

A

L'APPROCCIO METODOLOGICO

A.1 INTRODUZIONE

L'individuazione di una metodologia di valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale delle singole azioni di piano e del quadro complessivo che l'insieme di queste viene a comporre rappresenta uno strumento di supporto fondamentale per la costruzione di un processo decisionale attento anche all'entità delle ricadute ambientali e socioeconomiche che le previsioni determinano sul territorio.

L'integrazione di considerazioni di carattere ambientale durante la formazione del piano (a partire dal documento preliminare) è, infatti, indispensabile, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione *durante* la loro elaborazione e *prima* della loro adozione.

Il processo che ha portato, a livello internazionale, all'adozione di procedure di valutazione ambientale a livello di piano e programma, si colloca all'interno di un quadro condiviso di iniziative volte a favorire il perseguimento di obiettivi di sostenibilità, a partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972, passando poi per le numerose altre tappe significative quali il Rapporto della Commissione mondiale indipendente sull'ambiente e lo sviluppo nel 1987 (*Our common future*) e la Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo nel 1992, fino all'accordo di Kyoto del 1997 per la riduzione delle emissioni di gas serra.

E ancora, relativamente al contesto europeo, sia nel "Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente", approvato dal Consiglio Europeo nel 1993, che nella co-decisione del Parlamento e del Consiglio del 1998 sulla revisione del Quinto programma, si affermano i principi i) della condivisione della responsabilità, ii) dell'ampliamento degli strumenti, iii) dell'integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche di settore.

Il quinto programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile "Per uno sviluppo durevole e sostenibile", integrato dalla decisione n. 2179/98/Ce relativa al suo riesame, ribadisce l'importanza di valutare i probabili effetti di piani e programmi sull'ambiente.

Le politiche europee per il primo decennio del 2000 sono state quasi completamente ridefinite con l'Agenda 2000 che già dal luglio 1997 ha formulato le proposte per la riforma delle politiche dell'Unione Europea, riorientando le politiche strutturali e finanziarie e le principali politiche di settore (in particolare le novità riguardano la ridefinizione delle aree obiettivo, la maggiore attenzione alla riconversione ambientale dell'agricoltura, e il crescere delle misure a favore di ambiente e territorio).

Va infine ricordato il più recente e importante documento della Commissione della Comunità Europea, in materia di sostenibilità locale: la Comunicazione "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea", attraverso il quale la Commissione intende compiere un passo avanti verso una maggiore efficacia delle

politiche comunitarie previste nel trattato, aumentandone la sensibilità verso le problematiche urbane e assicurando che risultino favorevoli allo sviluppo urbano integrato.

A.2 LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Il 27 giugno 2001 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno approvato la Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU delle Comunità europee L 197 del 21.7.2001).

Secondo il testo direttiva, la valutazione ambientale di determinati piani e programmi è funzionale all'obiettivo di "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile".

Appare evidente come, nell'impostazione dell'Unione Europea, la valutazione del piano non si limita ai soli impatti determinati dalla sommatoria dei progetti e degli interventi riconducibili al piano stesso, ma prende in considerazione la coerenza fra obiettivi del piano ed obiettivi "strategici" di tutela ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario e nazionale.

Uno scenario, quindi, nel quale la valutazione strategica assolve al compito di verificare la coerenza delle proposte programmatiche e pianificatorie con gli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo, definendo priorità di intervento e criteri di insediamento in grado di minimizzare gli impatti a livello strategico ma anche a livello locale. In questo contesto la VIA dei singoli progetti (che la direttiva prevede espressamente debba essere effettuata, in quanto dovuta, anche a valle della valutazione strategica del piano o programma nel quale i progetti stessi sono previsti) si trova ad operare a un livello prevalentemente locale. Un livello, tuttavia, importantissimo, in quanto adeguato a evidenziare criteri e soluzioni progettuali in grado di garantire un inserimento effettivamente compatibile del progetto nell'ambiente coinvolto.

In sostanza, la valutazione strategica dovrebbe rappresentare il livello entro cui riportare il confronto sulle grandi opzioni strategiche (ad esempio, "se" e "quanto" potenziare una determinata relazione infrastrutturale, e con quali conseguenze sugli assetti macroterritoriali e sui più generali obiettivi di sostenibilità del settore), lasciando alla successiva valutazione di progetto la definizione di soluzioni ottimizzate sotto il profilo dell'impatto territoriale e ambientale ("dove" e "come" realizzare il progetto).

Questo livello di "valutazione ambientale strategica" (VAS) e può essere definito come segue: *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*¹.

¹ Sadler e Verheem (1996), *Strategic Environmental Assessment Status: challenges and future directions*

L'intera procedura della VAS si configura come un supporto alla pianificazione territoriale e per i responsabili delle decisioni, fornendo loro informazioni ambientali pertinenti sulle implicazioni positive e negative dei piani e programmi.

È evidente come VAS e VIA risultino complementari, all'interno di un sistema di valutazione suddiviso in più fasi. La valutazione dei piani e programmi (VAS) riguarderà problemi su scala geografica ampia e si concentrerà sugli impatti strategici, mentre la valutazione di impatto ambientale (VIA) tende a concentrarsi su uno specifico intervento/progetto in una localizzazione specifica.

La VAS di un determinato piano sarà invece intesa a valutare le implicazioni (positive e negative) più ampie, a livello di ambiente e di sostenibilità, di un gran numero di iniziative che possono essere di vario tipo. Essa è intesa ad anticipare le proposte di sviluppo e non a reagirvi (come nel caso della VIA). Ciò consente una tutela più completa dell'ambiente di cui si cerca di promuovere lo sviluppo sostenibile, nonché la prevenzione degli impatti ambientali negativi.

La VAS richiede che le questioni ambientali e legate allo sviluppo sostenibile, con i relativi obiettivi e target, siano attentamente vagliate fin dai primi stadi della pianificazione. Ciò per garantire che i risultati e le informazioni ottenute vadano a vantaggio dei livelli di pianificazione o progettazione successivi, riducendo così i conflitti che spesso si hanno tra obiettivi economici e quelli di ordine ambientale (tradizionalmente percepiti come alternativi tra di loro).

Finalità della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è la verifica della rispondenza dei piani e dei programmi (di sviluppo e operativi) con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, verificandone il complessivo impatto ambientale, ovvero la diretta incidenza sulla qualità dell'ambiente.

L'esame della situazione ambientale, rendendo leggibili le pressioni più rilevanti per la qualità ambientale, le emergenze, le aree di criticità, può utilmente indirizzare la definizione di obiettivi, finalità e priorità dal punto di vista ambientale, nonché l'integrazione di tali aspetti nell'ambito della pianificazione generale e di settore.

La definizione degli obiettivi deve in ogni modo soddisfare le condizioni di sostenibilità all'accesso alle risorse ambientali. Tali condizioni sono comunemente fatte risalire ai seguenti principi:

- il consumo di una risorsa non rinnovabile deve essere ridotto al minimo;
- una risorsa rinnovabile non può essere sfruttata oltre la sua capacità di rigenerazione;
- non si possono immettere nell'ambiente più sostanze di quanto l'ambiente riesca ad assorbire (ovvero rispettare la capacità di carico);
- i flussi di energia e di materiali devono essere ridotti a livelli tali da generare il minimo dei rischi.

Il modello metodologico deriva sia dai manuali che dalla riforma comunitaria dei fondi strutturali (di cui al Reg. CE 1260/1999) e prevede che il piano o programma sia sottoposto a tre (tipi) momenti temporali di valutazione, configurando un processo interattivo da condurre in parallelo con la elaborazione del piano o programma, con momenti intermedi di integrazione reciproca delle varie fasi:

- valutazione ex-ante,

- valutazione intermedia,
 - valutazione ex-post,
- volte a determinare l'impatto di piani e programmi rispetto agli obiettivi prefissati e ad analizzare le incidenze su problemi strutturali specifici.

La valutazione *ex ante* precede e accompagna la definizione del piano o programma di cui è parte integrante. Per quanto riguarda le tematiche ambientali, essa valuta la situazione ambientale delle aree oggetto degli interventi, le disposizioni volte a garantire il rispetto della normativa (comunitaria, nazionale, regionale) in materia di ambiente e i criteri e le modalità per l'integrazione delle tematiche ambientali nei vari settori di intervento.

Essa comporta:

- la definizione del quadro conoscitivo sulla situazione ambientale e territoriale
 - raccolta ed elaborazione di informazioni sullo stato dell'ambiente e delle risorse
 - valutazione ambientale del territorio (disponibilità di risorse, individuazione delle criticità e delle sensibilità)
 - definizione di indirizzi, prescrizioni e vincoli alla trasformabilità del territorio
- l'individuazione di obiettivi e criteri strategici e di sostenibilità²
 - obiettivi/ criteri imposti dalle politiche e dalla legislazione comunitaria, nazionale, regionale
 - obiettivi/criteri derivanti da altri strumenti di pianificazione o programmazione
 - obiettivi/criteri legati alle caratteristiche specifiche del territorio
 - obiettivi/criteri specifici del settore di riferimento (nel caso di piani/programmi di settore)
- la proposta di piano/programma e l'analisi delle alternative;
- l'individuazione di indicatori ambientali e non, più idonei per effettuare la valutazione e da utilizzare nella successiva fase di monitoraggio (indicatori che devono essere in grado di quantificare le informazioni relative alle interazioni tra le scelte di piano/programma e l'ambiente);
- la valutazione ambientale della proposta
 - valutazione delle implicazioni ambientali, confrontando le trasformazioni previste con le caratteristiche dell'ambiente interessato dalle trasformazioni
 - valutazione del grado di considerazione delle questioni ambientali nel piano/programma, verificando la rispondenza degli obiettivi del piano/programma agli obiettivi ambientali strategici e di sostenibilità
 - valutazione della conformità con la legislazione e le politiche comunitarie, nazionali, regionali e con gli strumenti di pianificazione superiori;
- l'integrazione dei risultati della valutazione nella versione definitiva del piano/programma;
- inoltre a conclusione del processo, la VAS produce un elaborato tecnico che integra il piano e lo accompagna nella fase di approvazione e di realizzazione: il processo di valutazione *ex-ante* ed i suoi risultati vengono descritti in un documento di sintesi, allo scopo di far conoscere i vari passaggi ed i risultati di sostenibilità conseguiti. Il documento inoltre è necessario per impostare correttamente le successive fasi della valutazione in intermedia ed *ex-post*.

² L'operazione è sicuramente facilitata e resa possibile laddove è stato avviato un processo di Agenda 21 Locale o il Forum ha già elaborato il Piano d'azione per lo sviluppo sostenibile.

Fasi della VAS	Descrizione
1. Analisi della situazione ambientale	Individuare e presentare informazioni sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali (dell'ambito territoriale di riferimento del piano) e sulle interazioni positive e negative tra queste e i principali settori di sviluppo ³ . Previsione della probabile evoluzione dell'ambiente e del territorio senza il piano. È utile al proposito l'utilizzo di indicatori descrittivi, prestazionali, di efficienza, di sostenibilità, idonei a descrivere sinteticamente le pressioni esercitate dalle attività antropiche (driving force), gli effetti di queste sull'ambiente e gli impatti conseguenti.
2. Obiettivi, finalità e priorità	Individuare obiettivi, finalità e priorità in materia di ambiente e sviluppo sostenibile da conseguire grazie al piano/programma di sviluppo; obiettivi definiti dall'insieme degli indirizzi, direttive e prescrizioni derivanti dalla normativa comunitaria, statale e regionale, e dagli strumenti di pianificazione e programmazione generali e settoriali.
3. Bozza di piano/programma e individuazione delle alternative	Garantire che gli obiettivi e le priorità ambientali siano integrate a pieno titolo nel progetto di piano/programma che definisce gli obiettivi, le priorità di sviluppo e le politiche-azioni. Verifica delle diverse possibili alternative e ipotesi localizzative in funzione degli obiettivi di sviluppo del sistema ambientale, definendo le ragioni e i criteri che hanno sostenuto le scelte.
4. Valutazione ambientale della bozza	Valutare le implicazioni dal punto di vista ambientale delle priorità di sviluppo previste dal piano/programma e il grado di integrazione delle problematiche ambientali nei rispettivi obiettivi, priorità, finalità e indicatori. Analizzare in quale misura la strategia definita nel documento agevoli o ostacoli lo sviluppo sostenibile del territorio in questione. saminare la bozza di documento nei termini della sua conformità alle politiche e alla legislazione regionale, nazionale e comunitaria in campo ambientale.
5. Monitoraggio degli effetti e verifica degli obiettivi	Con riferimento agli obiettivi del Piano, la valutazione specifica e valuta i risultati prestazionali attesi. È utile a tal fine individuare indicatori ambientali (descrittivi, di performance, di efficienza, di sostenibilità) intesi a quantificare e semplificare le informazioni in modo da agevolare, sia da parte del responsabile delle decisioni che da parte del pubblico, la comprensione delle interazioni tra l'ambiente e i problemi chiave del settore. Tali indicatori dovranno essere quantificati per contribuire a individuare e a spiegare i mutamenti nel tempo.
6. Integrazione dei risultati della valutazione nella decisione definitiva sul piano/programma	Contribuire allo sviluppo della versione definitiva del piano/programma tenendo conto dei risultati della valutazione. A seguito dell'attività di monitoraggio per il controllo e la valutazione degli effetti indotti dall'attuazione del Piano, l'elaborazione periodica di un bilancio sull'attuazione stessa, può proporre azioni correttive attraverso l'utilizzo di procedure di revisione del Piano stesso.

La valutazione *ex ante* verifica quindi la qualità delle modalità di esecuzione e sorveglianza (monitoraggio e verifica).

La valutazione *intermedia* prende in considerazione:

- i primi risultati degli interventi (politiche-azioni) previsti dal piano/programma;
- la coerenza con la valutazione *ex ante*;
- la pertinenza degli obiettivi di sostenibilità;
- il grado di conseguimento degli stessi.

Valuta altresì la correttezza della gestione nonché la qualità della sorveglianza e della realizzazione.

La valutazione *ex post* è destinata a:

- illustrare l'utilizzo delle risorse;

³ Nel caso si utilizzassero indicatori i primi aspetti sarebbero descritti, secondo il modello DPSIR, da indicatori di Stato, le interazioni da indicatori di Pressione e di Impatto mentre i settori da indicatori di *driving force* (Determinanti).

- l'efficacia e l'efficienza degli interventi (politiche-azioni) e del loro impatto;
 - la coerenza con la valutazione *ex ante*.

Essa deve altresì consentire di ricavare degli insegnamenti in materia di coesione economica e sociale. Verte sui successi e gli insuccessi registrati nel corso dell'attuazione, nonché sulle realizzazioni e sui risultati, compresa la loro prevedibile durata.

In sostanza, in sede di iniziale definizione del piano/programma ci si dovrebbero porre tre domande cruciali:

- ⇒ quali criticità rappresentano situazioni di forte rischio o assumono relativa maggiore rilevanza e dunque vanno considerate con particolare attenzione in sede di pianificazione/programmazione?
- ⇒ quali sono i principali fattori che nel contesto territoriale di riferimento determinano – da soli o insieme, con effetti cumulativi – le criticità ambientali?
- ⇒ quali scelte di pianificazione/programmazione possono influire positivamente su tali fattori allo scopo di eliminare/contenere le criticità ambientali, ridurre le pressioni dei settori produttivi, migliorare lo stato di qualità?

Inoltre, la Direttiva 2001/42/CE, sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, prevede che, nel caso in cui sia necessaria una valutazione ambientale, debba essere redatto un rapporto ambientale in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma. L'allegato I riporta le informazioni da fornire a tale scopo, che sono:

- a) illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano o programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi;
- b) aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;
- c) caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;
- d) qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, quali le zone designate ai sensi delle direttive 79/409/Cee e 92/43/Cee;
- e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;
- f) possibili effetti significativi sull'ambiente (detti effetti devono comprendere quelli primari e secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi), compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori;
- g) misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma;

- h) sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o mancanza di know-how) nella raccolta delle informazioni richieste;
- i) descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio dell'attuazione del piano o del programma;
- j) sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti.

A.3 LA VALUTAZIONE DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E TERRITORIALE (VALSAT)

Alcune regioni italiane hanno già introdotto nella legislazione sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) o nella legislazione in materia di pianificazione territoriale o di tutela e uso del territorio, l'obbligo o la facoltà di sottoporre i piani e i programmi di livello regionale o locale ad una "valutazione di sostenibilità", che nella maggior parte dei casi assume la forma di uno studio di compatibilità allegato al piano o programma⁴. Così come alcune regioni hanno emanato una normativa quadro che disciplina le tipologie e le modalità per la redazione e l'approvazione di piani e programmi con la previsione di specifiche procedure e strumenti di valutazione.

La nostra Regione in particolare, con la L.R. 24 marzo 2000, n. 20, "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", prevede all'art.5 che Regione, Province e Comuni provvedono nell'ambito del procedimento di elaborazione ed approvazione dei propri piani, alla "valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale" degli effetti derivanti dalla loro attuazione, anche con riguardo alla normativa nazionale e comunitaria (comma 1). A tal fine, nel documento preliminare sono evidenziati i potenziali impatti negativi delle scelte operate e le misure idonee per impedirli, ridurli o compensarli (comma 2).

In coerenza con tale valutazione la pianificazione territoriale e urbanistica persegue l'obiettivo della contestuale realizzazione delle previsioni in essa contenute e degli interventi necessari ad assicurarne la sostenibilità ambientale e territoriale (comma 3). Regione, Province e Comuni provvedono inoltre al monitoraggio dell'attuazione dei propri piani e degli effetti sui sistemi ambientali e territoriali, anche al fine della revisione o aggiornamento degli stessi (comma 4).

In data 4 aprile 2001 il Consiglio regionale ha approvato l'atto di indirizzo e coordinamento tecnico per l'attuazione della stessa legge sui "contenuti conoscitivi e valutativi dei piani e sulla conferenza di pianificazione", contenente per quanto qui interessa, una parte su funzioni e contenuti della valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale dei piani (VALSAT), ripercorrendo in sostanza quanto previsto in materia di VAS dalla Direttiva 2001/42/CE.

⁴ Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento.

La VALSAT ha la finalità di verificare la conformità delle scelte di piano agli obiettivi generali della pianificazione e agli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo del territorio, definiti dai piani generali e di settore e dalle disposizioni di livello comunitario, nazionale, regionale e provinciale” (ad es. dal Piano d’Azione Locale - Agenda 21). “Essa è volta ad individuare preventivamente gli effetti che deriveranno dall’attuazione delle singole scelte di piano e consente, di conseguenza di selezionare tra le possibili soluzioni alternative quelle maggiormente rispondenti ai predetti obiettivi generali del piano. Nel contempo individua le misure di pianificazione volte ad impedire, mitigare o compensare l’incremento delle eventuali criticità ambientali e territoriali già presenti e i potenziali impatti negativi delle scelte operate. (...)

La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale per essere efficace deve svolgersi come un processo iterativo, da effettuare durante l’intero percorso di elaborazione del piano, a partire da una prima valutazione preventiva del documento preliminare, per provvedere poi ad una sua integrazione nel corso delle successive fasi di elaborazione.

In particolare la VALSAT nel corso delle diverse fasi del processo di formazione del piano:

- acquisisce, attraverso il quadro conoscitivo, lo stato e le tendenze evolutive dei sistemi naturali e antropici e le loro interazioni (analisi dello stato di fatto);
- assume gli obiettivi di sostenibilità ambientale, territoriale e sociale, di salubrità e sicurezza, di qualificazione paesaggistica e di protezione ambientale stabiliti dalla normativa e dalla pianificazione sovraordinata, nonché gli obiettivi e le scelte strategiche fondamentali che l'Amministrazione procedente intende perseguire con il piano (definizione degli obiettivi);
- valuta, anche attraverso modelli di simulazione, gli effetti sia delle politiche di salvaguardia sia degli interventi significativi di trasformazione del territorio previsti dal piano, tenendo conto delle possibili alternative (individuazione degli effetti del piano);
- individua le misure atte ad impedire gli eventuali effetti negativi ovvero quelle idonee a mitigare, ridurre o compensare gli impatti delle scelte di piano ritenute comunque preferibili, sulla base di una metodologia di prima valutazione dei costi e dei benefici per un confronto tra le diverse possibilità (localizzazioni alternative e mitigazioni);
- illustra in una dichiarazione di sintesi le valutazioni in ordine alla sostenibilità ambientale e territoriale dei contenuti dello strumento di pianificazione, con l'eventuale indicazione: delle condizioni, anche di inserimento paesaggistico, cui è subordinata l'attuazione di singole previsioni; delle misure e delle azioni funzionali al raggiungimento delle condizioni di sostenibilità indicate, tra cui la contestuale realizzazione di interventi di mitigazione e compensazione (valutazione di sostenibilità);
- definisce gli indicatori, necessari al fine di predisporre un sistema di monitoraggio degli effetti del piano, con riferimento agli obiettivi ivi definiti ed ai risultati prestazionali attesi (monitoraggio degli effetti).

A.4 ARTICOLAZIONE DELLA VALSAT

La presa di coscienza della complessità dei fenomeni ambientali e territoriali rende evidente l'impossibilità di prevedere con certezza fenomeni e conseguenze delle nostre azioni. In tutti i casi in cui progetti diversi di uso del suolo entrano in competizione, è dunque possibile e opportuno il ricorso alla pianificazione e alla gestione integrata del territorio-ambiente.

Le tradizionali prassi di pianificazione generale e settoriale si sono tuttavia dimostrate intrinsecamente poco efficaci di fronte alla complessità e alla rapidità di evoluzione delle questioni ambientali e di sostenibilità.

Paradossalmente, più la politica e l'attuazione diventano settoriali, compartimentali e specializzate, più è difficile per il singolo e per la comunità avere una visione globale; impegnati a dimostrare che i problemi settoriali sono i più urgenti e le relative soluzioni le più efficaci si rischia di massimizzare la concorrenza/competizione a scapito della sostenibilità complessiva.

Per ridare efficacia alla pianificazione generale/settoriale bisogna attivare percorsi di diagnosi in tempo reale dello stato del sistema e della sua evoluzione e attivare uno strumento di analisi di sensibilità/vulnerabilità del sistema che permetta di prefigurare e prevalutare nuovi scenari in risposta a nuove priorità e formare decisioni – piani - "consapevoli".

Si possono ipotizzare diverse forme di integrazione/interazione possibili e necessarie, fra sostenibilità ambientale e strumenti di governo del territorio⁵. Da una parte, uno strumento a supporto della definizione della sostenibilità fissa le "quote" massime di pressione sulle risorse ambientali, ovvero individua e definisce alcune soglie massime di carico ambientale (consumo di risorse idriche, emissione di inquinanti in atmosfera, disponibilità di risorse rinnovabili e non rinnovabili) da rispettare in un ambito territoriale definito, e, dall'altra, che tali soglie saranno assunte dai Piani come parametro per dimensionare, qualificare, localizzare e normare gli usi del suolo.

In sostanza, gli strumenti a supporto della sostenibilità ambientale individuano e definiscono le "capacità di carico", ovvero le soglie qualitative e quantitative per i differenti usi delle risorse, mentre gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistici (PTCP, PdB, PRG, fino agli strumenti attuativi) "gestiscono" la capacità di carico distribuendola sul territorio.

Secondo questo approccio la stessa valutazione ambientale strategica viene ad assumere un importante ruolo di "*feed back*", di strumento strategico per la valutazione della sostenibilità: ovvero quanto i piani sono coerenti, quanto "si è in linea" con gli obiettivi, le strategie e il piano d'azione per uno sviluppo sostenibile.

Quello che si propone pertanto è un processo di valutazione a supporto della pianificazione territoriale e urbanistica nelle sue varie fasi: definizione degli obiettivi, ideazione/progettazione, implementazione/realizzazione delle azioni/misure.

⁵ Così come affrontato dal Coordinamento Agende 21 Locali Italiane

Da un lato, relativamente alla fase di programmazione/pianificazione si tratterà di valutarne la sostenibilità rispetto a obiettivi globali/specifici, dall'altro, passando agli interventi (azioni/misure), valutarne la "coerenza" con gli obiettivi e la valutazione precedente nonché laddove gli interventi dovessero essere assoggettati a VIA, definire indirizzi e contenuti per lo *scoping*, integrare i criteri di compatibilità ambientale nella progettazione comprese le eventuali mitigazioni degli effetti indesiderati.

Si tratta di un processo volto a combinare, interpretare e trasferire conoscenza da diversi ambiti scientifici, allo scopo di affrontare il problema ambientale evidenziandone l'intera catena causa-effetto. Il principale punto di forza dell'approccio integrato è la sua multidisciplinarietà, che permette di definire l'oggetto di indagine in modo ampio e preciso e – compatibilmente con la conoscenza disponibile – di ridurre il grado di incertezza o comunque di incorporarlo nell'analisi.

Un secondo aspetto non meno importante dell'approccio integrato è quello di migliorare le relazioni tra livelli tecnico e politico, fornendo risultati più affidabili, trasparenti e precisi e coinvolgendo nel processo decisionale della definizione delle diverse politiche tecnici, operatori politici ed i gruppi portatori dei principali interessi.

Nella fattispecie, si ritiene che il livello di pianificazione alla scala provinciale sia ottimale per verificare la sostenibilità delle scelte strategiche: a questa scala, infatti, possono essere definiti in modo integrato, con una visione di tipo unitario e strategico, politiche di organizzazione delle infrastrutture, di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Dal punto di vista metodologico, è stata fatta la scelta di separare in due fasi temporali e di contenuto la VALSAT.

Come prima valutazione preventiva del documento preliminare è stata condotta una **valutazione qualitativa** finalizzata a

- definire
 - obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale
 - obiettivi generali e specifici⁶ del PTCP
 - politiche-azioni⁷ proposte nel Documento preliminare di Piano per il raggiungimento di tali obiettivi;
- verificare le interazioni e le congruenze tra obiettivi di Piano e obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale;
- fornire considerazioni e suggerimenti per eliminare e/o mitigare le interazioni e gli effetti negativi.

Tale valutazione preliminare è stata poi integrata nel corso delle successive fasi di elaborazione del Piano, con l'obiettivo di giungere ad una **valutazione quantitativa** finalizzata a:

⁶ Gli obiettivi specifici sono finalità intermedie funzionali al raggiungimento degli obiettivi generali. In tutti i casi in cui è possibile essi sono formulati in modo tale da essere quantificabili e misurabili.

⁷ Per politica-azione si intende un percorso o metodo d'azione ben definito che serve per guidare e determinare le decisioni presenti e future. Tale percorso/metodo è caratterizzato dal fatto di essere stato scelto tra alternative e di essere legato a specifiche condizioni di contesto. (Cfr. *policy*, dizionario Webster, 1998)

- valutare
 - gli effetti del Piano (delle strategie e delle politiche-azioni) rispetto a obiettivi (performance) ambientali e scenari di riferimento (di insediamento, di mobilità, di allocazione e uso delle risorse, ecc.);
 - attraverso l'uso di opportuni indicatori ambientali e di sostenibilità;
 - costruendo bilanci confrontabili tra la situazione esistente (scenario di base o tendenziale) e scenari definibili dal Piano (tendenziale, ottimale e "intermedio").

In tal modo, si configura la VALSAT come un *processo continuo* articolato in fasi successive:

- VALSAT qualitativa ex-ante, in grado di orientare preventivamente le scelte di pianificazione verso il raggiungimento della sostenibilità;
- VALSAT qualitativa in itinere, al fine di valutazione la coerenza e l'adeguatezza delle scelte intraprese con gli obiettivi assunti;
- VALSAT quantitativa ex-post, volta all'individuazione di eventuali azioni correttive o di mitigazione degli effetti ambientali, attraverso interventi sulle azioni/pacchetti di azioni che determinano sinergie negative.

Sia la valutazione qualitativa che quella quantitativa sono visti in funzione dell'attuazione del Piano. Infatti per il monitoraggio del Piano, ovvero dell'attuazione delle politiche-azioni in esso contenute, e la verifica della loro rispondenza ai principi di sostenibilità stabiliti negli elementi fondativi del PTCP e di Agenda 21 Locale, la metodologia della VALSAT prevede l'uso di un set di indicatori rappresentativi dei sistemi insediativo-territoriale e ambientale.

Nell'approccio metodologico utilizzato, la VALSAT viene considerata come processo dinamico e, quindi, migliorativo con possibili ottimizzazioni degli strumenti attuativi in corso di utilizzazione anche in funzione del monitoraggio e delle valutazioni future (sia del PTCP stesso che dei PSC dei Comuni). Come recita la legge 20/2000, le Province "provvedono inoltre al monitoraggio dell'attuazione dei propri piani e degli effetti sui sistemi ambientali e territoriali, anche al fine della revisione o aggiornamento degli stessi".

Sono infatti previste delle valutazioni in itinere, che seguano il monitoraggio anche con la produzione di documenti specifici e con rapporti periodici (biennali).

Il processo di VALSAT, essendo pervasivo dei vari livelli di pianificazione (generale e di settore), quindi non solo provinciale ma anche sovracomunale e comunale, può avere anche una valenza di verifica di compatibilità tra strumenti urbanistici comunali (PSC) e PTCP; Comuni che sono autori di una autovalutazione dei propri strumenti urbanistici così come previsto dalla normativa.

I PSC (Quadro conoscitivo e VALSAT) dovranno assumere a riferimento gli obiettivi di sostenibilità, il set di indicatori e i *target* considerati nella VALSAT del PTCP. Gli indicatori andranno definiti caso per caso, dettagliando ulteriormente, ove necessario, quelli considerati nella VALSAT del PTCP in funzione della rappresentatività della realtà locale. Mentre per quanto riguarda invece i *target*, le prestazioni assunte potranno essere migliori o uguali a quelle considerate nella VALSAT del PTCP.

Occorre infine ricordare che le metodologie di VALSAT potranno essere utilizzate, oltre che per la valutazione di sostenibilità dei piani di settore, anche per la valutazione di particolari e rilevanti progetti complessi di respiro strategico che possono interessare il territorio provinciale. Infatti per certe azioni sul territorio di particolare importanza, applicare una procedura di VAS-VALSAT è non solo necessario ma doveroso, in

quanto la natura del PTCP, assai articolata, non permette una valutazione esaustiva solo attraverso questo documento. Occorrono così delle specificazioni, degli approfondimenti, da realizzarsi nella circostanza in cui certi tipi di azione (si pensi ad esempio a talune infrastrutture di trasporto) con importante valenza strategica necessitino di un supporto al momento decisionale. Una procedura che da un lato declini quanto previsto e valutato nel PTCP con la VAS-VALSAT e dall'altro renda la necessaria complessità non affrontabile solo con la VIA (valutazione di impatto ambientale).

La VAS si sta configurando, nelle esperienze attuative europee, sempre di più come un sistema di valutazione che si sviluppa in stretta connessione con il processo decisionale, integrandolo con informazioni che permettono al decisore di tenere in adeguata considerazione i temi della sostenibilità. dunque un approccio alla valutazione strategica maggiormente concentrato sul processo decisionale che sulla metodologia di valutazione, che tende ad integrare le tecniche valutative con le tecniche di pianificazione territoriale e urbanistica. Solitamente le metodologie di valutazione sono di due tipi, e non necessariamente alternative, anzi:

- una valutazione nel piano, con una stretta integrazione dei temi ambientali nel processo costruttivo pianificatorio, con l'uso di indicatori ambientali e di carte di analisi e sintesi;
- una valutazione del piano, con una procedura di valutazione ex ante ed ex post, così da valutare le possibili trasformazioni e da monitorare nel corso della gestione dello strumento pianificatorio.

Ne consegue, da queste considerazioni, una valutazione strategica composta da un sistema di strumenti per valutare la proposta di PTCP, ma anche e soprattutto per valutare, durante l'attuazione e la gestione del Piano, le proposte avanzate nei PSC e per monitorare con cadenza periodica lo stato di attuazione e l'efficacia degli indirizzi di Piano dal punto di vista della sostenibilità. Strumenti non mirati alla semplice valutazione ma alla stessa costruzione dei piani.

Questi vari strumenti permettono l'instaurarsi di un processo circolare che, in varie fasi e con diversi feedback, dalla provincia va ai Comuni e viceversa.

Gli elementi che costituiscono questa interazione (circolare) sono diversi: il PTCP e la VALSAT provinciale, i piani d'area, la compatibilità dei PSC con il PTCP, la valutazione di sostenibilità del PTCP e dei PSC con il report biennale, la VALSAT-VIA di progetti complessi di respiro strategico, l'assistenza della Provincia.