

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Budoni A. Sostenibilità ambientale dei piani:
necessità di andare oltre la VAS**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Titolo:

Sostenibilità ambientale dei piani: necessità di andare oltre la VAS.

Autore:

Alberto Budoni

Atelier di riferimento:

Sostenibilità e ambiente

Parole chiave:

VAS, invariante strutturale, piano strategico-strutturale

Limiti della VAS

La Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, nota come direttiva sulla valutazione ambientale strategica (VAS), ha rappresentato un importante passo avanti nel contesto del diritto ambientale europeo e nell'innovazione degli strumenti e dei processi di pianificazione. Il suo obiettivo prioritario, individuato in sede tecnica già durante la fase di gestazione della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), è di superare i condizionamenti a non esercitare la cosiddetta opzione zero per le opere previste all'interno di piani. Come ben esplicitato nel documento della Commissione Europea per una corretta attuazione della VAS "La direttiva 2001/42/CE sulla VAS colma questa lacuna e stabilisce che vengano valutati gli effetti ambientali di un ampio ventaglio di piani e programmi, in modo che se ne tenga conto durante l'effettiva elaborazione dei piani, e che questi vengano adottati a tempo debito. Inoltre, il pubblico deve essere consultato sui progetti e sulla valutazione ambientale e occorre tener conto delle opinioni che esprime" (Day 2003). L'attuazione della direttiva nei paesi della UE secondo quanto contenuto nelle conclusioni di un recente rapporto eseguito su richiesta della Commissione Europea, evidenzia risultati nel complesso positivi: "the SEA Directive contributes to the systematic and structured consideration of environmental concerns in planning processes...provides by way of its formality further structure to existing planning procedures, and as a consequence of the two above findings contribute to a transparent and participatory decision making process" (COWI 2009). L'orientamento dei soggetti consultati nei diversi contesti nazionali è di non richiedere particolari modifiche a breve termine della direttiva, ma emerge un punto critico nell'applicazione legato all'individuazione e alla valutazione delle alternative. Premesso che "The purpose of the alternative in environmental assessment is first of all to provide for a comparative yardstick, by which the proposed plan/programme may be compared with regard to its environmental impacts"(COWI 2009), esiste un problema di metodo nella costruzione dei diversi tipi di piano per cui "Relevant and reasonable alternatives to a plan or programme is very often representing partial elements of the plan/programme developed during the cause of drawing up the plan or programme, but which are abandoned during the drafting process because of their lack of ability to provide the right end to an objective or may lead to unwanted environmental consequences" (COWI 2009). In altre parole, sebbene il confronto tra alternative sia un elemento determinante di tutto il processo valutativo, la loro generazione risulta problematica soprattutto per quanto riguarda la capacità di rappresentare vere alternative e non variazioni marginali sul tema. Nella VAS, a differenza della VIA e in ragione dei limiti di quest'ultima dovuti alla centralità della dimensione di sito, le alternative dovrebbero avere un respiro ampio configurando diversi scenari di sviluppo e di assetto: "L'uso degli scenari (l'attuale tendenziale e quelli programmatici di vari contenuti e orizzonti temporali), consente di considerare complessivamente il piano o il programma di cui valutare gli effetti, superando la tendenza riduttiva prevalente nelle applicazioni della VAS di 'scomporre' il piano o il programma in tante azioni/fonte di impatti" (Karrer 2010). Le cause di questa difficoltà che tende ad azzerare la

valenza strategica dello strumento, ovvero la sua principale ragione di esistere, sono molteplici e interagenti tra loro.

Mancanza delle dimensioni sociale ed economica

Nell'applicazione della VAS c'è una tendenza ad espellere la dimensione sociale ed economica della sostenibilità a vantaggio (ma in realtà a svantaggio) di quella ambientale. Ciò avviene non tanto per le inevitabili difficoltà metodologiche nell'implementazione del nuovo strumento, quanto per la tendenza ad appiattirsi su una connotazione burocratico-certificativa. Tale connotazione è in parte inevitabile per la governance multilivello (ovvero il sistema di continua negoziazione tra i governi coinvolti a diversi livelli territoriali – sopranazionale, nazionale, regionale e locale (Marks, 1993)) che caratterizza la UE e che richiede un'ampia flessibilità per l'adozione da parte dei singoli paesi di strumenti di questo tipo da associare alle normative nazionali già esistenti. Certo ogni paese dovrebbe sforzarsi di innovare anche il proprio quadro normativo ed evitare come nel caso dell'Italia di stabilire procedure che accentuino questa problematica. Tuttavia, al di là di questi pur importanti aspetti di impostazione normativa su cui si tornerà più avanti, la perdita della dimensione sociale ed economica ha una motivazione più ampia che si può ricondurre al modo di intendere il concetto di sostenibilità ambientale. Senza entrare nella critica dei fondamenti dello sviluppo per argomentare sull'opportunità di imboccare specifiche strade come ad esempio quella della decrescita (Latouche 2007), si può fare riferimento a due diversi significati di sostenibilità: “Il significato vero si riferisce alla ‘sostenibilità’ della natura e delle persone. Implica il recupero della consapevolezza che la natura sostiene le nostre vite e il nostro tenore di vita, ed è la fonte primaria del nostro sostentamento. Sostenere la natura vuol dire mantenere l'integrità dei processi, dei cicli e dei ritmi della natura. Il secondo significato di ‘sostenibilità’ si riferisce al mercato. Implica il mantenimento delle forniture di materie prime per la produzione industriale” (La Vergata 2008). E' evidente che il primo significato obbliga ad un approccio multidimensionale e ad uno sforzo creativo che mettono in discussione lo stato attuale delle cose mentre il secondo subordina gli scenari all'accettazione dell'esistente riducendo le questioni ambientali ad una verifica di compatibilità, tanto più presunta efficace quanto specializzata ed asettica. La VAS del primo significato di sostenibilità sarebbe dunque la sola in grado di assolvere al suo compito istituzionale di far discutere le comunità interessate sulle implicazioni strategiche di un piano senza ridurre il confronto a questioni ambientali depurate dalle problematiche economiche e sociali. Se per l'efficacia della VAS la differenza di approccio alla sostenibilità può risultare fattore determinante ciò non esclude che se ne consideri anche i limiti intrinseci al suo essere uno strumento ‘settoriale’. In questo senso si può far riferimento al dibattito sull'introduzione nelle politiche europee della Valutazione di Impatto Territoriale (VIT o Territorial Impact Assessment) che può intendersi come: “una valutazione a carattere strategico capace di integrare le diverse dimensioni di impatto – economico, sociale, ambientale, paesistico, culturale - sia dal punto di vista metodologico che procedurale” (Camagni 2006). Di questo strumento si parla fin dalla fine degli anni novanta nell'ambito della definizione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (CMSP, 1999) e successivamente la sua definizione si è legata alla coesione territoriale, nuovo obiettivo strategico della UE, e al connesso Programma europeo ESPON – *European Spatial Planning Observation Network*, divenendo *terms of reference* di molti progetti (Camagni 2006). Allo stato attuale la VIT non è ancora stata definita dal punto di vista normativo sebbene se ne ipotizzi l'adozione. A questo proposito appare significativa la vicenda di approvazione della “Territorial Agenda of the European Union” in cui era stata inserita, nell'ambito delle problematiche di integrazione delle politiche settoriali, l'European Territorial Impact Assessment (ETIA) senza però precisarne i contenuti. Nella versione conclusiva il nuovo strumento è stato eliminato; probabilmente si è tenuto conto anche di contributi come quello italiano della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in cui pur sottolineando la necessità che l'Agenda prenda in maggiore considerazione l'integrazione delle politiche di settore, si sostiene l'inopportunità, dopo il faticoso processo di attuazione della direttiva sulla VAS, di appesantire i processi di valutazione con un'ulteriore procedura formalizzata. La VIT

appare dunque una prospettiva tecnicamente innovativa ma non immediatamente praticabile, data anche la difficoltà di assimilazione della stessa VAS da parte di ogni contesto nazionale in relazione alla sua cultura di pianificazione e allo specifico orientamento delle politiche governative.

Applicazione italiana della VAS

Come noto, il recepimento della direttiva VAS è avvenuto in Italia attraverso il D. Lgs. 152/2006 in ritardo rispetto al termine stabilito dalla direttiva stessa: 21 luglio 2004. L'impulso del decreto è nel complesso orientato ad un adeguamento formale alle direttive UE in un'ottica, per voler essere generosi, di snellimento burocratico piuttosto che di integrazione nelle normative esistenti delle innovazioni europee in un insieme coerente degno di un testo unico. Le modifiche apportate successivamente con i decreti legislativi 4/2008 e 128/2010, non hanno cambiato nella sostanza l'impostazione data dalla versione iniziale del decreto in cui la VAS si configura come procedimento formalmente integrato ma di fatto separato. È utile ricordare che nel dibattito precedente all'attuazione della direttiva, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nella sua attività preparatoria aveva individuato tre ipotesi alternative di riferimento per la collocazione della VAS nell'iter decisionale di formazione dei piani (Polizzi 2003). La prima, definita 'VAS come processo decisionale', era un'ipotesi di valutazione integrata del tutto organica al processo di costruzione del piano; la seconda, 'VAS come processo integrato nell'iter decisionale' presentava delle caratteristiche di minore organicità al processo della precedente, tuttavia in grado di garantire il dispiegamento della valenza strategica della VAS; la terza, 'VAS come fase specifica dell'iter decisionale' appariva l'ipotesi più problematica in cui si individuavano da parte del Ministero i seguenti difetti: "gli organismi e gli attori deputati alla valutazione tendono a configurarsi come soggetti autonomi ed esterni al processo di pianificazione/programmazione e con specifiche competenze tecniche ambientali. Viene a mancare la componente strategica intesa quale opportunità di verificare i possibili scenari mano a mano che il piano/programma viene costruito ed il necessario, costante, flusso di informazioni fra i soggetti portatori delle diverse competenze. L'iter procedurale delle decisioni può, inoltre, risultare appesantito, sia in termini di tempi che di costi, per il fatto che la VAS va a costituire un ulteriore necessario passaggio amministrativo" (M.A.T.T.M. 2010). Ad eccezione del primo difetto, in realtà solo formalmente superato dall'attribuzione dello svolgimento della VAS allo stesso ente che costruisce il piano (l'ente può avvalersi di gruppi di lavoro od uffici separati), tutti gli altri sono difetti che potremmo riscontrare come possibili risultati dell'attuale impostazione normativa. Il condizionale si lega alla diversità nell'operato delle Regioni italiane le quali in alcuni casi hanno introdotto la VAS o procedure di valutazione dei piani prima della direttiva europea. Si può affermare che il principale percorso di recepimento della VAS, anche a causa del ritardo del governo nazionale, sia avvenuto attraverso le Regioni le quali hanno adottato diverse modalità: limitandosi a specifici provvedimenti amministrativi (Abruzzo, Lazio, Molise, Sicilia); attraverso leggi sul governo del territorio e provvedimenti amministrativi (Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Umbria); con leggi e provvedimenti amministrativi dedicati alla VAS (Provincia di Bolzano, Marche, Puglia, Sardegna, Valle d'Aosta); mediante entrambi i tipi di legge (Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Provincia di Trento). Il quadro è estremamente diversificato e naturalmente suscettibile di assumere maggiore ma non piena uniformità con l'adeguamento alla normativa nazionale. Considerando efficienza delle procedure e qualità tecnica offerta nel complesso dalle norme e dalle strutture regionali poco dopo l'approvazione del D. Lgs 152/2006 si potevano constatare: "diffusa la difficoltà di raccordo fra settori/dipartimenti (ambiente – pianificazione) e il rischio di conseguente vischiosità dell'iter e di inefficacia dell'uso della VAS; grande la varietà di interpretazione in relazione alla adesione più o meno convinta ed al livello tecnico più o meno elevato delle strutture competenti a svolgere il ruolo di "autorità ambientali" regionali; di conseguenza, grande la varietà di livelli qualitativi delle valutazioni e la gamma, variegata, dei risultati, da sommarie relazioni rispondenti ai soli requisiti formali a processi realmente estesi, approfonditi, continui, partecipati, informati" (Spaziante 2007). Negli anni successivi la situazione non sembra migliorata e il bilancio non è positivo: "Fino a ora

solo in pochi casi la VAS ha favorito la consapevolezza ambientale dei pianificatori. Questa procedura quasi mai è stata usata per migliorare le condizioni di partecipazione della popolazione in materia di sviluppo sostenibile. Raramente la VAS ha favorito il monitoraggio ambientale. L'impatto più significativo della VAS italiana è stato l'aumento di leggi regionali, di regolamenti, di circolari, di consumo di carta”(Cagnoli 2010).

Sostenibilità dei piani e rinnovamento disciplinare

La crisi economica e istituzionale che sta attraversando il paese acuisce le differenze tra le diverse regioni e mette più a nudo le contraddizioni tra autonomismo locale e quadri di riferimento nazionale. Comporre questi quadri dal punto di vista normativo compete alla politica ma un ruolo importante è legato anche ai saperi tecnico-scientifici sempre più specializzati e divisi non solo per visione disciplinare ma, in una condizione di risorse scarse, soprattutto per interessi professionali. Le diatribe tra analisti e progettisti, oppure il dibattito sul ruolo dei valutatori per rimanere nell'ambito dell'urbanistica; la grande difficoltà di praticare concretamente l'interdisciplinarietà in cui figure nuove o rinnovate aspirano a svolgere compiti sempre più significativi nei processi di piano (si pensi al naturalista delle reti ecologiche); sono tutti aspetti che purtroppo hanno influenza sulle dinamiche culturali, frammentando le energie che andrebbero concentrate invece sulla soluzione di nodi che affliggono trasversalmente i processi di pianificazione.

Tra questi l'annosa problematica della disponibilità di indicatori affidabili, pesantemente deficitari nel caso italiano specialmente in alcune regioni. Sarebbe necessario uno sforzo culturale ed un investimento economico per rafforzare le reti di monitoraggio ambientale esistenti ma soprattutto integrarle in osservatori di livello provinciale indipendenti dall'ente locale, in cui siano organicamente trattati anche gli aspetti socioeconomici e morfologico-funzionali che caratterizzano la maggior parte dei piani. Gli osservatori, che potrebbero essere direttamente coordinati dalla UE, contribuirebbero al processo di riorganizzazione delle statistiche europee e costituirebbero un sostegno fondamentale per l'efficacia delle diverse pratiche valutative. Così si migliorerebbe l'effettiva integrazione della VAS nel processo di pianificazione, diminuendo i rischi: di autoreferenzialità rispetto alle dinamiche relazionali tra autorità proponente e autorità procedente; di appiattimento superficiale su indicatori provenienti dalle politiche che porta a trascurare quelli legati a modelli interpretativi dello specifico contesto territoriale. Le questioni di sostenibilità richiedono nell'interazione sempre più stretta tra locale/globale un approccio transcalare ma anche diversi livelli di conoscenza che vanno dalla scienza applicata alla scienza postnormale nella definizione di Funtowicz e Ravetz (Salio 2008).

Intenzionalità e capacità progettuale sono quindi indispensabili per dare forza all'indagine, contribuire alla costruzione dei problemi e renderne praticabile il trattamento (Palermo 2009). Tuttavia è altrettanto indispensabile rendere comprensibile e trasparente quanto più possibile il passaggio dall'analisi al progetto, ovvero il processo creativo di astenghiana memoria. A questo fine, punto di riferimento nell'ambito della pianificazione territoriale e urbanistica rimane il concetto di struttura che in modo trasversale e diffuso continua a caratterizzare le sintesi provenienti dalle analisi ed entra ormai direttamente nelle indicazioni progettuali con l'avvento dagli anni novanta dei piani strutturali. Al di là della loro efficacia, che dopo circa quindici anni di applicazioni non mostra un bilancio confortante (Piroddi 2010), non può sfuggire come non solo le questioni della rendita fondiaria e dello snellimento attuativo ma anche quelle ambientali siano state determinanti nella nascita delle indicazioni strutturali. Purtroppo il concetto di invariante che ne costituisce connotato caratterizzante, nelle pratiche tende ad assumere un ruolo legato alla tradizionale logica dei vincoli nel garantire la complementarità con le aree da trasformare piuttosto che la qualità ambientale nel suo complesso. Nei casi migliori invece, l'impostazione storico-morfologica risulta preponderante e scarsamente capace di costruire un vero dialogo interdisciplinare con le altre visioni dell'ambiente. In questa direzione si può fare ancora molto se si adotta un'ottica costruttivista di dialogo che, usando una metafora, porti a definire le invarianti strutturali non per statuto ma attraverso 'un'assemblea costituente', sovrana nella misura in cui

rappresentativa delle comunità interessate e dei diversi approcci tecnico-scientifici alla sostenibilità. Il processo costituente deve tenere insieme anche le dimensioni sociali ed economiche del piano, ovvero le grandi opzioni di sviluppo del territorio che conferiscono valenza strategica al piano strutturale.

I processi di pianificazione si caratterizzano ormai per un ampio uso di procedure partecipative a partire dalla definizione del preliminare di piano che insieme all'adozione e all'approvazione è già diventato di fatto il terzo sub-procedimento (Salvia 2008). Portare l'interazione da fattore ancora accessorio o comunque di supporto a elemento centrale della costruzione del piano è il passaggio che può costituire un'innovazione sostanziale per la sostenibilità. I sistemi informatici offrono già gli strumenti per sostenere, integrare, in parte sostituire le tradizionali forme di partecipazione e occorre considerare inoltre che il miglioramento delle loro prestazioni nell'accessibilità e facilità d'uso nonché la pervasività nella vita quotidiana rappresentano una tendenza in crescita irreversibile. Anche le metodiche di valutazione acquisterebbero un ruolo diverso diventando uno strumento di autovalutazione delle indicazioni di assetto nel corso della loro formazione e di informazione mirata sui contenuti del piano necessaria alla formazione delle opinioni dei soggetti coinvolti. La VAS della direttiva in questo modo diventerebbe l'esito di un percorso e i suoi obiettivi sarebbero pienamente incorporati nel piano mentre la normativa nazionale di recepimento dovrebbe essere superata forse per il varo della tanto attesa legge quadro sul governo del territorio. Purtroppo le possibilità che questa assuma concretamente le problematiche ambientali sono scarse.

Bibliografia

Cagnoli P., 2010, *VAS. Valutazione Ambientale Strategica. Fondamenti teorici e tecniche operative*, Dario Flaccovio Editore, Palermo p.13.

Camagni R., 2006 *TEQUILA SIP: un modello operativo di Valutazione di Impatto Territoriale per le province dell'Unione Europea*, Rivista di Economia e Statistica del Territorio, F. Angeli, Milano, n. 3, sett.- dic. 2006, pp. 37-62.

CMSP, 1999 Council of Ministers Responsible for Spatial Planning 1999, *European Spatial Development Perspective* (ESDP), published by the European Commission, Brussels.

COWI 2009, *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC)*, Final report, pp.130-132.

Day C. 2003, *Premessa*, in Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, Comunità europee, 2003, p.2.

Karrer F., 2010, *Valutazione ambientale e sostenibilità*, in *La Valutazione Ambientale Strategica. Tecniche e Procedure*, a cura di Karrer F., Fidanza A., Edizioni Le Penseur, Potenza pp.19-20.

Latouche S., 2007, *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, Milano.

La Vergata A., 2008, *Presentazione, con qualche domanda*, in *Ecologia e sostenibilità. Aspetti filosofici di un dibattito*, a cura di La Vergata A., Ferrari G., Franco Angeli Milano.

Marks G., 1993, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. Cafruny, G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community*, Lynne Rienner, Boulder.

M.A.T.T.M. 2010 <http://www.minambiente.it/VAS/Documenti.html>

Palermo P.C., 2009, *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli Editore.

Piroddi E., 2010, *Efficienza ed efficacia dei piani a confronto con lo stato delle cose*, Urbanistica Informazioni n.231 maggio-giugno 2010.

Polizy L., 2003, *L'attività di sperimentazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio*, relazione al Convegno IUAV-AISRe 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.

Salio G., 2008, *Dalla deep ecology all'etica dell'incertezza e dell'errore*, in *Ecologia e sostenibilità. Aspetti filosofici di un dibattito*, a cura di La Vergata A., Ferrari G., Franco Angeli Milano.

Salvia F., 2008, *Manuale di diritto urbanistico*, CEDAM Padova.

Spaziante A., 2007, *Integrazione della VAS nel processo di pianificazione/programmazione positività e criticità*, relazione al Seminario di formazione AISRe – IRES Piemonte Progettare e valutare la sostenibilità ambientale del territorio, 15 e 16 novembre 2007, Torino.