



Provincia di Padova

Urbanistica
P.T.C.P.
Sviluppo Territoriale

La Valutazione Ambientale Strategica

*La Direttiva 2001/42/CE
e le esperienze applicative.*

L'applicazione della VAS sulla base delle legislazioni regionali

A cura di:

- prof. Francesco Karrer, ordinario di urbanistica,
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

31 marzo 2004
Sala Kursaal, Abano Terme Padova

1. Introduzione

L'esperienza italiana in materia di VAS - così come fu per la VIA tra la fine degli anni '70 e gli inizi degli anni '80, ma nel caso della VAS la questione è probabilmente più rilevante, - è facile constatarlo, si va formando:

- a) senza che sia stato preventivamente definito il necessario quadro giuridico e procedurale, o per lo meno che siano stati assunti e delineati con chiarezza gli obiettivi, quindi i contenuti (meglio se quelli minimi) ed i confini, in termini anche generali di questo nuovo istituto. Come recepimento e declinazione di quelli alla base della direttiva n. 01/42 e più in generale della politica ambientale della CE. Come noto la VAS è fondata sull'applicazione del cosiddetto principio di precauzione¹ che non rientrava nel «set» dei principi che erano alla base della VIA (prevenzione, partecipazione, comunicazione, assicurazione, etc.);
- b) malgrado ciò si assiste ad un processo di incardinamento della procedura di VAS negli ordinamenti più diversi, anche se con prevalenza quello urbanistico. Così avviene che proprio la pianificazione urbanistica, sulla cui assoggettabilità a VAS - ma il termine assoggettabilità potrebbe non essere quello appropriato come cercherò di spiegare più avanti - a lungo si era discusso in sede CE, per convenire per lungo tempo che non era opportuno, è quella alla quale soprattutto viene incardinata ed applicata la VAS. Il convincimento che la pianificazione urbanistica non dovesse essere oggetto di VAS si era formato per via della natura di tale pianificazione; ciò sia per la difficoltà oggettiva della sua valutabilità nei molteplici profili implicati, data appunto la natura composita di questa pianificazione, che per la grande diversità di contenuti, malgrado le apparenze, tra le pianificazioni urbanistiche praticate nei paesi aderenti alla UE. E l'allargamento recente della UE aumenta il tasso di diversità, ovviamente. Poi è avvenuto che la direttiva 01/42 includesse anche questa pianificazione ed i programmi delle diverse fattispecie, con esclusione delle sole politiche che, al contrario, si riteneva che dovessero essere incluse nel novero delle materie alle quali si sarebbe dovuta applicare la VAS.

E la cosa merita di essere ben considerata vista la tradizionale difficoltà - se non addirittura incapacità del nostro paese - di governare per mezzo di politiche. Difficoltà dalla quale consegue una certa confusione anche concettuale e quindi di definizioni di politiche e piani, nei contenuti e nei fini, nonché nella gerarchia logica ed operativa. Infatti il piano da noi molto spesso supplisce all'assenza di politiche, confondendosi in queste. Da ciò un suo statuto ed una sua forma fisiologicamente incerta. Questione non irrilevante evidentemente allorché se ne deve fare una valutazione o si deve costruirlo per mezzo d'un processo continuo di valutazione degli impatti possibili e degli effetti attesi, operato nell'ambito stesso della costruzione del piano o del programma, oppure ad essi esterno.

¹ Cfr., F. Ewald, C. Gollier, N. de Sadeleer, Le principe de précaution, «Que sais - Je?», PUF, Parigi 2001, interessante per il lavoro di scavo sulla nozione nelle componenti sociale, giuridica ed economica e per il rilievo che viene data a quest'ultima. E' soprattutto questa componente che viene richiamata dalla direttiva 01/42. Una interessante ed aggiornata disamina degli effetti della assunzione di questo principio, con riguardo all'impresa - ma le riflessioni sono facilmente estensibili a ogni sistema di presa delle decisioni, pubbliche e private -, la si può trovare in S. Spaeter, «L'incidence des régimes de responsabilité environnementale sur les comportements de prévention et d'assurance des firmes», «Revue Économique», n. 2 marzo 2004.

Contrariamente al solito, che è quello della deregolazione senza regole – questo il giudizio che di noi spesso danno i comparativisti di altri paesi -, in questo caso probabilmente possiamo parlare di regolazione senza regole.

Prima della esclusione delle politiche dal novero delle materie alle quali si applica la VAS, nella letteratura internazionale si discuteva dei problemi di valutazione di politiche, di piani e programmi (PPP). E, cosa molto importante, con questa sequenza². Quindi di correlazioni, di interdipendenze, di «verticalità» ed «orizzontalità» delle valutazioni, etc. Nel dibattito italiano su tale questione, politiche, piani e programmi sono usati molto spesso come sinonimi e con sequenza anch'essa molto spesso invertita. Spesso le politiche sono poste come conseguenti ai piani; l'espressione tipica è : «politiche di piano». Per la comparabilità e prima ancora per la chiarezza metodologica ed operativa, una precisazione su tale questione non sarebbe inutile.

Le applicazioni sperimentali in corso a livello del governo statale e di quelli locali, anche se spesso gli istituti ordinamentali e per quello che si è stato capace di fare anche un po' di «regulation» sono stati costruiti prima di conoscere l'esito di queste sperimentazioni, riguardano soprattutto la pianificazione urbanistica. Più rare quelle ai piani di settore ed ai programmi.

A conferma di un elevato grado di confusione che c'è sull'argomento. Molto spesso si propone o viene richiesta la procedura di VAS – a mò di «minaccia» per il proponente di un'opera e/o per confondere l'opinione pubblica –, anche su singoli progetti o su piani che di fatto sono da considerarsi come progetti anche se complessi, come nel caso dei piani regolatori portuali, ad esempio, malgrado che da più parti si tenda ad identificare erroneamente questi piani come dei piani urbanistici «tout court». La natura di molte opere è di difficile definizione. La minaccia si accompagna quasi sempre alla richiesta di effettuare obbligatoriamente la valutazione della cosiddetta «opzione zero» - obbligo peraltro non esplicitamente previsto dalla direttiva –, ed alla sottovalutazione del concetto di comparabilità delle soluzioni alternative, questo sì espressamente richiamato dalla direttiva. Per comparabilità si deve intendere infatti anche quella economica nel senso della sostenibilità economica del piano e/o del programma, sia in termini sociali più generali che economici, da parte del proponente il piano o il programma. E più in generale da parte della società. Si investe così direttamente una questione molto delicata sotto il profilo concettuale e metodologico – operativo quale quello della costruzione di «scenari» e della loro valutazione³. Ciò differenzia VAS e VIA anche se la logica di fondo dell'«assessment» nel caso dell'impatto ambientale si ritrova anche in quello della valutazione ambientale strategica. In tutti e due i casi infatti è la misura della «pressione» sull'ambiente (inteso nelle componenti sociale ed economico oltre che fisico, naturale e non). Ma mentre nel caso dell'impatto ambientale la pressione riguarda l'azione in sé ed un ben determinato ambiente, nel senso di un ambiente solitamente confinato e solo per quanto riguarda alcune componenti esteso fin dove il gioco di causa – effetto è rilevabile, e ad un ben determinato momento, in quello della VAS la pressione va misurata rispetto ad un sistema di indicatori di stato e di obiettivo preventivamente definiti. Di qui la natura che potremmo definire di correlazione della VAS.

² Fra i tanti, si veda Thomas B. Fisher, *Strategic Environmental Assessment in Transport and Land Use Planning*, Earthscan Publications Ltd., Londra 2002, per la puntigliosa proposizione del trinomio costituito da politiche, piani e programmi nelle applicazioni della VAS, e con questa ben definita gerarchia appunto.

³ Il tema non è nuovo. Si è proposto infatti già negli esercizi di valutazione per quanto riguarda gli SIA, le prove di degradazione ambientale, etc. Cfr., tra i tanti, gli atti del «workshop», organizzato dall'Associazione Analisti Ambientali (14 dicembre 1999) su «L'uso degli scenari nella valutazione ambientale».

2. Le prime compiute applicazioni

Il dibattito sulle sperimentazioni in corso sembra riguardare soprattutto le applicazioni della VAS alla pianificazione urbanistica – per l'evidente ragione della maggiore diffusione di questa forma di pianificazione e quindi per gli interessi che ciò alimenta -, anche se a tutt'ora le applicazioni più costruite riguardano proprio i programmi.

Il riferimento per quanto riguarda i programmi è a quello per la Giornata mondiale della gioventù del 2000 a Roma ed a quello per Torino olimpica⁴. Il secondo, è molto noto e come tale posso omettere di discuterlo. Il primo molto meno, anche se antecedente. Merita quindi di essere illustrato, seppure molto sinteticamente, rinviando per considerazioni più approfondite alla lettura del «dossier» o «assessment» specifico.

La logica di entrambi gli «assessment», seppure esistono significative differenze, è stata quella del montaggio di una serie di SIA speditivi applicati ai diversi progetti costituenti i due programmi. Nel caso della Giornata mondiale della gioventù⁵ i progetti erano anche a contenuto a-spaziale, in quanto meramente di organizzazione dell'evento, e non solo infrastrutturali. Le opere erano sia temporanee che permanenti. Queste ultime di valenza urbana oltre che dell'istituzione – la Università di Roma II – nel cui sedime prevalentemente ricadevano.

L'esercizio di VAS – condotto nel 1998, per due – tre mesi -, è servito a mettere in coerenza, a gerarchizzare ed a validare i diversi interventi inclusi nel programma. Ha operato in chiave endoprocedimentale, anche se vi è stata una procedura di valutazione esterna effettuata dalla Regione Lazio che l'ha riportata alla procedura di «screening» di cui al DPR 12 aprile 1996 ed alle relazioni con la legislazione regionale in materia. L'«assessment» fu reso pubblico con le modalità degli studi di impatto. Non furono presentate osservazioni né da parte di soggetti istituzionali, né di associazioni, né di singoli cittadini.

Le indispensabili utilità di preferenza per la valutazione del programma sono state desunte tutte dalla pianificazione locale oltre che da quella ambientale e da quelle specifiche dei settori di appartenenza dei vari interventi. I collegamenti tra obiettivi alla base di azioni e progetti specifici che costituivano il programma, con politiche, piani, etc., sono stati ricercati cioè sia in orizzontale che in verticale.

Il programma era dotato d'una sua finanza. La sostenibilità economica era quindi accertata in nuce. Gli effetti sociali ed ambientali erano anch'essi sostenibili. Gli interventi infatti anticipavano il nuovo piano regolatore comunale per gli aspetti strutturali e rappresentavano risposta a domande da tempo espresse e non soddisfatte dagli abitanti dei quartieri che più direttamente erano investiti dall'evento.

⁴ Cfr. *Valutazione ambientale strategica – Aspetti metodologici, procedurali e criticità*, a cura di G. Brunetta, A. Peano, La VAS del Programma Olimpico “Torino 2006”, il Sole 24 ore, Milano 2003.

⁵ Cfr. Provveditorato alle Opere Pubbliche del Lazio, *Interventi infrastrutturali connessi al Programma per l'organizzazione della Giornata Mondiale della Gioventù* nell'anno 2000.

Elementi per la Verifica di assoggettabilità alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 1, comma 6 del DPR 12 aprile 1996, febbraio 1999.

(Lo studio è stato effettuato dallo scrivente)

3. Uno sguardo alle esperienze più recenti

Dopo queste due esperienze – la prima conclusa senza monitoraggio, la seconda compiuta, ma ancora arricchibile - se lo si volesse – con la valutazione in itinere ed ex post –, la staffetta della sperimentazione sembra essere decisamente passata alle applicazioni nel campo della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Trascuro di riferire dell'esperienza dell'applicazione della VAS ai cosiddetti «fondi strutturali»⁶ ed agli altri programmi europei che obbligatoriamente debbono essere assoggettati a VAS in quanto già nota, ma soprattutto perché diversa- forse anche deviante – rispetto a quanto richiesto dalla direttiva 01/42 ed alle stesse aspettative delle leggi regionali che hanno introdotto la procedura. Mi limito a ricordare i documenti ad hoc predisposti dalla CE e dal nostro MAT. Trascuro anche solo di accennare alla sperimentazione in corso per iniziativa del MAT. La presenza in questo Convegno della Dott.ssa Cristina Zuin, mi esime dal doverlo fare. Ma la si tenga presente. Anche perché il panorama dei casi è piuttosto ricco.

C'è anche, è vero, qualche tentativo di applicazione ai piani di settore, specialmente nel campo dei rifiuti e dell'energia. Quasi niente in altri settori. In particolare in quelli che a livello UE erano stati individuati come i più sensibili: le attività industriali, specie di alcuni comparti; i trasporti e le relative infrastrutture. La letteratura al riguardo è enorme. In qualche caso – quello dei trasporti – per via del lavoro della Conferenza europea dei Ministri dei Trasporti (CEMT) è stato anche abbastanza codificato il contenuto ed il «format» dello specifico «assessment»⁷.

Sarà che la stagione dei grandi piani nazionali di settore si è compiuta alla fine degli anni '90 e che ora si è – per così dire – nella fase di attuazione di questi. Sarà che alcuni piani sono stati riassunti ed aggiornati in leggi provvedimento, come si sarebbe detto un tempo, tipo la «Legge Obiettivo», il risultato è che le applicazioni di VAS a questo livello latitano.

Malgrado che la già ricordata regolamentazione proposta dal Ministero dell'Ambiente qualche anno fa per i fondi strutturali avesse, nei limiti già ricordati, aperto la strada della VAS. Le stesse verifiche di rapporto dei POR con i PON attengono più a questioni di coerenza programmatoria che non a valutazioni ambientali strategiche in senso proprio.

Sarà più in generale che sembra esaurita la programmazione di lungo periodo e che quella di breve, in pratica coincidente con la legge annuale di bilancio, poco consente per valutazioni ambientali strategiche che, per l'appunto, hanno bisogno di fondarsi su scenari di medio – lungo periodo almeno⁸.

Sarà anche che la certificazione di processo, di prodotto e di sito (ISO – EMAS) si sta sviluppando notevolmente, sostituendosi alla valutazione, ne è che la VAS si indebolisce. E così si riduce il suo spazio. Altro spazio viene occupato dai «bilanci ambientali» e dai «rapporti ambientali» e dalla

⁶ (CE, DGX1 “Ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile”, *Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'unione Europea*, agosto 1998); Ministero dell'Ambiente ed ANPA, *Fondi strutturali 2000 – 2006, Linee guida per la valutazione ambientale strategica*, aprile 1999.

⁷ Rinvio alla numerosa letteratura appunto prodotta dalla CEMT al riguardo, spesso reperibile nelle edizioni dell'OCSE.

⁸ Sulla natura della pianificazione strategica con riguardo soprattutto alla pianificazione dei territori – problema evidentemente da collegarsi a quello degli scenari -, alla luce dell'esperienza condotta in Francia, è interessante il contributo recente di Jean – Paul Lacaze, «La planification stratégique des territoires», «Futuribles», n. 295, marzo 2004.

panoplia di strumenti simili che sempre più spesso amministrazioni pubbliche e imprese private effettuano con riguardo ai territori di loro competenza o nei quali operano (bilanci sociali, profili di salute, piani regolatori sociali, etc., oltre ai bilanci ambientali veri e propri).

4. Le applicazioni alla pianificazione di area

Il panorama relativo a queste esperienze è al momento abbastanza ricco per quanto riguarda la pianificazione di livello regionale e provinciale, meno per quello comunale. Per quanto riguarda la Regioni però, soprattutto se non esclusivamente, per quanto inerisce l'attività legislativa, gli studi, le ricerche, e le sperimentazioni. Mentre per quello che inerisce le Province si tratta di esperienze abbastanza compiute di applicazione della procedura di VAS, a volte anche in assenza di quadri legislativi regolamentari regionali.

Soprattutto per quanto riguarda le Province sembra che con la VAS si voglia supplire alle debolezze endemiche di questo Ente, comunque per attraversare gli spazi di decisione o di co – decisione se non addirittura per impadronirsene, in materie magari solo indirettamente rientranti nelle competenze loro proprie.

Questa osservazione deve valere come monito. La tentazione è forte, ma potrebbe essere deleteria per la VAS. Poichè si rischierebbe di far rientrare uno strumento di co – decisione tra quelli di controllo.

Se, come detto, è in prevalenza l'urbanistica la materia nella quale viene soprattutto incardinata la VAS – da qui qualche ulteriore possibile conseguenza non del tutto felice per questo strumento –, non mancano casi nei quali la VAS, o qualcosa di simile come la «verifica di sostenibilità», è proposto nel ciclo del progetto dell'opera pubblica. In pratica, andando oltre la stessa legislazione specifica, il «progetto preliminare» viene assoggettato obbligatoriamente a tale verifica. Successivamente si applica la VIA, previo il tradizionale SIA. Facile constatare ridondanze, complicazioni, etc.

Il progetto preliminare dovrebbe avere lo «spessore» d'un piano di settore. Che per altro è quasi sempre implicito. Da qui molte difficoltà per proponenti, progettisti, redattori di SIA, valutatori esterni.

La logica è comunque quella dell'assoggettamento ad una valutazione esterna, anche se l'obiettivo della responsabilizzazione del proponente dell'opera è abbastanza raggiunto. E non è certo poco. Principio di prevenzione e di precauzione sono rispettati, ma non si può dire che si operi compiutamente nello spirito della direttiva 01/42.

Le utilità di preferenza si ritrovano nella logica della sostenibilità. Prevale l'autoreferenzialità. Ma, al contrario di quello che avviene per le applicazioni nel campo urbanistico, la sostenibilità è anche quella economica.

Una riflessione merita la scelta di incardinare la VAS nell'ordinamento urbanistico operata da alcune Regioni. Sia in sé che per quanto riguarda aspetti istituzionali molto rilevanti. La recente legge di riforma costituzionale n. 3/01 che ha ridisegnato tale ordinamento, fra l'altro sostituendo il concetto di governo del territorio a quello di urbanistica, e la stessa riforma del governo centrale operata sempre alla fine della precedente legislatura, restituiscono un concetto di governo del territorio contenuto di fatto alle infrastrutture ed all'uso del territorio. Si tratta quindi d'una sorta di dialogo tra due settori molto importanti, ma certo non tutti quelli evocati dalla nozione di governo

del territorio: questo il nocciolo della nozione di governo del territorio, di fatto, adottato dal legislatore costituzionale.

Le leggi regionali che seguiranno a quella statale sui principi del governo del territorio – e il dibattito in corso sui progetti di legge sul tavolo, lo conferma – si manterranno fedeli a questa impostazione o preferiranno la via tradizionale di considerare tutte le materie oggetto della pianificazione urbanistica? In altre parole: si opererà considerando anche l'assetto del territorio come «un» settore o, al contrario, come «il» tutto.

Nel primo caso il piano del governo del territorio sarebbe sostanzialmente giocato nelle interazioni con le discipline degli altri interessi (a partire di quello della salute, dell'ambiente, etc.): la VAS opererebbe quasi come strumento di «governance»; nel secondo, il piano riassumerebbe molti interessi, la VAS non potrebbe che ridursi ad una sorta di insieme di semplici studi di impatto, ovviamente meno dettagliati di quelli applicati ai progetti di opere, ma pur sempre tali. E questo senza dimenticar le notevoli analogie tra i due strumenti, ma anche la grande diversità.

La VAS risulterebbe molto autoreferenziale. Per di più con il rischio di svolgere più che una valutazione sostantiva, soprattutto una verifica circa la conformità e la rispondenza a leggi, piani e programmi provenienti da altre autorità. Si tornerebbe di fatto alla gerarchia, alla condizione di sopraordinazione, contrariamente a quanto è alla base della legge costituzionale n. 3/01 di equiordinazione tra soggetti istituzionali quali la Regione, la Provincia, le Città metropolitana ed il Comune.

Delle esperienze di applicazione della VAS alla pianificazione territoriale ed urbanistica ho già detto relativamente all'aspetto – non trascurabile – dell'interesse per questo strumento che Regioni e Province mostrano.

Lascio ad altri il compito di indagare su questo interesse, ma non perchè ritenga secondario il farlo. E' che si toccano profili quali quello delle funzioni e delle competenze istituzionali di cui non sono competente. Spero che tale interesse si rivolga al bene ovviamente e non solo all'occupazione di spazi di potere.

Veniamo ora a cosa sta avvenendo per quanto riguarda i profili tecnici:

- la VAS sembra divenire strumento per il coordinamento della fase attuativa della pianificazione territoriale delle Province, sia per quanto riguarda azioni di ambito che puntuali. Costituisce il riferimento degli obiettivi / utilità di preferenza. Definisce i «range» degli stessi. Costituisce l'essenza d'un grande gioco, virtuoso, di declinazione di obiettivi: da quelli del protocollo di Kyoto, a quelli dell'OMS per le città, delle politiche ambientali della UE⁹, dello Stato, della Regione, della Provincia. Incardina in questo palinsesto le azioni. Il palinsesto dovrebbe essere, ovviamente, molto ben contestualizzato alle specificità ambientali, culturali, economico-sociali, etc. dei territori interessati. Il «set» di descrittori/indicatori stabilisce i «nodi» di questo palinsesto.

⁹ E' possibile che tra non molto anche in materia di politica urbana potranno provenire dalla UE degli indicatori utili negli esercizi di VAS applicati ai piani urbanistici.

Cfr., del Commissario europeo Margot Wallström, “Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain” (11 febbraio 2004), documento di 60 p. nel quale si delineano i contenuti di una possibile direttiva appunto sull'ambiente urbano. Si prevede l'obbligo di redigere piani di gestione ambientale e dei trasporti urbani sostenibili e ed integrati. Sostenibilità ed integrazione dovranno essere valutati e misurati secondo norme e metodologie comuni adottate a Bruxelles.

In che misura persegue obiettivi generali, quanto migliora una condizione specifica? In generale l'azione che apporto dà al bilancio globale e se è sostenibile localmente? Per raccordare, cioè, globale a locale e per andare dal locale al globale. Queste le domande implicite ad un esercizio di VAS. Questo il gioco della VAS così intesa.

Il suo svolgimento è soprattutto di tipo endoprocedimentale. Serve soprattutto ad aggiustare il tiro in corsa, a qualificare e migliorare obiettivi, strumenti, risposte.

Ma nelle applicazioni in corso – come detto - non sono rare la nostalgia per i controlli e le verifiche di conformità. Per di più molti obiettivi sono desunti da leggi che, di fatto, sono quasi delle politiche. Ed il giorno che le leggi fossero solo del tipo leggi di principio o di mera procedura come è auspicabile, da dove verrebbero tratti gli obiettivi e le utilità di preferenza da usare nella valutazione? Ritorna il problema della assenza di politiche e della indeterminatezza di molte delle nostre pianificazioni e programmazioni.

Il limite è che non sempre gli indicatori sono quelli «giusti». Che la estrazione di questi da leggi e/o piani spesso porta alla scoperta dell'acqua calda, per via del modo come questi sono formulati appunto in tali documenti. Oppure è di supplenza all'assenza di politiche; viene meno quindi l'ancoraggio con la visione strategica più generale. Mancano di «mission», cioè.

In questo percorso, piuttosto difficile comunque, la capacità/possibilità di prefigurare e valutare scenari alternativi - piuttosto ridotta sia per questioni culturali che pratiche -, fa aumentare le perplessità di cui sopra.

Inoltre gli indicatori sociali ed economici sono solitamente poco presenti in questi «set». Viene così meno alla radice uno dei pilastri della VAS. Una ulteriore criticità è costituita dall'uso che, di fatto, della VAS se ne fa per quanto riguarda la conformità tra piani ed il controllo di regolarità di questi. Ne ho già fatto cenno.

Queste due dimensioni non sono pertinenti. Andrebbero decisamente poste al di fuori della procedura di VAS. Tanto più quanto questa è interna al processo di formazione del piano e non esterna a questo.

Per di più vi è il ragionevole dubbio se sia ancora legittimo l'istituto della verifica di conformità tra atti emanati da soggetti istituzionali equiordinati. E' solo un aspetto dei grandi problemi che il nuovo assetto delle competenze in materia di governo del territorio comporta, del quale ho accennato prima e che anche la questione della VAS porta alla luce.

5. Altre utilizzazioni

Usi altri della VAS si profilano. Nel gioco virtuoso di cui si è detto, la VAS, certificando lo stato di un luogo, esteso o no che questo sia, definisce il «benchmarking» di quel luogo e può essere utilizzato per il relativo «marketing territoriale».

Chi costruisce indicatori da declinare al locale di questo non sempre è consapevole. Ma questo è un effetto dell'ancoraggio dell'attuazione di piani di area vasta tramite la VAS, di piani e programmi da questi generati o proposti da soggetti interni ed esterni a questi territori. Ciò ritengo apparirà evidente nella relazione che più tardi l'Ing. Marco Pompilio terrà sulla esperienza della VAS nel PTCP di Milano e soprattutto nella sua attuazione in corso, con la individuazione di dodici ambiti territoriali preferenziali d'intervento, corrispondenti ad altrettanti «tavoli» di concertazione, «collegati» con il tutto proprio grazie agli indicatori strategici – da migliorare – già individuati.

Ma se questo diviene un uso della VAS, a mò di un «by - product», propedeutico anche alla certificazione ambientale di territori e siti, il verificatore di cui al procedimento di certificazione non viene ad assumere, di fatto, quella funzione di controllore che, per altri versi, si toglie (o per lo meno si riduce) alla P.A.?

6. Un punto critico molto rilevante

Fermo restando che un piano ed un programma hanno comunque un loro dominio e che pertanto gli indicatori inevitabilmente riflettono tale dominio, nell'ottica di rispettare sempre i tre pilastri della VAS - cioè sociale, ambiente ed economia -, quale deve essere il contenuto minimo di un' esercizio di VAS in rapporto allo specifico dominio d'un programma o di un piano, ma anche come rispetto del confronto tra profili diversi?

Nel caso di quelli urbanistici quale è, ad esempio, il modo migliore per inserire la dimensione della spesa ambientale sostenuta dal pubblico e dal settore privato? In rapporto al PIL locale o ad altri indicatori? Altrettanto per quanto riguarda le spese di investimento rispetto ai benefici attesi e la capacità locale di sostenerli. Occorre costruire dei riferimenti. Un bel problemino. Che, per quanto complesso, non può però essere eluso. O, appunto, affrontato nell'ambito d'un accettabile contenuto minimo dell' «assessment» in questione. Sociale, ambientale ed economico, nelle rispettive specifiche questioni di sostenibilità, ma anche, ovviamente, negli intrecci reciproci. Una sorta di comune minimo denominatore di sostenibilità deve essere cioè ricercato.

Un'altra considerazione critica. Un dossier d'impatto o, appunto, un «assessment», dovrà essere pur sempre costruito. Mi pare che si stia lavorando ancora poco sul suo «format» migliore. Si fa troppo riferimento a quello proprio degli S.I.A. Il tema degli scenari deve avere un maggiore rilievo, ad esempio, di quello che negli S.I.A. hanno di solito le alternative. Gli scenari, riprendendo l'esperienza storica degli anni '70 sulla pianificazione che utilizzava gli scenari, dovrebbero essere almeno due: attuale – tendenziale, programmatico (più o meno alternativo). Quindi i giudizi di accettabilità o meno di tali scenari. Realizzabili o meno ed a quali condizioni, appunto sociali, ambientali, economiche. E' a questo punto che si pone la questione del minimo comune denominatore. A meno che non si voglia far «pesare» di più un aspetto. La logica della direttiva è che non vi dovrebbe essere prevalenza però tra i tre profili, che rappresentano ovviamente tre grandi sfere di interesse. Che si cerchi cioè un equilibrio tra i pesi assegnati ai tre. Si deve a questo punto denunciare la tendenza a far prevalere quello ambientale. L'esperienza della procedura di VIA, che né è ancora alla ricerca – oggi si vorrebbe superare il problema con una «overdose» di verifiche di regolarità – evidentemente non è servito.

Molti dei problemi che ho richiamato nelle ultime riflessioni potrebbero essere superati se davvero venisse fatto un uso esteso della tecnica degli scenari e se questi venissero letti per mezzo dell'applicazione ad essi della tecnica, ad esempio, del bilancio per agenti. La difficoltà di quantificazione degli impatti troverebbe un surrogato accettabile nella descrizione qualitativa di vantaggi e svantaggi almeno. Ovviamente rispetto a tutti e tre i profili di cui sopra

Nel caso delle pianificazioni a contenuto prevalentemente spaziale gli scenari dovrebbero riguardare sia assetti complessivi che singole componenti. Ad iniziare dallo scenario attuale – tendenziale, senza o con piano. Con la conseguente definizione del grado d'accettabilità e, nel caso di non accettabilità, delle alternative.

Dovrebbero essere sufficienti pochi elementi, quelli di maggiore salienza. Dentro questa griglia, di norma, dovrebbero svilupparsi le valutazioni sugli aspetti di salienza minore. Per strategica dovremmo cioè intendere anche una valenza di essenzialità della valutazione. Ne consegue che

descrittori ed indicatori dovrebbero essere per l'appunto strategici. Quelli, pochi e giusti, cioè. Esattamente il contrario di quello che di solito sta accadendo, allorché prevalgono liste di descrittori ed indicatori – spesso anche confusi tra loro - ridondanti, quanto poco implementabili correttamente.

Questo esercizio è ancora piuttosto poco svolto. Anche perché implicito alla valutazione. Ma non è neanche adeguatamente valorizzato dalle leggi che introducono la VAS. Del resto non appartiene pienamente alla cultura della pianificazione – in specie quella a contenuto fondiario prevalente – il ragionare per alternative in specie se questa pianificazione è di breve periodo; carattere che sta prevalendo oggi per ragioni anche molto fondate. Da qui un ulteriore limite dello incardinamento all'ordinamento urbanistico della VAS. Per ridurre l'effetto di questa che è una vera limitazione, si dovrebbe almeno incardinare la VAS a momenti ordinamentali più generali. Farla cioè divenire una pratica ordinaria e generale di ogni processo decisionale.

Scelta attenta – strategica – del «set» di indicatori di obiettivo rivolti al globale e/o desunti dal globale – siano di livello internazionale che nazionale -, quindi di quelli desunti dai livelli intermedi, più un buon «set» di propri – cioè del livello proprio di ogni pianificazione -, misurandone il grado di perseguimento – anche come fattibilità economico – sociale -, per mezzo della valutazione di scenari alternativi di assetto ed uso del suolo: questo il gioco di un buon «assessment» applicato ai piani di area.

Lo stiamo facendo bene? Sapremo farlo meglio?

L'esperienza della sottoposizione a razionalità economica della pianificazione di area – ad un tempo più antica come aspirazione e più ricca come tecniche disponibili, ma anche la più frustrante tra le varie pratiche di valutazione –, ci dice di essere prudenti nel dare giudizi positivi sia su quanto già facciamo che su quanto probabilmente saremo capaci di fare.

Né si può pensare di essere virtuosi solo nel momento che valutiamo i piani o usiamo – cosa preferibile – la valutazione nel piano; bisogna essere virtuosi soprattutto quando fissiamo gli obiettivi del piano o del programma . E soprattutto dobbiamo ricercare la coerenza interna tra questi. La esigenza di valutazioni di coerenza tra obiettivi alla base del piano o del programma nello spirito del «comprehensive planning», l'esperienza maestra, che fu prodromica non a caso di quella dell'«environmental impact statement», si pone, e con maggiore rilievo, anche per lo sviluppo della valutazione ambientale strategica.