

La valutazione ambientale strategica di piani e programmi della Regione Toscana

di

Simone Pagni, Fondazione Toscana Sostenibile

Patrizia Lattarulo, IRPET

Come noto, con la Direttiva della Commissione Europea n. 42 del 2001, concernente la valutazione degli effetti di piani e programmi, è stata codificata la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), uno strumento il cui scopo è quello di determinare, durante la fase di programmazione e nel corso del suo iter procedurale, gli effetti ambientali significativi che gli interventi previsti sono in grado di provocare. In Regione Toscana tale Direttiva, recepita a livello nazionale a partire dal D.Lgs 152 del 2006 e ss.mm.ii., è stata a sua volta codificata in maniera compiuta con la Legge Regionale n. 10 del 2010 e ss.mm.ii. Più in generale, a livello regionale l'esperienza applicativa della VAS è maturata nell'ambito di due programmi, relativi ai periodi 2005-2010 e 2010-2015, con riferimento ad una eterogeneità di piani/programmi afferenti al settore economico, energetico, territoriale, dei rifiuti, delle foreste, dell'agricoltura e, in particolare, con riferimento ai programmi operativi FESR e FEASR relativi alla programmazione comunitaria 2007-2013 e 2013-2020 (quest'ultima appena iniziata) [1]. Per i quasi 20 piani sottoposti a valutazione negli anni, generalmente le procedure valutative hanno avuto la durata di circa un anno, anche se tali tempistiche sono risultate molto variabili e soprattutto fortemente condizionati dalle fasi di elaborazione ed approvazione dei relativi piani e programmi oggetto di valutazione. I soggetti maggiormente coinvolti sono generalmente risultati gli enti territoriali e i soggetti con competenze ambientali direttamente interessati dal procedimento. Ad eccezione del Piano Ambientale ed Energetico Regionale, per il quale sono stati numerosi i contributi pervenuti soprattutto grazie ad una forte mobilitazione da parte di alcune associazioni ambientaliste, meno consistente è risultato il coinvolgimento di associazioni e cittadini. Ciò si è verificato anche per il fatto che, in relazione ai piani/programmi, non sono mai stati attivati veri e propri processi partecipativi strutturati, limitandosi per lo più a garantire il rispetto delle tempistiche e delle modalità di consultazione minime previste dalla normativa di riferimento.

Secondo la logica della valutazione e pianificazione regionale che è andata consolidandosi in questi anni, il piano/programma si è connotato sempre più come una struttura strategica di riferimento per l'azione e la sua valutazione si è attenuta, più che ai soli esiti, alla natura e dinamica negoziale che caratterizza il piano/programma dalla fase di preparazione a quella di attuazione.

Ciò ha presupposto un mutamento paradigmatico consistente nel passaggio dalla valutazione come insieme di prescrizioni alle azioni, alla valutazione come supporto per vagliare la decisione: quindi, da una pianificazione di tipo prescrittivo-normativo a una pianificazione di tipo metodologico-critico. In tale ottica, la pianificazione e relativa valutazione sono andate progressivamente a rappresentare un processo di decisioni che devono giu-

stificarsi prima di essere prese: questione forse scontata ma non banale a farsi, in base all'esperienza maturata in Toscana negli ultimi anni riguardo all'applicazione della VAS.

Entrando nello specifico, la procedura di VAS in ambito regionale ha contribuito a tenere in considerazione in modo sistematico e maggiormente strutturato le questioni ambientali nel processo di pianificazione e ad integrare maggiormente le considerazioni ambientali a monte. Inoltre, le procedure ed i contenuti relativi alla VAS previsti dalla normativa di riferimento (elaborazione del Rapporto ambientale, consultazione e informazione dei soggetti con competenze ambientali e del pubblico interessati, ecc.) hanno assicurato che le procedure di pianificazione fossero migliori e più armonizzate, contribuendo a rendere i processi decisionali più partecipati.

Parallelamente, alcune questioni di fondo che sembrano emergere da un'analisi critica di queste esperienze valutative a livello regionale sembrano mettere in evidenza che:

- risulta ancora difficile riuscire a distribuire le risorse e costruire modalità di interazione sostanziale tra gli attori coinvolti nel processo di programmazione e valutazione, in modo da garantire che i vari punti di vista siano presi in considerazione e da evitare i pericoli di auto-referenzialità del sistema politico e dirigenziale;
- non è ancora del tutto a regime la struttura del processo decisionale, cioè dei meccanismi attraverso i quali vengono identificati i problemi, discusse le scelte e le alternative di soluzione e attuate le decisioni assunte.

In altre parole, appaiono non ancora del tutto risolte le problematiche legate alla trasparenza ed alla ripercorribilità di tutto il processo che deve confermarsi sempre più come un percorso di acquisizione di conoscenze e come strumento di approfondimento per una migliore e più efficace programmazione: è dunque importante la consistenza del contributo informativo finale derivante dal processo valutativo.

Da un punto di vista più strettamente tecnico, è poi possibile formulare alcune considerazioni derivanti dall'analisi di diverse esperienze di VAS realizzate in ambito regionale:

- Analisi di Contesto: generalmente si è fatto riferimento a documenti relativi allo stato dell'ambiente esterni al piano/programma o a dati consolidati, prodotti da Enti o Agenzie operanti in campo ambientale (ad esempio ARPAT). Le caratterizzazioni presentate sono risultate spesso di natura prevalentemente descrittiva, con differenti livelli di approfondimento nella trattazione tematica. Si è poi ipotizzata, in quasi tutte le valutazioni, l'evoluzione del contesto senza l'attuazione del programma, ma spesso è comunque emersa una carenza di una base informativa sufficientemente solida per poter costruire trend evolutivi per tutti i temi presi in considerazione.
- Effetti: l'analisi di un programma a carattere strategico comprendente il quadro dei finanziamenti futuri ma non interventi definiti e localizzati, ha portato spesso ad effettuare valutazioni di effetti potenziali. Si sono evidenziate difficoltà nella stima anche quantitativa degli effetti per le azioni a carattere immateriale. L'analisi degli effetti è poi rimasta sempre condizionata dal fatto che certe misure possono avere incidenze sia positive che negative in funzione della selezione di interventi attuativi del piano/programma. È emerso, quindi, il carattere di incertezza delle valutazioni

a priori delle incidenze di un programma strategico. Per questa ragione, molti degli effetti sono stati spesso stimati di natura “incerta”, illustrando come le modalità di attuazione siano rilevanti per attribuire una valenza specifica all’effetto. Inoltre, molte valutazioni hanno messo in evidenza come per effettuare una valutazione più efficace, sarebbe stato necessario conoscere la natura e la localizzazione delle azioni previste.

- Alternative: è risultato spesso difficile contestare un piano/programma sulla base di criteri ambientali e proporre alternative quando non si conoscono precisamente le ipotesi e le ragioni della prima scelta. A causa della natura del piano/programma, che spesso definisce solo genericamente gli interventi, è risultato molto difficoltoso identificare alternative tangibili in grado di essere comparate realisticamente. La scelta delle alternative deve poi comunque fare riferimento in molti casi a quanto stabilito a livello europeo e nazionale per l’allocazione dei fondi strutturali; ciò ha ulteriormente limitato la scelta delle opzioni alternative. Quindi, l’approccio riscontrato spesso è stato quello di formulare alternative rivedendo priorità, interventi ed azioni con l’intento di identificare le opportunità per integrare scopi di sostenibilità ad ogni livello.
- Misure: l’elaborazione di misure per integrare obiettivi di protezione ambientale in ciascun ambito di intervento, ha agito prevalentemente sia sulla selezione dei progetti che sulle modalità di intervento, tenendo comunque presente che la reale possibilità operativa di intervenire su alcuni ambiti è legata dalla valenza essenzialmente strategica di molti piani/programmi. In particolare, gli effetti ambientali locali di specifici interventi, non potevano riguardare questa scala di analisi e ne sono stati quindi esclusi. L’applicazione di criteri di “condizionalità” ambientale è risultato lo strumento principale utilizzato per garantire gli obiettivi di rispetto dell’ambiente. La sostenibilità del piano/programma è stata spesso rimandata, dunque, alle modalità di attuazione del sistema di gestione per la selezione dei progetti. In generale, si è cercata l’adozione del principio di precauzione, ad esempio attraverso l’incentivazione alle imprese per l’uso delle migliori tecnologie disponibili, per lo sviluppo dell’innovazione ambientale o per l’utilizzo delle tecniche o sistemi di gestione più efficaci per perseguire un elevato grado di qualità dell’ambiente.
- Monitoraggio: sono risultate spesso presenti difficoltà ad impostare il sistema di monitoraggio a causa della genericità delle azioni previste dai piani/programmi, ma anche in relazione ad un principio di economicità del procedimento, facendo riferimento principalmente a rapporti e pubblicazioni esistenti, prodotti nell’ambito dell’attività istituzionale della Regione Toscana e del sistema delle Agenzie. Gli indicatori di impatto sono risultati generalmente difficili da calcolare perché spesso hanno riguardato un effetto indiretto o protratto nel tempo che avrebbe richiesto un quadro dettagliato derivante soprattutto dalle attività di monitoraggio degli impatti relativi alle precedenti fasi di programmazione che spesso non è risultato propriamente attuato. Il legame di causalità tra intervento e effetto non è quindi risultato sempre evidente e l’interpretazione degli indicatori di impatto si è rivelata spesso critica.

Seppure siano state rilevate le criticità di cui sopra, l'esperienza della VAS in Toscana appare comunque in linea con le esperienze compiute sia a livello nazionale che europeo. In particolare, le criticità sopra richiamate risultano coerenti con alcune delle conclusioni espresse dalla COM(2009) "Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'applicazione e l'efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale strategica" e ribadito nella "Opinion of the Committee of the Regions on improving the EIA and SEA directives" del 2010.

Dunque, le politiche dei piani e programmi regionali tengono conto di più e meglio degli effetti ambientali?

Gli attuali riferimenti normativi regionali sulla VAS, che ribadiscono i principi ed i riferimenti di metodo di livello europeo e nazionale, nonché l'esperienza valutativa maturata negli ultimi anni, non costituiscono la fine di un percorso ma rappresentano i punti di partenza per una ulteriore messa a punto del modello valutativo complessivo nell'ambito delle prossime applicazioni ai piani/programmi regionali.

La VAS (se presa seriamente) dovrebbe avere anche l'effetto di migliorare e finalizzare gli strumenti informativi e i modelli di analisi (cosa che ad oggi non succede). In tal modo sarebbe possibile ottenere anche una più efficace internalizzazione delle politiche.

Riferimenti bibliografici

Commissione Europea (2013), Guidance document on ex-ante evaluation.

Commissione Europea (2013), Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment.

Commissione Europea, COM (2009), Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'applicazione e l'efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale strategica.

Committee of the Regions (2010), Opinion of the Committee of the Regions on improving the EIA and SEA directives.

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico (2011), Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e ISPRA (2012), Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS.