagaglio di esperienze significative dal quale attingere indicazioni in merito alle modalità del monitoraggio di piano, questo argomento diventa dunque un punto essenziale di sperimentazione per i casi pilota di Enplan, al fine di mettere a punto le caratteristiche del monitoraggio e per suggerire possibili articolazioni della rete di competenze ad esso legate.

Il monitoraggio dovrebbe innanzi tutto riguardare gli aspetti ambientali, territoriali, socioeconomici, considerando indicatori di stato e di pressione nonché indicazioni derivanti da politiche e da altri strumenti di pianificazione. Dovrebbe essere cioè in grado di indagare gli effetti cumulativi di politiche ed interventi sull'ambiente. La sperimentazione dovrebbe approfondire il tema degli indicatori maggiormente idonei a tale scopo.

Il monitoraggio degli effetti ambientali di piano non deve limitarsi all'indagine della sola area interessata amministrativamente dallo strumento, in quanto gli impatti possono riguardare una zona anche più ampia. Dal momento che le scelte di piano influenzano anche i territori limitrofi, è necessario introdurre delle forme di concertazione sia nel percorso pianificatorio degli Enti locali sia nel relativo monitoraggio.

Il sistema di monitoraggio dovrebbe inoltre riguardare l'attuazione del piano stesso sotto il profilo dell'efficienza (tempi e grado di attuazione delle previsioni) e dell'efficacia (risultati di piano e grado di raggiungimento degli obiettivi). Quest'ultimo aspetto appare particolarmente critico.

Dalle sperimentazioni sarebbe poi auspicabile riuscire a trarre qualche indicazione in merito alle modalità e al tipo di retroazioni possibili sulle decisioni di piano in seguito ai risultati del monitoraggio.

## **11. Ancora sul sistema degli obiettivi: sussidiarietà e negoziazione**

Ciascun piano dovrebbe dimostrare il proprio contributo al conseguimento degli obiettivi ambientali fissati al livello superiore. Ma tale fissazione non dovrebbe comunque assumere esclusivamente la forma del comando-controllo. E' possibile fare riferimento come esempio positivo al processo comunitario di *burden sharing* degli obiettivi di riduzione dei gas climalteranti in attuazione del protocollo Kyoto. La riduzione contratta dall'UE nelle sedi internazionali è stata poi ripartita tra gli Stati membri attraverso un processo di negoziazione politica che ha tenuto in conto considerazioni di ordine demografico, economico, sociale, di equità dello sviluppo. Ciascuno Stato è stato poi libero di fissare obiettivi più ambiziosi e comunque di raggiungere la propria quota di riduzione delle emissioni attraverso le misure ritenute più opportune. Un analogo processo di ripartizione dell'impegno dovrebbe poi discendere a cascata dalla negoziazione tra Stato e Regioni e poi tra Regioni ed Enti locali. Tale processo di costruzione, "integrata" tra diversi livelli di governo, di obiettivi per le differenti componenti ambientali collocherebbe al giusto livello la definizione della sostenibilità e renderebbe più efficace la VA.

## **12. Indicatori, modelli, GIS**

L'esperienza in materia di pianificazione ambientalmente orientata maturata nell'ultimo decennio ha consentito enormi avanzamenti in materia di strumenti di ausilio alle decisioni, modelli per la costruzione di scenari nonché indicatori in grado di monitorare gli effetti delle politiche. In particolare l'uso dei GIS è ormai riconosciuto come elemento essenziale per l'introduzione della VA. E' il caso di definirne alcuni requisiti fondamentali nelle linee guida? Rassegne più o meno complete di modelli per le diverse tematiche ambientali sono disponibili in letteratura: è il caso di farvi riferimento? Molte eterogenee istituzioni pubbliche e private (ad esempio l'Agenzia Europea per l'Ambiente, l'Ocse o Legambiente in Italia) implementano la costruzione periodica di indicatori che consentono il monitoraggio dei fenomeni ambientali e forniscono un possibile parametro di riferimento entro il quale collocare la situazione

del territorio (o della componente) oggetto di Piano.

L'indicazione ragionata (esemplificativa?) di possibili sistemi di indicatori appropriati per tipi di Piano e tematismi dovrebbe essere uno dei punti forti e qualificanti delle linee guida. Potrebbero inoltre essere suggeriti dei valori di riferimento per gli indicatori, mediante i quali rendere possibile un sistema di *benchmarking* ai diversi livelli di territorio (è pensabile un Osservatorio regionale, magari nell'ambito del *reporting* ambientale?).

Gli indicatori possono essere relativi sia alle pressioni sul territorio (emissioni, scarichi, occupazione di suolo,...) sia allo stato dell'ambiente (concentrazioni di inquinanti, dissesto idrogeologico,...). Oltre ai dati che descrivono la situazione di fatto, si devono considerare le informazioni derivanti da piani, programmi e progetti in atto, in quanto è fondamentale tenere conto del complesso delle previsioni che ne derivano.

Dal momento che le operazioni di lettura e analisi del territorio sono caratterizzate da una base ineliminabile di soggettività, è necessario utilizzare strumenti che permettano di rendere trasparente e ripercorribile il processo.

Una funzionalità importante è costituita dal collegamento della base di dati a un sistema informativo geografico (GIS), che consente di eseguire una serie di operazioni su informazioni cartografiche georeferenziate e di rappresentare gli indicatori su carte tematiche.

Gli indicatori per la lettura del territorio devono comunque essere utili, semplici, popolabili, aggiornabili, legati agli obiettivi, possibilmente georeferenziate. Devono inoltre essere sufficientemente sensibili per cogliere i mutamenti dei fenomeni territoriali. Nella scelta degli indicatori, è consigliabile privilegiare gli indicatori disponibili per ampie estensioni territoriali, ad esempio per l'intero territorio regionale.

Gli Enti sovraordinati dovrebbero definire una base comune e condivisa di indicatori, calcolabili a diversi livelli di dettaglio e di aggregazione, a partire dalle serie storiche dei dati. Tale base comune dovrebbe costituire il quadro di riferimento per gli Enti subordinati, che possono eventualmente poi formulare e individuare altri indicatori più precisi e finalizzati a descrivere un particolare contesto territoriale.

L'area su cui calcolare gli indicatori può non coincidere con i confini amministrativi



dell'area interessata dal piano, ma, in molti casi, deve necessariamente riguardare una estensione più ampia, pari all'area significativamente impattata dalle azioni di piano. In assenza di dati dettagliati, infine, è possibile creare ed utilizzare indicatori *proxy*.

### **13. Ruoli ed attori**

Molta parte della possibilità stessa di introdurre la VA e di conseguire attraverso di essa l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente si giocherà sulla possibilità di non rendere più gravoso e più lungo l'attuale iter di formazione dei piani per nessuno degli attori coinvolti. A questo scopo sarà fondamentale poter disporre di complete, attendibili, aggiornate informazioni sullo stato dell'ambiente e sulle tendenze che lo caratterizzano. Il sistema delle Agenzie ambientali assume a questo riguardo un ruolo di importanza primaria. Loro compito specifico nella VA è infatti quello di fornire le informazioni alle amministrazioni che pianificano e anche agli altri soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di consultazione, garantendone l'attendibilità, la puntualità e l'accessibilità (gratuità, salvo rimborso spese?). Ma la loro funzione non dovrebbe spingersi fino alla "collaborazione diretta" nella elaborazione dei piani, a pena della perdita della loro indipendenza. Qualora l'agenzia ambientale non abbia partecipato alla stesura del Piano è "naturalmente" vocata al ruolo di Autorità ambientale, insieme agli altri soggetti con competenze e responsabilità pubbliche in campo ambientale.

#### *13.1. Valutazioni ambientali, economiche e sociali: possibili integrazioni*

E' percepibile presso gli addetti ai lavori un certo grado di insoddisfazione circa la limitazione della VA ai soli aspetti ambientali. Ancora una volta non si riesce ad integrare in un solo processo la valutazione dei diversi profili che concorrono alla sostenibilità: economici, sociali ed ambientali. E' probabile che l'atteggiamento prudente mantenuto dalla direttiva sia dovuto alla forte differenza tra gli Stati in materia di valutazioni economiche e del loro ruolo nella costruzione delle decisioni. Un ruolo certamente significativo in alcuni paesi (ad esempio in Inghilterra o in Francia),

sicuramente assai meno significativo in Italia. In realtà nessun impedimento deriva dalla direttiva a più ambiziose modalità di integrazione tra valutazioni diverse. Gli scenari di Piano, comparati dal punto di vista dei loro effetti ambientali, possono essere comparati dal punto di vista dei loro costi e benefici e della distribuzione tra i diversi soggetti di tali costi e benefici. La sostenibilità sociale, dal canto suo, è intrinsecamente affidata alle modalità di scelta “partecipata” delle misure necessarie al conseguimento degli obiettivi ambientali. Temi sui quali vale la pena di sperimentare.

### *13.2 Gli attori della consultazione*

Il Rapporto ambientale, contenente la descrizione dello stato dell’ambiente, la definizione degli obiettivi sovraordinati e specifici, la descrizione degli scenari considerati, le motivazioni che hanno portato alla soluzione prescelta, la valutazione degli impatti attesi e delle misure assunte per evitarli o ridurli deve poi essere oggetto di un processo di consultazione. Il processo di consultazione ha il duplice scopo di garantire la coerenza del Piano con le politiche ambientali e di ricercare, attraverso l’autorevolezza di tale garanzia, il consenso degli amministrati sulle proposte di Piano. E’ importante la finalizzazione del processo alla riduzione della conflittualità. A questo proposito sarebbe indubbiamente interessante ampliare la gamma degli strumenti di osservazione e partecipazione in due direzioni: una accorta utilizzazione delle reti di comunicazione e la possibilità per enti o gruppi sociali organizzati di proporre “osservazioni tecniche” redatte esperti di parte (della loro parte) sostenute attraverso la disponibilità delle informazioni ed eventuali sostegni finanziari.

### *13.3 Rapporti infra e inter istituzionali*

Nei punti precedenti si sono evidenziati alcuni problemi di rapporti tra Amministrazione che pianifica e altri attori “esterni” del processo. Altrettanti problemi riguardano il rapporto tra componenti “interne” alla medesima amministrazione (Assessorati diversi e Uffici competenti). In generale il Piano viene adottato e poi approvato (dalla Giunta e dal Consiglio) come atto appartenente alla amministrazione

nel suo complesso, anche se la responsabilità primaria (tecnica e politica) può essere fatta risalire all'assessorato competente. La VA deve essere condotta dall'assessorato all'ambiente o dall'assessorato competente per la materia pianificata? L'unica formula in grado di fornire una risposta soddisfacente probabilmente è la collaborazione tra i due. In questo caso l'assessorato all'ambiente non è una controparte e non fa parte del processo di consultazione. Gruppi di lavoro interassessorili, conferenze di pianificazione, coordinamento e integrazione "orizzontale" dovrebbero essere sistematicamente adottati nello svolgimento del processo di piano e nella sua VA. Anche a costo di modificare il modo di elaborare e approvare i Piani.

#### **14. Partecipazione e comunicazione**

La partecipazione costituisce uno dei temi fondamentali su cui sarebbe importante sperimentare, in quanto i tradizionali meccanismi di partecipazione pubblica, che consentono ai cittadini l'accesso e le osservazioni al piano in un momento in cui di fatto le scelte strategiche di sviluppo sono già state effettuate, si sono rivelati fortemente critici e limitati.

La partecipazione non dovrebbe essere identificata come una serie di momenti di consultazione della cittadinanza, ma supportata da procedure e strumenti tecnici che consentano al pubblico di avere un ruolo effettivo nel processo decisionale, apportando informazioni utili alla valutazione e proponendo l'ampliamento/la modifica di obiettivi e alternative. Ciò non può che avvenire a partire dalle prime fasi di elaborazione del piano.

La partecipazione richiede l'individuazione dei soggetti rilevanti e la finalizzazione dei diversi momenti del processo partecipativo; ogni soggetto coinvolto deve conoscere il proprio ruolo all'interno del processo di piano. Sarebbe quindi necessario sperimentare strumenti diversi di gestione della partecipazione, al fine di individuare quelli che consentano una reale possibilità di incidere sul piano, permettendo ai diversi soggetti interessati il concorso alla definizione di scelte ed obiettivi strategici. Insieme alle caratteristiche di tali strumenti, sarebbe inoltre utile un approfondimento sul tipo di

attori da coinvolgere e sul ruolo degli strumenti di comunicazione, degli aspetti sia tecnici che procedurali, nei processi di partecipazione. Gli strumenti di partecipazione da attivare dovranno infatti essere diversi a seconda del tipo di attori in gioco e dei differenti momenti di coinvolgimento.

La partecipazione deve comunque essere sempre mirata ad una comunicazione specifica ed è importante, per garantire la trasparenza del processo, che i risultati delle forme di partecipazione siano formalizzati e inclusi nella documentazione di piano.

La partecipazione può anche essere sinergica a processi partecipativi attivati in altre occasioni, in particolare alle A21 locali: sarebbe interessante sperimentare le modalità con le quali collegare i due processi di VA e A21L.

#### *14.1 Partecipazione e Valutazione ambientale*

Secondo la direttiva comunitaria, la VA deve essere condotta in modo da contribuire esplicitamente alla formazione delle decisioni. Tale contributo può concretizzarsi in modi diversi. Ammesso di aver risolto i problemi indicati nei paragrafi precedenti, si possono immaginare due casi estremi. In una prima ipotesi il processo di VA coincide con l'impostazione "partecipata" della redazione del Piano descritta al paragrafo precedente. Esso ha inizio con la redazione del piano, coinvolge da subito attori sociali e autorità ambientali e contribuisce a selezionare le alternative sostenibili migliori (dal punto di vista ambientale, economico e sociale); il Rapporto ambientale "racconta" questo processo, ma la consultazione è per la gran parte già avvenuta. Nel secondo caso la VA ha inizio con la redazione del Rapporto ambientale e serve ad "adeguare" le scelte di piano in relazione alle osservazioni degli attori emerse nella consultazione. In entrambi i casi il dettato della direttiva è rispettato.

La scelta in materia dovrebbe essere lasciata all'amministrazione che pianifica, ma le linee guida dovrebbero contenere opportune raccomandazioni per ovviare ai punti critici di ciascuna alternativa.

Sebbene la prima delle due alternative sopra indicate sia sicuramente desiderabile ai fini della sostenibilità (precocità delle decisioni, centralità dei temi ambientali, coerenza

degli obiettivi di sostenibilità ambientale) tuttavia essa non è esente da fattori critici. In primo luogo per il possibile allungamento dei tempi necessario a permettere una consultazione “interattiva” dei soggetti rilevanti, comprese le autorità ambientali. In secondo luogo per l’incerta posizione delle autorità ambientali portatrici di potenziali conflitti di interessi.

Le autorità ambientali dovrebbero mantenere un ruolo indipendente rispetto alla amministrazione che pianifica, senza venire assimilate al ruolo di “consulenti”. Dovrebbe infatti essere accuratamente evitato che l’autorità ambientale che ha partecipato direttamente alle scelte di Piano possa essere poi protagonista del processo di consultazione. Infatti proprio sulla trasparenza del processo di consultazione, nonché sulla autorevolezza e indipendenza dei suoi protagonisti, poggia la garanzia per la collettività della sostenibilità delle azioni di Piano.

#### *14.2 La VA come strumento di partecipazione e garanzia*

Si deve ritenere (senza tuttavia darlo per scontato) che oggi nessun processo di Piano possa essere posto in essere senza che gli effetti ambientali delle scelte vengano preventivamente messi in conto. In questo contesto la VA potrebbe essere solo lo strumento con il quale l’amministrazione che pianifica “dichiara” ai suoi amministrati il contenuto dei suoi programmi e si impegna circa il livello di sostenibilità che ne deriva. La consultazione intorno al Rapporto ambientale assume il significato della verifica da parte delle autorità ambientali circa la veridicità, la ragionevolezza e la congruenza del rapporto causa-effetto proposto dal Piano. Pur senza poteri di veto, anche in questo caso l’autorevolezza e indipendenza dei soggetti consultati, la pubblicità e la trasparenza della verifica sono parte integrante della garanzia, per la popolazione interessata, della sostenibilità del piano nonché della ricerca del consenso su di esso. I punti critici sono evidenti: un maggior livello di conflittualità rispetto all’ipotesi precedente, una difficoltà oggettivamente maggiore qualora si pongano necessità di cambiamento sostanziale delle ipotesi di Piano.

### *14.3 Piani di Agenda 21 e VA*

I piani di Agenda 21 locale, strumenti volontari di piano, hanno costituito nel recente passato una delle innovazioni più promettenti per il conseguimento di obiettivi di miglioramento ambientale e, più in generale, per il rinnovamento ambientalmente orientato del processo di pianificazione. Lo schema operativo di tali piani prevede la definizione partecipata degli obiettivi di qualità ambientale e sociale, strumenti per il consolidamento di traguardi a breve-medio termine su cui misurare, con il monitoraggio, credibilità ed efficienza delle azioni e delle misure (nonché delle Amministrazioni). Dal momento che i piani di Agenda 21 non sono normati essi non dovrebbero, di regola, essere soggetti a VA. Tuttavia la struttura stessa dei Piani di Agenda 21 ripercorre uno schema di VA (obiettivi partecipati, piani d'azione quantificati, monitoraggio, informazione sistematica al pubblico, a volte anche certificazione). Potrebbero i Piani redatti attraverso un processo di Agenda 21 (del quali fissare alcune caratteristiche) ritenere di aver già adempiuto ai loro obblighi di VA? L'integrazione tra VA e Agenda 21 potrebbe migliorare l'efficacia di entrambe.

## **15. Considerazioni conclusive**

Le riflessioni fin qui avanzate e gli interrogativi che esse sollevano hanno consentito di mettere a fuoco alcuni temi cruciali che dovrebbero essere sperimentati nell'ambito del progetto Enplan. Le questioni più rilevanti sono qui di seguito riassunte in estrema sintesi secondo un elenco, sicuramente non esaustivo, che andrà approfondito e articolato durante la sperimentazione stessa.

Non si è ritenuto opportuno proporre l'associazione di ciascun tema ad un particolare caso sperimentale, anche per via delle insufficienti informazioni al momento disponibili sui singoli casi. Sarà compito del Comitato di Pilotaggio e dei gruppi di lavoro definire la collocazione più appropriata per sperimentare in tutto o in parte le questioni indicate.

Taluni temi sono connessi tra loro e bisognerà stabilire come sia possibile coordinarli all'interno di uno stesso piano o in piani diversi.

Talune sperimentazioni riguardano azioni “collaterali” ai processi di piano, da mettere in atto parallelamente soprattutto da parte degli enti sovraordinati e delle agenzie ambientali.

### ***Temi di sperimentazione***

- Definizione delle soglie di significatività degli effetti ambientali ai fini della VA di piani non “obbligati” o di varianti di piani obbligati;
- Definizione delle autorità ambientali e sperimentazione della fase di *scoping*;
- Costruzione “integrata” tra amministrazioni di diverso livello del sistema di obiettivi sovraordinati e specifici (anche in assenza di piani sovraordinati assistiti da VA) per comparti ambientali;
- Forme di collaborazione tra amministrazioni di diverso livello per la costruzione del “catalogo dati” ambientali e socioeconomici necessario per la VA dei piani alle diverse scale e per l’implementazione dei relativi indicatori;
- Forme di collegamento sistematico tra VA e *reporting* ambientale (anche in relazione al monitoraggio degli effetti di piano);
- Metodi di organizzazione e di condivisione delle informazioni da parte degli attori, istituzionali e non, coinvolti nel processo di VA, anche mediante la messa a punto di un “sistema informativo leggero” innestato sul “catalogo dati”;
- Generazione di alternative strategiche, costruzione di scenari e loro valutazione:
  - a) mediante processi di partecipazione, anche sperimentando il possibile uso di forum di Agenda 21 locale;
  - b) limitando la partecipazione ad un processo di consultazione successivo all’elaborazione di scenari alternativi;
- Utilizzo di metodi e strumenti di costruzione di scenari e di valutazione dell’incertezza (analisi di rischio);
- Sperimentazione, nel processo di partecipazione, di DDS;
- Attori e forme del processo di consultazione. Cosa comunicare (con particolare riguardo al problema delle localizzazioni e delle rendite fondiari), come comunicare, quando comunicare. Possibili applicazioni a piani preliminari?

- Forme di pubblicità da dare alle osservazioni e ai pareri raccolti nel processo di consultazione; trattamento di questi ultimi ai fini delle decisioni di piano (criteri di accoglimento o rigetto);
- Possibili forme di coordinamento, interne all'amministrazione che pianifica, intese ad integrare competenze ambientali e competenze settoriali;
- Metodi e strumenti per la simulazione e la valutazione integrata degli effetti ambientali e socioeconomici (analisi costi-benefici, bilanci);
- Connessioni e "divisione dei compiti" tra VA, Valutazione di Incidenza Ambientale (direttiva 92/43/CEE VIncA), nonché Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) dei progetti delle opere previste nei piani;
- Definizione del monitoraggio di efficienza e di efficacia (indicatori, modalità di rilevazione e restituzione, informazione agli "attori" della consultazione, ecc.);
- Definizione della rete delle competenze per il monitoraggio (chi fa cosa, l'integrazione nelle reti esistenti, il ruolo delle Agenzie, collegamento con il *reporting*, ecc.);
- Ampiezza, significato e modalità delle "retroazioni" derivanti dal monitoraggio.

Luglio 2003