

LO STRUMENTO VAS IN (TEMPO DI) CRISI: ATTESE, PERTINENZA, EFFICACIA

Fulvio Adobati¹, Alessandro Oliveri²

SOMMARIO

A 12 anni dalla direttiva comunitaria che ha introdotto la valutazione ambientale strategica di piani/programmi VAS e a 7 dal suo recepimento nell'ordinamento nazionale, il contributo è funzionale a porre elementi di riflessione sull'efficacia dell'endo-procedimento di VAS quale strumento di ausilio e accompagnamento alla "costruzione consapevole" delle scelte pubbliche, con particolare riferimento alla pianificazione urbanistica di scala comunale.

Procedura, contenuti, forme di relazione tra soggetti, pertinenza ed esiti sono alcuni dei temi attraverso i quali si ripercorrono, anche alla luce dell'evidente crisi sistemica che percorre il paese in questi anni, alcuni aspetti sostanziali della valutazione ambientale strategica, con l'obiettivo di ragionare intorno alla possibile definizione di principi e indirizzi sostanziali per un miglioramento dell'efficacia del ruolo dei soggetti implicati del complessivo processo di VAS e dei suoi contenuti nelle pratiche.

¹ Università degli Studi di Bergamo, Dipartimento di Ingegneria, viale Marconi, 5, 24044 Dalmine (BG)
e-mail: fulvio.adobati@unibg.it

² Pianificatore territoriale, e-mail: alessandro.oliveri@labter.it

INDICE

1. Elementi di contesto	3
1.1 la percezione sofferta	4
1.2 l'integrazione mancata	5
1.3 la VAS come "spazio di conciliazione"	6
2. Zone grigie nelle pratiche	7
2.1 ridondanze	7
2.2 mascheramenti	8
2.3 elusioni e nascondimenti	9
3. Qualche indirizzo, verso un efficientamento	10
3.1 nel percorso decisionale	11
3.2 nel percorso conoscitivo: il Rapporto Ambientale come piattaforma di confronto ..	12
3.3 sul concetto di "significatività dei potenziali effetti"	13
3.4 lo sguardo tecnico e l'onere deliberativo	13

1. Elementi di contesto

La direttiva comunitaria sulla valutazione ambientale strategica (DIRETTIVA 2001/42/CE, *concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*) è stata deliberata ad esito di un lungo percorso di progressiva costruzione di consapevolezza circa la necessità di accostare all'iter redazionale di un piano/programma un contestuale procedimento di valutazione dei potenziali effetti che tale piano può avere sul sistema delle componenti ambientali.

Per quello che più interessa a questo contributo, emergono dalla direttiva (e si sviluppano nel suo recepimento nell'ordinamento nazionale³) alcuni temi generali sottesi all'obiettivo della direttiva.

In primo luogo, il procedimento di VAS è un *endoprocedimento*⁴, ovvero, di fatto, un percorso a "razionalità limitata", in qualche modo subordinata alla razionalità prevalente del piano/programma cui è accostato.

Da ciò ne deriva che l'obiettivo di "integrazione delle considerazioni ambientali" cui la VAS è funzionale sottende che tali considerazioni sono, analogamente, integrative, complementari, di second'ordine rispetto agli obiettivi funzionalisti del piano/programma; e questo coerentemente ai principi generali del trattato che istituisce la Comunità europea, che, all'art.6 stabilisce che "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione delle politiche e delle azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile". In sostanza, la tutela dell'ambiente, di cui si dichiara l'esigenza, è tema "integrativo" (e quindi non sostanziale) nelle politiche di sviluppo, che si qualifica come "sostenibile" in ragione di tale integrazione.

Un secondo aspetto che qualifica la direttiva e, in misura maggiore, la sua specificazione nell'ordinamento nazionale e regionale, è una significativa accentatura sugli aspetti di consultazione dei soggetti istituzionali e delle parti sociali; per tramite della VAS si corroborano i percorsi decisionali di ampie fasi di interlocuzione e di riscontri tra i soggetti a vario titolo co-interessati alla formulazione di un piano/programma. A tali fasi, solo "consultive", si attribuisce evidentemente nella direttiva (e nel suo recepimento nazionale) una capacità positiva in sé, un valore "generativo". Tale attesa è forse un poco sovradimensionata, considerando che, essendo gli esiti delle fasi di consultazione ricondotti unicamente in una dichiarazione di sintesi, gli stessi rimangono sullo sfondo (più meno sfuocato) dei passaggi deliberativi del piano. Con qualche difficoltà quindi ad intendere quali siano stati i contenuti, la progressione, il mutuo avvicinamento tra istanze divergenti e gli eventuali condizionamenti scaturiti dall'interlocuzione.

È evidente come questo tema rimandi alle più specifiche articolazioni interne agli stati membri (e ai diversi ordinamenti delle regioni degli stati membri) circa approcci, regole, modalità e consuetudini che connotano i rapporti tra i vari soggetti in qualche modo co-interessati alle scelte di un piano/programma; ma, per concludere sul punto, ad oggi non risultano a chi scrive ordinamenti regionali che abbiano compiuto una riflessione approfondita sul portato delle consultazioni e sulle modalità di assunzione dei suoi esiti, mentre è evidente la rilevanza che tale situazione sfumata implica sia nella opacità di alcuni passaggi decisionali sia nei contenziosi di carattere amministrativo che si innescano anche (per quanto magari strumentalmente) a fronte di tale indeterminatezza.

³ D.Lgs. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni.

⁴ È parte di un procedimento concertativo che ha come scopo la predisposizione di un provvedimento parziale necessario per il completamento dell'intero procedimento stesso.

Un ulteriore tema che pare rilevante segnalare in questa occasione è relativo alla “diffusività” che i procedimenti di valutazione strategica stanno avendo. Tra gli obiettivi sottesi alla direttiva comunitaria vi è quello di sopperire alla mancanza di una valutazione ambientale degli strumenti di pianificazione e programmazione dei quali, diversamente dai progetti, sottoposti alle più consolidate valutazioni di impatto ambientale, non si avevano, sino ad emanazione della direttiva, riferimenti “cogenti” per la loro integrazione ambientale. Se è evidentemente positiva la copertura di tale vuoto, che restituisce un avanzamento virtuoso circa l’apprezzamento della rilevanza ambientale in sede di pianificazione accanto a quella degli impatti ambientali in sede di specifico progetto, è da rilevare come la traduzione della direttiva nel contesto nazionale abbia implicato, in ragione della ricca articolazione di piani/programmi a tutte le scale istituzionali di governo del territorio (anche solo per rimanere a questo più specifico ambito delle politiche pubbliche), una pervasività dei procedimenti di valutazione ambientale strategica, che investono la sfera amministrativa non solo degli enne “piani” (da quelli regionali a quelli comunali, da quelli strategico-strutturali a quelli di uso del suolo, da quelli generali a quelli attuativi ...) ma anche delle loro innumerevoli varianti, deroganti, in accordo di programma, semplificanti ... È evidente che in questa situazione dove, a fronte di “troppi piani, manca il piano” (per dirla con una locuzione da tempo cara a Vittorio Borachia, 1994), il livello “strategico” della pianificazione, e quindi della sua valutazione, viene ad assumere una connotazione pleonastica o per lo meno ridondante. Difficile capire, ad esempio, come si possa qualificare “strategico” il procedimento di VAS (anche se nell’accezione di verifica di esclusione) dell’ampliamento di un capannone industriale in procedura SUAP oppure di un piano attuativo residenziale già legittimato da uno strumento urbanistico sottoposto a VAS. Molto spesso, in questi casi, tanto rumore (tempi procedurali, costi consulenziali, pareri in ciclostile ...) per nulla (una siepe lungo la recinzione).

Bene sottolineare che questa prima stagione di procedure di VAS si misura con una tradizione di pianificazione che nel nostro paese ha assunto forme di regolamentazione rigida orientata a rispondere a rispondere a obiettivi quantitativi; le pur lodevoli esperienze diversamente ispirate alla pianificazione strategica, con qualche successo e qualche delusione, poco hanno influito sull’approccio incrementale adottato nella elaborazione delle scelte di piano. La scarsa innovazione contenuta in molti strumenti comunali di ultima generazione sconta, bene ricordare, la lenta maturazione da piani (tradizionali) precedenti di aspettative, intese, aspirazioni.

Da queste condizioni di contesto emergono alcune rilevanze che palesano nodi critici nelle pratiche amministrative e valutative dei procedimenti di VAS.

1.1 la percezione sofferta

Una parte significativa delle Regioni non hanno ancora introdotto specifici allineamenti, e conseguenti protocolli operativi, tra il proprio ordinamento in materia urbanistica e i contenuti dei correlati procedimenti di valutazione ambientale strategica.

Altre Regioni, prese probabilmente da una sorta di horror vacui o da un’intenzionalità panottica, hanno deliberato specificazioni puntigliose e, alla prova dei fatti, macchinose.

A livello locale, il sentimento prevalente che corre negli uffici tecnici dei tanti comuni italiani alle prese con la necessità di un procedimento di VAS è quella della sofferenza per un ulteriore adempimento, che si aggiunge alla già complicata costruzione delle scelte pubbliche locali.

Una percezione quindi sofferta della valutazione strategica, della cui necessità ancora oggi spesso ci si accorge a scelte fatte, a fronte peraltro di costi aggiuntivi (sia da parte pubblica che privata).

Datisi una ragione sulla ineluttabilità giuridica di aprire un procedimento di VAS, e, nei casi migliori, consapevoli che tale procedimento possa significare effettivamente uno strumento di ausilio alla costruzione delle scelte, la sofferenza si ripresenta in più occasioni, sia nelle componenti tecniche che negli organi deliberativi: una difficile gestione dei momenti consultivi e partecipativi con le parti sociali (che per lo più unicamente la VAS rende indispensabili), un complicato rapporto tra le “autorità” responsabili del procedimento (il procedente, la competente) e tra queste e i soggetti deliberanti (sindaco, assessore, Giunta), una vaghezza circa le modalità dei reciproci riscontri ... sono solo alcuni dei passaggi che, per come spesso caricati di attese, timori e strumentalizzazioni, rendono difficile dispiegare in modo costruttivo anche le più virtuose passioni civili e sincero apprezzamento per i “valori” ambientali.

I nodi critici si acuiscono (o vengono al pettine), fisiologicamente, in tempi di crisi; quando, da un lato, le istanze di semplificazione e razionalizzazione sono la faccia pulita di spinte deregolatorie e derogatorie, dall’altro, i tempi e i costi degli endoprocedimenti, posti a maggiore garanzia di esiti consapevoli e condivisi, sembrano diventare faticosi esercizi distanti dalle priorità di uno “sviluppo da rilanciare”, tali da indebolire anche le più nobili proposte amministrative e le più affidabili intraprese di investimento imprenditoriale. Come di consueto, le verità stanno in un qualche punto tra l’una e l’altra parte: di sicuro, proprio per non offrire alibi, è urgente, anche nell’ambito della valutazione ambientale strategica, una qualche forma di chiarificazione e di intelligente efficientamento delle procedure e dei contenuti.

1.2 l’integrazione mancata

Nello spirito della direttiva, l’integrazione è il principio reggente nelle relazioni tra i diversi soggetti (e quindi le diverse istanze) co-interessati alla definizione di un piano/programma. Così importante, l’integrazione, e così difficile da praticare. I buoni esempi non mancano, ma ancora non fanno media.

Rispetto alle intenzioni, la VAS sconta una sorta di peccato originario, che deriva dalla sua genesi, un portato della progressiva presa di coscienza ambientale, in qualche modo considerata “antagonista” allo sguardo funzionalista di carattere economicista.

Anche da ciò, il sospetto, la diffidenza e l’insofferenza che con qualche consuetudine connota lo sguardo del decisore (il Sindaco, per statuto interprete delle istanze dei propri cittadini) rivolto al valutatore, al quale tutt’al più è chiesto di imbellettare (mitigare) le scelte fatte, non di certo portare un contributo alla costruzione di una visione aperta, alla valutazione di alternative strategiche, tanto meno alla loro discussione in arene inclusive (dove si scopre che “la cittadinanza” è un corpo spesso più articolato di quanto il Sindaco e la sua Giunta possano esprimere).

Il confronto è impegnativo, faticoso e dagli esiti incerti; preferibile, in molti casi, rifugiarsi nell’autocompiacimento dei dati, delle analisi, dei numeri, dei rapporti ambientali infiniti, che, nel migliore dei casi non servono, nei peggiori propongono, guarda caso, l’ineluttabilità proprio di quella scelta.

Se già la percezione è sofferta, l’integrazione tra il procedimento di VAS e quello di formulazione del piano è difficile.

È complicata nel rapporto tra progettista e valutatore, spesso ognuno geloso delle proprie presunte expertise e più propenso a restituire rassicuranti certezze che non la creatività del dubbio.

È faticosa nel rapporto tra autorità procedente e autorità competente, che hanno diverse responsabilità, diverso rapporto con l'organo deliberante, spesso diversa (gerarchicamente) collocazione nell'organigramma dell'Ente.

È complessa nelle forme di comunicazione del piano e della sua valutazione: l'arena è ampia, istituzionale e non, le attese sono anche significativamente diverse, la strumentalizzazione è un'arma diffusa

È ancora più complessa nei passaggi decisionali, quando l'integrazione implica consapevolezza e quindi responsabilità della scelta istituzionale, che, in quanto allocazione di risorse e opportunità, non può accontentare tutti allo stesso modo.

Spesso risulta “comodo” contrapporsi strumentalmente tra presunto pragmatismo con coscienza pratica di risposta alle istanze territoriali “reali” da una parte, e difesa intransigente dei “valori ambientali” incapace di coniugare la dimensione ambientale con quelle sociali ed economiche dall'altra. Va rilevato come sovente questa contrapposizione trovi riscontro anche dentro gli organi decisionali: ad esempio in una giunta comunale sovente interprete delle istanze territoriali è l'assessore all'urbanistica-edilizia-territorio, spalleggiato da colleghi (ad esempio l'assessore ai lavori pubblici, il Sindaco) che presidiano progettualità rese coerenti (o possibili) da scelte di trasformazione urbanistica; interprete della salvaguardia dei valori ambientali è l'assessore all'ambiente che risulta l'elemento di connessione con il mondo dell'impegno ambientalista (spesso ne è espressione), portatore di istanze ambientali e non di rado soggetto che si erge quale difensore del “bene comune” (come sopra ricordato con atteggiamento carente di attenzione rispetto alle altre due dimensioni sociale ed economica). Significativa in questo senso la seguente riflessione:

“In a sustainability perspective, we looked for the integration of environmental issues with economic and social ones. Social aspects gain systematically the foreground in the SEA discourse (and curtail the scope of environmental policies) in the guise of the traditional issues urban planning is supposed to tackle: housing needs, population, distribution of economic activities and provision of services, mobility. On the other hand, the full retreat of SEA from economic analyses puts at risk its credibility towards the majority of elected representatives and civil servants, as well as entrepreneurs and citizens who believe that efficiency and competitiveness do matter after all.” (Bonifazi, Torre, Rega, 2008, p. 7)

1.3 la VAS come “spazio di conciliazione”

La costruzione delle politiche pubbliche, e tra queste quelle che riguardano la pianificazione del territorio, è un percorso dialettico entro il quale sono evidenti elementi di confronto, scontro e conflitto tra istanze e attese articolate, quanto è articolato il quadro dei soggetti deliberanti e attuatori tali politiche.

L'evidenza palesa una pluralità di soggetti che pianificano e una pluralità di temi e proposte pianificatorie e regolative, che operano a scale diverse e con dettaglio territoriale differente; a questa situazione, si aggiungono pacchetti di istanze sociali che amplificano il campo del possibile e limitano in misura significativa la presunta razionalità degli esiti decisionali.

La fenomenologia di questa articolazione del quadro di contesto entro cui si muovono i procedimenti di VAS è di due tipi:

- _effetti potenzialmente sinergici e coerenti
- _effetti potenzialmente conflittuali e/o incoerenti

Se si guarda all'endoprocedimento di VAS come strumento di ausilio alla decisione, di rafforzamento dell'onere e dell'onore di un percorso aperto e argomentativo, non pare inopportuno considerare la VAS come un itinerario volto alla ricerca di un equilibrio tra opzioni e alternative più o meno strutturate.

Un equilibrio spesso, ma non necessariamente, compromissorio, che individua i profili di preferibilità e i relativi costi (ad esempio, mitigativi e compensativi) attraverso un "apprezzamento" (una attribuzione di valore) dei detrimenti ambientali, rendendo così complessivamente "sostenibili" le azioni che il piano rende praticabili.

Una funzione di questo tipo implica l'utilizzo di strumenti più o meno raffinati di valutazione e di stima, ma soprattutto l'individuazione condivisa di meccanismi di ponderazione dei pesi da attribuire ai diversi fattori di valutazione (ad es. salute vs occupazione, accessibilità vs connettività ambientale ...); è in questi passaggi che meglio si può dispiegare il ruolo della VAS come spazio conciliativo di confronto eminentemente politico-culturale.

In questo senso, a fronte di un avanzamento culturale aperto a pratiche partecipative (non esenti in diversi casi da vuote retoriche ed esercizi di puro stile), parrebbe fertile ricondurre a una visione sinottica le diverse componenti di impatto apprezzabili del piano; un contributo di metodo che rimane a parere di chi scrive un riferimento è la *Community Impact Evaluation* di N. Lichfield (1996).

2. Zone grigie nelle pratiche

Già si sono evidenziate, nelle sezioni precedenti, alcune situazioni che manifestano passaggi critici nel procedimento di VAS; in questa sezione del contributo si focalizza l'attenzione su alcune ricorrenze che si ravvisano in tali procedimenti.

2.1 ridondanze

Non è inconsueto ravvisare, all'interno della documentazione prodotta in ambito di procedimento VAS, una particolare ridondanza dell'apparato conoscitivo e anche di quello propriamente valutativo.

Affastellamento di dati delle centrali di rilevamento degli inquinanti atmosferici, liste infinite e indifferenziate di obiettivi ambientali presenti in altri piani sovraordinati, griglie, tabelle, matrici, smile e icone di varia natura che riempiono tomi da subito ostici .. sono situazioni abbastanza ricorrenti nei contenuti dei rapporti ambientali.

Spesso, a tale ridondanza informativa corrisponde una scarsa rilevanza delle effettive e rilevanti argomentazioni valutative, che dovrebbe invece essere la componente più rilevante nel processo di integrazione ambientale. Alla "stanca analisi"⁵ dell'apparato analitico-conoscitivo si accosta quindi uno scarso contributo alla valutazione, ad esempio, delle alternative e, in fondo, quindi, alla necessaria riduzione di complessità del percorso decisionale.

Alla ridondanza del rapporto ambientale corrisponde spesso una analoga sovrabbondanza di indicazioni da parte dei pareri e dei contributi dei soggetti competenti in materia ambientale,

⁵ Piace qui fare riferimento al denso contributo di Bernardo Secchi in *Urbanistica*, 105, dicembre 1995, pp. .

in specie delle agenzie funzionali con compiti di tutela della salute e dell'ambiente; in questo caso, la ridondanza si manifesta sotto forma di indicazioni e raccomandazioni circa temi che, in contesti di normalità e di responsabilità, non dovrebbero essere oggetto di tali procedimenti; i casi emblematici di questa situazione sono, ad esempio, la perizia di rimandi a quadri dispositivi e normative (spesso più propriamente riferibili ad altri momenti decisionali) che, in quanto tali, sono ineludibili, oppure la richiesta di ulteriori dettagli conoscitivi che, paradossalmente, dovrebbe essere patrimonio proprio dell'agenzia richiedente.

Quasi, si direbbe, confondendo il "rapporto ambientale" di cui alla direttiva comunitaria con il "rapporto sullo stato dell'ambiente" sviluppato entro le Agende 21 Locali.

Sul punto, la direttiva comunitaria traccia la funzione e il ruolo del rapporto ambientale e, in relazione ai suoi contenuti, ne indica di commisurare lo sviluppo in relazione

- _ agli specifici contenuti del piano oggetto di VAS;
- _ al livello di dettaglio che il piano esprime;
- _ alla fase dell'iter decisionale che il piano sviluppa.

Cioè a dire che, probabilmente, ad esempio

- _ per l'integrazione ambientale di un accordo di programma poco interessa della produzione pro-capite di rifiuti dell'ambito territoriale di riferimento;
- _ per l'integrazione ambientale di un piano strategico d'area vasta è superfluo mappare le distanze di salvaguardia degli elettrodotti;
- _ per l'integrazione ambientale di un piano comunale di uso del suolo non è rilevante sapere quanti kwh di energia è prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

2.2 mascheramenti

Alla ridondanza analitica corrisponde spesso, nei procedimenti di VAS ma analogamente nei processi di formazione dei piani, il "mascheramento" di scelte rilevanti in ordine alla manovra di piano e alla sua incidenza ambientale.

Questo aspetto si acuisce nel caso, ad esempio, dei piani urbanistici derivanti dalle leggi regionali di ultima generazione, opportunamente più orientate a fare emergere processualità e dimensione strategica del piano ma sovente non esenti da apparati retorici incapaci di fare emergere le scelte strategiche vere (se ci sono) di un piano, che spesso sarebbero sinteticamente elencabili con le dita di una mano.

È emblematico, in questo senso, il caso lombardo, dove la legge urbanistica del 2005⁶ ha introdotto una relativa autonomia degli atti di pianificazione urbanistica comunale, attribuendo al Documento di Piano un valore programmatico e l'individuazione delle aree di rilevante trasformazione (da specificarsi per tramite di successiva strumentazione attuativa) e al Piano delle Regole la definizione delle modalità di trasformazione lenta e diffusa della città consolidata; le disposizioni regionali in ambito di VAS hanno al contempo statuito, a nostro avviso opportunamente, che l'oggetto della valutazione strategica fosse unicamente il Documento di Piano, presupponendo che fossero gli obiettivi programmatici e le "grandi" trasformazioni ad avere una rilevanza in ordine all'integrazione ambientale, e non già la più bassa cucina di gestione dell'esistente e del cosiddetto consolidato. Il problema che ne è scaturito (e che recenti provvedimenti regionali hanno provveduto a confinare) solleva almeno due ordini di questioni.

Da un lato, non pochi piani di nuova generazione hanno assunto aspetto e contenuti molto vicini a quella di vecchia generazione: una scarsa carica programmatica (che non a caso è

⁶ L.R. Lombardia n. 12/2005 del 11.03.2005, aggiornata con aggiornato con le modifiche introdotte dalle leggi regionali n. 20 del 2005, n. 6 del 2006, n. 12 del 2006, n. 4 del 2008, n. 5 del 2009, n. 7 del 2010, n. 3 del 2011, n. 4 del 2012, n. 7 del 2012, n. 21 del 2012, n. 1 del 2013.

quella che suscita anche il maggiore onere argomentativo nei dibattiti deliberativi) e anche le trasformazioni più rilevanti ricondotte e disciplinate dal Piano delle Regole. Se questo modus operandi è l'effetto di tante componenti (le inerzie tecniche, la conformazione dei diritti d'uso del suolo da subito garantita e non delegata ad una successiva fase attuativa, la contrazione dello spazio negoziale ...), tra queste è anche da segnalare la consapevolezza che, ad esempio, mentre un ambito di trasformazione individuato dal Documento di Piano è oggetto di valutazione ambientale, lo stesso ambito collocato nel Piano delle Regole non lo è.

Dall'altro, la credenza (spesso strumentale) ancora diffusa che le previsioni di aree edificabili del previgente piano (datato, e quindi spesso generoso di aree di espansione, per lo più non attuate, e dei relativi carichi ambientali) debbano essere mantenute tali nel nuovo strumento, pena l'apertura di contenziosi con le proprietà per rivendicati diritti acquisiti⁷; assumendo, come da pratiche ricorrenti, tali previsioni nel Piano delle Regole (come, appunto, se fossero parti consolidate di città), lo sviamento valutativo è ben servito. È evidente invece che, dal punto di vista degli effetti ambientali, tali nuove "consolidate" espansioni insediative, e tanto più la loro sommatoria, abbiano un carattere programmatico, e quindi strategico, e quindi da assoggettare a VAS.

2.3 elusioni e nascondimenti

Uno dei principi affermati dalla direttiva comunitaria è quello relativo alla individuazione, all'interno del percorso di costruzione del piano/programma, delle "*ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma*" nonché delle "*ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate*".

È evidente come il principio ponga una questione sostanziale di strutturazione del percorso decisionale, sottendendo la necessità di un confronto argomentato tra le diverse strade, tutte inizialmente valide, per il conseguimento degli obiettivi posti. Così intesa, la questione delle alternative rimanda direttamente al tema della partecipazione, dell'arena decisionale, del rapporto tra diversi portatori di interesse e relative posto in gioco e, da ultimo, alle forme di democrazia deliberativa che si intendono perseguire nelle diverse situazioni.

Rispetto alla definizione di scenario piace citare quella di Van der Heijden (1996): "un insieme di futuri ragionevolmente plausibili ma strutturalmente diversi"⁸. Quindi immagini di futuro proiettate verso le diverse prospettive, alternative, possibili.

L'esperienza, al netto di alcuni casi virtuosi, mostra una profonda semplificazione nello sviluppo e nel trattamento delle alternative, che si manifesta in forma di elusione e di nascondimento.

La fenomenologia dell'elusione è quella pur sempre riprovevole ma tutto sommato meno pericolosa: si manifesta tout court (non ci sono riscontri documentali sulla individuazione di alternative) oppure attraverso l'individuazione di alternative su elementi di dettaglio, che non incidono sui presupposti strutturali delle scelte che si vanno formando nel piano.

La fenomenologia del nascondimento si manifesta in due modi prevalenti. Il primo, quando non si fanno entrare nel dibattito pubblico istanze alternative espresse da componenti sociali anche rilevanti ma non attrezzate a seguire con competenza i labirintici meccanismi

⁷ Sul punto si veda, ultima in ordine di tempo a consolidare il principio della *ius variandi*, la sentenza del Consiglio di Stato 6656/2012 in merito alla non esistenza di "diritti edificatori" di suoli non ancora edificati, che evidenzia la non sussistenza di alcun fondamento giuridico sulla cui base il proprietario di un terreno possa rivendicare un "diritto preesistente".

⁸ Si rimanda a Treves C., 2013, per un utile ventaglio di definizioni di scenario utilmente ricondotte alle procedure valutative.

procedurali. Il secondo, quando dai quadri analitico-conoscitivi sono omesse o sottaciute risultanze sullo stato delle componenti ambientali dalle quali deriverebbe in modo palese la necessità di limiti e condizionamenti alle scelte di piano in progress e, appunto, la discussione collettiva di alternative strutturali meno incidenti sul patrimonio ambientale.

Una maggiore consapevolezza collettiva delle ricadute di un piano/programma (e quindi della sua fertilità attuativa e gestionale) non può che passare attraverso un percorso di chiarificazione del ruolo delle arene partecipative e consultive e del confinamento della “mano che nasconde⁹”. I procedimenti di VAS, per statuto, possono essere lo strumento principe di questa chiarificazione, funzionale a contenere l’affabulazione analitica, rendere selettivo e pertinente lo sguardo conoscitivo e fare emergere dalla penombra le (poche) questioni rilevanti e gli affari (allocazione di risorse e opportunità) che ne discendono.

3. Qualche indirizzo, verso un efficientamento

Come riflessione di carattere generale, nel guardare ai procedimenti di VAS (e in generale, di valutazione “ambientale”) entro un orizzonte di medio-lungo periodo, l’auspicio è che, come per altri processi culturali che, da innovativi, diventano consuetudine e patrimonio consolidato e innegoziabile, i principi e i contenuti della valutazione ambientale strategica diventino parte costitutiva di una “strategia progettuale” orientata a misurare efficacia ed efficienza delle politiche pubbliche e degli obiettivi a queste preordinate rispetto alla loro capacità di mettere in valore i patrimoni territoriali (quindi anche ambientali) locali, traguardando l’unico scenario di sviluppo collettivamente pertinente, che è quello dello “sviluppo durevole”.

In questo scenario non si tratterà di aggrapparsi a parole d’ordine a volte cariche di enfasi e ideologia (in anni recenti ad esempio il “consumo di suolo zero”), ma si tratterà di qualificarne il contenuto decisionale entro un’area complessa e, per sua natura democratica, rappresentativa di istanze ugualmente legittime (come tutelo e, se consumo, come rigenero).

In questo senso, la VAS è da guardare, auspicabilmente, come una fase transitoria, sino a quando sarà strutturale del piano/progetto (e non accessoria o complementare, figlia di un endoprocedimento) l’integrazione delle “considerazioni” ambientali: non si darà progetto che non sia progetto “ambientale”, non si darà piano che non sia “sostenibile”, non si daranno mitigazioni e compensazione che non siano strutturali del progetto. Il territorio (sociale e ambientale) da risorsa a patrimonio: non si darà piano/progetto che non sia di nutrimento e di accudimento.

Nel frattempo, sono da segnalare le interessanti prospettive, anche per quanto attiene alla VAS e i nodi problematici messi in evidenza, che si aprono in relazione all’ampio campo di razionalizzazione offerto dal processo di riordino istituzionale indotto dal tema della gestione associata delle funzioni (entro i i provvedimenti di *spending review*); nel momento in cui la pianificazione urbanistica ed edilizia è entrata a fare parte dell’elenco delle funzioni che i piccoli comuni sono tenuti, entro il 2013, a gestire in forma associata¹⁰, si aprono interessanti possibilità di riformulazione degli strumenti (piani e programmi) di governo del territorio e dei relativi procedimenti di VAS. Ad esempio, se si imboccasse la strada, ancora pochissimo

⁹ Citando la nota definizione di Hirschman, ampiamente utilizzata anche nell’analisi delle politiche pubbliche.

¹⁰ Con riferimento all’art. 19 c. 1 del dl 95/2012, “la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale”

praticata (perché, ad oggi, volontaristica) di strumenti urbanistici sovracomunali (come aggregazione di piccoli e medi comuni in gestione associata), sono evidenti i benefici sulla maggiore efficacia e pertinenza di una valutazione ambientale che diventa sicuramente più strategica.

Benefici in ordine, ad esempio

- _ al rapporto di coerenza con quadri programmatori sovraordinati (provinciale e regionale)
- _ alla valutazione degli elementi strutturali di scenario territoriale d'area vasta
- _ ad arene decisionali più complesse ma necessariamente più aperte e probabilmente meno opache
- _ ad economie di scala analitico-conoscitive e di monitoraggio degli esiti decisionali
- _ al rapporto con le agenzie funzionali competenti in materia ambientale

3.1 nel percorso decisionale

Se si assume il procedimento di VAS come strumento di ausilio a scelte consapevoli, si possono individuare alcuni passaggi sostanziali del metodo di valutazione.

Nel caso della valutazione ambientale di un piano urbanistico di scala comunale, ad esempio, si propongono i seguenti passaggi.

Il primo passaggio è relativo alla valutazione di coerenza esterna e all'analisi di sostenibilità delle strategie generali di piano; è entro questa fase che si sviluppano:

- _ per la valutazione di coerenza esterna, il riferimento è alla pianificazione direttamente sovraordinata, quale quella rappresentata dai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, i quali sussumono gli obiettivi della programmazione territoriale di livello regionale e li declinano in riferimento alle specificità del contesto territoriale
- _ per l'analisi di sostenibilità, il riferimento possibile è ai criteri di sostenibilità definiti dai quadri di indirizzo comunitari

Il secondo passaggio è relativo alla verifica di sostenibilità della "manovra complessiva" del piano urbanistico, in questo senso utilizzando una serie di indicatori sintetici in grado di restituire come le scelte di piano, in forma aggregata (carichi insediativi complessivi, interventi infrastrutturali, qualificazione delle dotazioni pubbliche etc.), vadano nella direzione di un livello di sostenibilità più o meno adeguato.

Questa fase è quella centrale nel contributo della VAS al percorso decisionale, poiché permette di accompagnare in itinere la formazione di tali scelte e introdurre attenzioni e condizionamenti affinché le stesse abbiano un'incidenza non solo "sopportabile" sul sistema dei patrimoni ambientali, ma possibilmente migliorative degli stessi.

Questa fase è anche di ausilio a segnalare quali siano le misure strutturali e compensative generali da definire nel piano al fine di qualificare le scelte stesse e introdurre, eventualmente, gli elementi mitigativi e compensativi necessari a fare in modo che si raggiunga una piena integrazione dei valori ambientali nelle determinazioni di piano.

Il terzo passaggio, relativo alla verifica di coerenza interna tra gli enunciati programmatici del piano e le specifiche azioni, è funzionale a comprendere la compatibilità e la congruenza tra gli indirizzi e gli obiettivi dichiarati dal piano e le determinazioni più specifiche che lo stesso definisce, in modo da verificare quanto le scelte più specifiche di piano (azioni) siano coerenti con lo scenario programmatico (indirizzi e obiettivi) di riferimento.

L'ultimo passaggio riguarda la verifica delle compatibilità ambientali delle azioni e degli interventi di piano di maggiore rilevanza (tipo di impatti, significatività, mitigabilità, ..). In questo passaggio è possibile individuare eventuali condizionamenti per gli ambiti di più

significativa trasformazione (e per le regole generale di governo del territorio consolidato) affinché gli stessi siano non solo localmente sostenibili, ma partecipino in modo positivo al raggiungimento di un qualificato profilo di sostenibilità generale del piano.

Attraverso questo passaggio si sancisce, attraverso la VAS, ad esempio, che ogni intervento che implichi consumo di suolo sia opportuno solo quando, contestualmente:

_ dia riscontro positivo al panel di criteri di sostenibilità locale (indicando che la qualità dell'intervento e gli interventi complementari previsti sono improntati a criteri di sostenibilità)

_ produca una incidenza "sopportabile" nel quadro della sostenibilità complessiva delle previsioni di piano (ovvero nel caso non ci fossero le condizioni "in situ" per soddisfare i target di sostenibilità, la previsione di piano deve contenere interventi compensativi "extra situ")

Attraverso questa impalcatura metodologica si sanciscono due riferimenti importanti per la sostenibilità della manovra prevista dal piano.

Da un lato si individua un profilo di sostenibilità complessiva cui il piano deve dare riscontro, dall'altro si valutano le singole iniziative di piano in relazione al loro contributo a tale target di sostenibilità, attribuendo ad esse quindi una specifica legittimazione non solo in relazione a parametri di conformità urbanistico-edilizia, ma anche (soprattutto, per la VAS) in riferimento alla necessità della loro partecipazione agli obiettivi generali di qualificazione ambientale.

Si propongono a seguire alcuni elementi di riflessione, forse utili per un approfondimento più specifico nella direzione di una complessiva qualificazione dei procedimenti di valutazione ambientale strategica.

3.2 nel percorso conoscitivo: il Rapporto Ambientale come piattaforma di confronto

Si è detto delle frequenti ridondanze dei quadri conoscitivi che compongono i rapporti ambientali e in generale delle modalità di interlocuzione con le agenzie funzionali.

Si propongono un principio e due assi di lavoro.

Principio di pertinenza

Assi di lavoro: QCO piattaforma conoscitiva integrata piano/vas + chiara ponderazione tra temi diversi e diversamente pertinenti a quel piano

Se si assume la funzione del Rapporto Ambientale come piattaforma conoscitiva, i suoi contenuti agiscono

_nella conoscenza della situazione (quadri analitico-conoscitivi)

_nella interlocuzione tra i soggetti

_nella condivisione delle informazioni

_nella valutazione degli effetti attesi dal piano

Nelle ricordate trasformazioni della forma piano intervenute nei diversi contesti regionali dalla fine degli anni Novanta, al livello comunale (che rappresenta il livello di primo riferimento) compete il ruolo di strumento capace di raccogliere, mettere a confronto, potenzialmente mediare e ricomporre, le progettualità di una comunità. Il processo di confronto alimentato dalla procedura VAS rappresenta un contesto privilegiato per orientare verso obiettivi sistemici e complessivi la discussione sulle scelte di piano (che notoriamente si misurano con molte istanze "particolari").la ponderazione dello spazio di azione del piano/programma

Si è detto come, nonostante la direttiva comunitaria sul punto sia chiara, sovente la "stanca analisi", distrazioni o affabulazioni quantitative di varie genere non riescano a fare emerge cosa sia pertinente aspettarsi dal piano/programma valutato in termini di integrazione

ambientale. Pare quindi rilevante definire, nelle fasi di avvio del percorso decisionale e valutativo, quale sia l'effettivo spazio di azione del piano/programma in oggetto: quali debbano essere, in virtù del quadro dispositivo che ne definisce ambito tematico e confini, gli obiettivi funzionali sui quali può e deve agire, quali i contenuti (di indirizzo, di coerenza), quale la sua vicinanza all'implementazione di effettive azioni trasformative o al loro condizionamento, quale il suo posizionamento nella filiera nella struttura pianificatoria in cui è inserito (geografica e istituzionale), quale

Tali fattori risultano essere di estremo ausilio, evidentemente, alla ponderazione dei contenuti del procedimento di valutazione: servono a capire cosa è l'oggetto della valutazione e quali sono le modalità di integrazione ambientale che si possono pertinentemente richiedere.

In sintesi, la ponderazione dello spazio di azione del piano e quindi della sua integrazione ambientale possono focalizzarsi sul combinato disposto di due principali fattori:

_lo stato e la caratterizzazione dei patrimoni ambientali (fisico naturali, sociali), in termini di diverso livello di criticità e di qualità, in essere e attesa da dinamiche esogene

_la potenziale incidenza delle scelte del piano, in relazione allo spazio di azione che allo stesso è attribuito dal quadro dispositivo, su tali patrimoni

La relazione tra questi due fattori è in grado di restituire la rilevanza delle scelte di piano, ovvero il livello di attenzione, progettuale e valutativa, da porre nelle scelte di piano.

3.3 sul concetto di “significatività dei potenziali effetti”

Bene assumere il fatto che il governo urbanistico è una componente, certo importante ma parziale, per la conduzione di politiche di sostenibilità ambientale. Provocatoriamente la vera sfida in ordine a chiarezza e pertinenza dei contenuti del piano, e degli effetti potenziali del piano sui patrimoni ambientali, risiede nella capacità di costruire in trenta cartelle di Rapporto Ambientale (magari corredate da una rappresentazione scenariale) obiettivi di piano, quadro analitico sintetico (con opportuni rimandi alla cospicua dotazione di analisi ambientale ai vari temi/livelli), opzioni alternative di piano (vere) e sistema di valutazione e di monitoraggio sulle cose sulle quali il piano agisce davvero. E poi nell'accompagnare (davvero) il piano e nel fare (davvero) la prevista attività di monitoraggio e di opportuno feedback sul piano.

3.4 lo sguardo tecnico e l'onere deliberativo

Entro una prospettiva di governance importanza rilevante riveste la composizione delle responsabilità tra soggetti tecnici e sfera politico- amministrativa, a partire dalle zone grigie nella relazione tra le autorità della VAS (precedente e competente) e le assemblee deliberative che, da ultimo, legittimano contenuti, vigenza e operatività del piano. Una esplicitazione chiara degli obiettivi di piano, onere e onore della componente politica, rappresenta il riferimento per una componente tecnica responsabilizzata in ordine alla completezza e alla pertinenza dei contenuti tecnici di valutazione. Tale sforzo dovrà probabilmente appoggiarsi a un impegno anche disciplinare di chiarimento intorno alla natura del piano e delle sue componenti; assumendo le chiare argomentazioni di Mazza, (1997, p. 124), l'assunzione di una logica processuale e negoziale scompone la pianificazione in tre momenti; piano come descrizione/riconoscimento della realtà, strategie e progetti. E chiarirci che le strategie, supportate da conoscenze e valutazioni tecniche, sono il compito (chiaro e distinto) della politica nelle sue diverse espressioni istituzionali e non. Ancora citando Mazza:

“ (...) Se si assume che la pianificazione sia uno strumento di governo, quando il sistema politico e il governo sanno esprimere valori e finalità chiare, i pianificatori hanno due alternative: assumere quei valori e quelle finalità come dati e lavorare all'interno di tale quadro di riferimento, oppure, se si ritiene di non poter condividere valori e/o finalità, rinunciare a fornire il proprio contributo. La situazione si complica quando politica e governo non sanno esprimere valori e finalità chiare. In questo caso il pianificatore per operare è costretto a svolgere un'azione di supplenza, che raramente ha come esito di togliere il governo dalla situazione di incertezza in cui si trova. (...)” (Mazza, 2009, p. 3-4).

Riferimenti bibliografici

Bonifazi A., Rega C., Torre C.M., *Evaluation and the environmental democracy of cities: Strategic Environmental Assessment of urban plans in Italy*. Munich Personal Repec Archive, Paper No. 11055

<http://mpa.ub.uni-muenchen.de/11055/>

Borachia V., 1994, “Troppi piani, manca il piano”, in *Costruire*, n.135, sett. 1994, Abitare Segesta, Milano

Commissione Europea/Ambiente, 2003, *Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*

http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance_it.pdf

Healey P., 2007, *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a Relational Planning for Our Times*, Routledge, London

Lichfield N., 1996, *Community Impact Evaluation*, UCL, London.

Mazza L., 1997, *Trasformazioni del piano*, Franco Angeli, Milano

Mazza L., 2009, “Pianificazione strategica e prospettiva repubblicana”, *Territorio 48*, Franco Angeli, Milano

Monte M., Torretta V., 2012, *Efficienza e affidabilità della VAS nelle pratiche di governo e gestione del territorio*

<http://righettiemonteassociati.net/blog/?p=14>

Secchi B., 1996, “La stanca analisi”, *Urbanistica n. 105*, 1995, INU, Roma

Treves C., 2013, “Scenari e scelta delle alternative” in *Environment-Ambiente e territorio in Val d'Aosta*

<http://www.regione.vda.it/gestione/riviweb/templates/aspx/environnement.aspx?pkArt=1245>

Zoppi C., 2013, “VAS come processo integrato nella governance della formazione del piano”, in *Scienze Regionali-Italian Journal of Regional Science*, vol. 12_2/2013 “Valutazione ambientale strategica e pianificazione del territorio”, Franco Angeli, Milano

THE INSTRUMENT IN SEA (TIME) THE CRISIS: EXPECTATIONS, RELEVANCE, EFFECTIVENESS

Fulvio Adobati¹¹, Alessandro Oliveri¹²

ABSTRACT

At 12 years old by the Community directive which introduced the strategic environmental assessment of plans / programs VAS and 7 from its transposition into national law, the contribution is to put functional elements for reflection on the process of endo-SEA as a tool for assistance and support to the "conscious construction" public choice, with particular reference to the planning of the municipal scale.

Procedure, contents, forms of relationship between subjects, relevance and outcomes are some of the themes through which trace, even in light of the systemic crisis that crosses the country in recent years, some substantial aspects of strategic environmental assessment, with the 'goal of reasoning about the possible definition of principles and guidelines for a substantial improvement in the effectiveness of the role of those involved in the overall SEA process and its contents practices.

¹¹ University of Bergamo, Department of Engineering, Viale Marconi, 5, 24044 Dalmine (BG)
e-mail: fulvio.adobati@unibg.it.

¹² Urban planner, e-mail: alessandro.oliveri@labter.it.