

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nei processi di programmazione e pianificazione territoriale

(In AF - Agronomi & Forestali, N° 2 /2007 edizioni CONAF *in corso di pubblicazione*)

Arch. Massimo Bastiani – Ecoazioni

Dr. Gianluca Massei, Agronomo

La necessità di associare a strategie e politiche di settore verifiche in merito alla sostenibilità ambientale delle scelte, sta cambiando le abituali procedure di intervento. La VAS la cui entrata in vigore è prevista a livello nazionale nei primi mesi del 2007, è già stata applicata con successo da numerose Regioni ai Piani di Sviluppo Rurale.

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) introdotta in Europa con la Direttiva 2001/42/CE rappresenta un'innovazione sostanziale degli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale.

Attraverso la VAS si realizza “un processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte (politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi) ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale” (Sadler e Verheem,1996). La pianificazione territoriale, ai diversi livelli di scala si è dimostrata negli anni passati, sempre meno efficace di fronte alla complessità ed alla rapidità di evoluzione delle questioni ambientali (Bastiani, 2003). La necessità di esaminare le implicazioni ambientali dei Piani e Programmi fin dalle fasi preliminari, individua nella Valutazione Ambientale Strategica una possibile soluzione, in quanto parte integrante delle procedure stesse di programmazione. La valutazione ha come principale obiettivo quello di individuare i potenziali impatti prima della loro definitiva elaborazione incrociando aspetti analitici al coinvolgimento e la partecipazione diretta degli attori locali.

La versione definitiva, del piano o del programma, deve chiarire in quale modo si è tenuto conto della valutazione ambientale e, nella relazione conclusiva, è necessario descrivere chiaramente l'effettivo peso dato ai criteri di sostenibilità nella fase decisionale della pianificazione. Inoltre il processo di VAS dovrebbe proporre misure di mitigazione atte a evitare, ridurre, riparare o compensare gli impatti dei piani e dei programmi. Uno dei vantaggi della VAS è proprio quello di poter proporre, agendo nelle fasi “a monte”, un'ampia scelta di misure di mitigazione che possono essere definite attraverso consultazioni con le autorità ambientali o con le parti interessate.

Al decisore, quindi, non solo vengono presentati diversi scenari con le conseguenze ambientali della propria azione ma vengono anche proposte diverse alternative per ridurre gli impatti della propria azione. Il pianificatore può così individuare e scegliere lo scenario migliore e le conseguenti misure di mitigazione da attuare.

La valutazione ambientale strategica non può in nessun caso essere intesa come un documento di validazione a posteriori delle scelte operate dall'ente proponente, né, per la sua natura valutativa, costituire procedura per il superamento delle prescrizioni contenute nelle legislazioni vigenti che rappresentano il quadro delle invariabili non negoziabili.

Questa tendenza è evidente attraverso la lettura degli indirizzi nazionali e nella applicazioni regionali dove è stata introdotta da parte del legislatore come “strumento” di formulazione del Piano più che come un documento a se stante.

Lo studio ambientale non è più inteso come un’addizione al Piano, che non riesce a dialogare con le diverse fasi del suo processo formativo, ma come uno strumento in grado di mostrare le conseguenze delle azioni previste.

Infatti nella VAS alla evidenziazione degli impatti negativi delle scelte operate deve fare seguito l’indicazione di misure idonee alla loro mitigazione intesa come l’insieme di azioni e decisioni più idonee a impedirli, ridurli o compensarli.

La Direttiva 2001/42/CE (art. 3, comma 1) individua specificatamente una serie di piani e programmi che devono essere sottoposti a VAS e ne esclude altri. In particolare, (ex art. 3, comma 2) direttiva 2001/42/CE) devono essere sistematicamente sottoposti a VAS i piani e programmi che presentino congiuntamente i seguenti requisiti: siano elaborati nei settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e definiscano il quadro di riferimento per l’autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE oltre ai piani e programmi “per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE”.

In attesa dell’imminente recepimento della VAS da parte del governo nazionale, numerose regioni hanno già introdotto la valutazione ambientale di Piani e Programmi. Sperimentazioni di particolare interesse sono state sviluppate per i Piani di Sviluppo Rurale (PSR).

I PSR rientrano, difatti, nelle condizioni di cui all’art. 3 comma 2 in quanto, sono elaborati per il settore agricolo e possono definire il quadro di riferimento per l’autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE come è confermato nel documento “Common Monitoring and Evaluation Framework - Draft Guidelines for Ex ante Evaluation” (Directorate General for Agriculture and Rural Development). I PSR costituiscono il quadro di riferimento di interventi per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi della direttiva 92/43/CEE.

La politica di sviluppo rurale ha notevoli implicazioni e collegamenti con le politiche ambientali, tenuto conto sia della particolare finalizzazione verso la sostenibilità ambientale definita con il regolamento di revisione della Politica Agricola Comune (PAC) del settembre 2003 - Regolamento (CE) n. 1782/2003 del 29 settembre 2003 - e dell’attenzione agli aspetti agroambientali presente nel Regolamento (CE) n. 1257/1999, sia della ricaduta che tali implicazioni e collegamenti hanno nei POR della programmazione del QCS Obiettivo 1 e nei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) delle regioni e delle province autonome. In prospettiva, inoltre, la nuova regolamentazione e gli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale 2007-2013 rafforzano l’esigenza di assicurare lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, mentre la separazione per singoli strumenti finanziari dei programmi 2007-2013 rende indispensabile attivare quegli strumenti capaci di implementare l’integrazione degli aspetti ambientali nelle politiche di settore.

I temi ambientali prioritari da affrontare nella valutazione ambientale messi a punto nelle Linee Guida strategiche per lo sviluppo rurale nel periodo 2007-2013, sono rappresentati da:

- attività agricole in aree marginali e/o svantaggiate;
- biodiversità collegata all’agricoltura e selvicoltura, con particolare riferimento ai sistemi di

gestione agricola e forestale con alto valore naturale ed all'implementazione della Direttiva Natura 2000;

- qualità e quantità di acqua utilizzata in agricoltura; il settore agricolo, l'inquinamento delle acque e l'implementazione della Direttiva sui Nitrati;
- inquinamento dell'aria e cambiamenti climatici: gli inquinanti emessi e le azioni per contribuire al - perseguimento degli obiettivi internazionali per la lotta ai cambiamenti climatici;
- agrienergie;
- qualità e uso del suolo: fenomeni di degrado e di contaminazione e pratiche di coltivazione;
- aree protette, coperture boschive e superfici a rischio di incendio.

Sulla base dei requisiti dell'Allegato I della Direttiva 2001/42/CE e dei temi prioritari individuati dalle Linee Guida per la valutazione ex-ante, il Rapporto ambientale costituisce (ai sensi dell'articolo 5 della Direttiva) lo strumento base per l'iter decisionale. L'articolo 5 stabilisce modi e termini di stesura del Rapporto Ambientale in cui siano "individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente". La Relazione deve inoltre contenere le "ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano e del programma".

Il paragrafo 3 dello stesso articolo, stabilisce come ulteriori informazioni, purché pertinenti, possano essere ottenute anche ad altri livelli dell'iter decisionale (cioè come le indicazioni del Rapporto ambientale possano essere integrate da contenuti emersi durante la fase consultiva).

A questo fine, ai sensi dell'articolo 5 paragrafo 4, le autorità devono essere consultate al momento della decisione sulla portata e sul livello di dettaglio delle informazioni da includere nella relazione ambientale. L'attività di consultazione è prevista all'articolo 6 paragrafo 1, in virtù della quale "Il piano o il programma e il rapporto ambientale devono essere messe a disposizione dell'autorità e del pubblico". L'attività di consultazione deve essere realizzata in modo tempestivo, ai sensi del paragrafo 2 dello stesso articolo, dando alle autorità e alla popolazione una "effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sul piano o programma e sul rapporto ambientale che lo accompagna, prima dell'adozione...".

L'aspetto del coinvolgimento del pubblico, risulta essere uno dei più delicati e critici nei processi decisionali in genere e, in particolare, anche nell'ambito delle procedure di VIA e di VAS ove, nonostante la partecipazione del pubblico sia prevista e regolamentata a livello legislativo, presenta ancora dei punti deboli relativi all'effettiva partecipazione della cittadinanza a tali processi decisionali. In realtà le esperienze di VIA e di VAS finora maturate hanno evidenziato che generalmente il cittadino "comune", ovvero il cittadino che non fa parte di organizzazioni specifiche (associazioni e organizzazioni locali), non partecipa concretamente agli iter procedurali sia per mancanza di strumenti culturali sia per l'insufficiente sistema di informazione e di modalità di partecipazione finora previste dalle disposizioni di legge.

Il 6 settembre il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno emanato un regolamento che, a partire dal luglio 2007, impegna le istituzioni comunitarie a coinvolgere il pubblico nelle decisioni sull'ambiente e a facilitare l'accesso alle informazioni ambientali. La Commissione sarà tenuta a dare opportunità concrete per partecipare all'elaborazione o alla modifica di piani o programmi nel settore ambientale già nelle fasi preparatorie, quando cioè, tutte le possibilità sono ancora aperte. Questo regolamento, ha proprio l'obiettivo di contribuire all'attuazione degli obblighi della Convenzione UN/ECE nota come "Convenzione di Aarhus"; essa infatti prevede e regola la

partecipazione del pubblico all'elaborazione di taluni piani e programmi e propone modifiche alle direttive 85/337/CEE sulla VIA (modificata dalla 97/11/CE) e 96/61/CE (IPPC) sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

Le applicazioni della VAS ai Piani e Programmi hanno evidenziato in questi anni alcuni aspetti cruciali come appunto la partecipazione del pubblico, le cui modalità sono al centro di un ampio dibattito, ma anche i vantaggi che derivano dalla valutazione contestuale di obiettivi di sviluppo ed implicazioni ambientali.

Mentre nell'applicazione della VAS a livello regionale, vi sono già da molti anni esperienze di legislazione e applicazione, a livello nazionale è solo a partire dal 2006, che a questo proposito è entrato in vigore il Dlgs 3 aprile 2006, n. 152 (recante "Norme in materia ambientale") anche detto Testo Unico (TU).

L'attuazione del Dlgs 152 per la parte riguardante la VIA e la VAS era prevista il 12 agosto 2006, tale termine è stato trasposto al 31 gennaio 2007 attraverso il Ddl S325.

Una volta entrata in vigore la Valutazione Ambientale Strategica dovrà essere effettuata "obbligatoriamente" da tutti gli enti che elaborano e/o adottano un piano/programma con effetti significativi sull'ambiente a diverse scale: nazionale, regionale o locale. In pratica dovranno applicare la VAS tutti gli enti pianificatori quali lo Stato, i ministeri, le regioni, le province, gli enti parco, le comunità montane, i comuni.

La VAS

Bibliografia

- Documento Interregionale, 2000, relativo alla "Posizione Comune (ce) n. 25/2000 definita dal Consiglio dell'Unione europea il 30 marzo 2000 in vista dell'adozione della direttiva 2000/.../CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente", 18 luglio 2000
- Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.
- Commissione europea, DG XI "Ambiente, Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione europea, 1998
- Regione Marche, applicazione della direttiva 2001/42/CE (VAS) al Piano Di Sviluppo Rurale (PSR) 2007 – 2013
- Rapporto Ambientale del Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Toscana, 2006
- Garano M., Zoppi C., La valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale, Gangemi editore, Roma, 2003;
- Valutazione Ambientale Strategica nei processi di pianificazione urbanistica. VAS. A cura di Ecoazioni. Provincia di Pesaro e Urbino (Pesaro 2003)
- Metodologie di partecipazione riconosciute dall'UE . M Bastiani, O. Chitotti. In Valutazione Ambientale 03 – Dossier: Vas Valutazione Ambientale Strategica N° 3 genn/giugno 2003 Edicom Edizioni