

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Un caso di studio: la Riserva Naturale Abbadia di Fiastra (Tolentino-Urbisaglia)

di Maurizio Consoli*

Regioni & Ambiente

Nata come Direttiva 42/2001/CE, la **VAS** (*Valutazione Ambientale Strategica*) è l'atto più recente di politica ambientale avviato dall'Unione Europea e rappresenta il punto di arrivo di un processo politico e culturale le cui tappe fondamentali sono individuabili nelle precedenti normative sulla *Valutazione Impatto Ambientale* (1985) e sulla conservazione degli *Habitat Naturali* del 1992.

La VAS, che può essere considerata come una istituzionalizzazione ed un trasferimento in normativa di *Agenda 21* (linea di azione per il XXI secolo condivisa al primo *Earth Summit*, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992), rappresenta una sfida per coniugare anche a livello di piani e programmi gli obiettivi economici e sociali con quelli ambientali. Il recepimento della normativa cambierà il modo di fare pianificazione territoriale a tutti i livelli le cui ipotesi di trasformazione, dovranno essere valutate sul lungo periodo e possedere caratteristiche di aggiornabilità a seconda dei peggioramenti o miglioramenti delle *performance* ambientali.

A questo scopo il "*Rapporto Ambientale*", è il documento fondamentale su cui ruota la nuova normativa, dove vengono individuati, descritti e valuta-

ti gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente e le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi di sostenibilità.

Si consideri, comunque, che un corretto svolgimento della procedura di valutazione ambientale strategica impone, in sede di elaborazione del piano, la risposta a tre domande fondamentali:

- quali criticità rappresentano situazioni di forte rischio o assumono relativa maggiore rilevanza e dunque vanno considerate con particolare attenzione in sede di pianificazione?
- 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 possono influire positivamente su tali fattori allo scopo di eliminare e/o contenere le criticità ambientali, ridurre le pressioni dei settori produttivi, migliorare lo stato di qualità?

In altri termini, la VAS 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 agli 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.

È il caso di ricordare che l'introduzione della (VAS) è finalizzata, secondo la Direttiva, a garantire che:

- siano presi in considerazione gli effetti ambientali delle azioni programmate prima della loro decisione;
- i prevedibili effetti del Piano o del programma siano effettivamente orientati verso la sostenibilità;
- le collettività interessate possano esercitare il loro diritto a partecipare al processo di decisione influenzandone le scelte;
- i reali effetti ambientali siano monitorati durante l'attuazione e che sia possibile riorientare le previsioni in caso di effetti negativi imprevisti.

La nuova normativa è il risultato di un approccio equilibrato di mediazione che è consistito nel riconoscere che non si può prescindere né dalla previsione degli impatti, né dalla necessità di anticipare le considerazioni sulle variabili ambientali ad uno stadio quanto più possibile vicino all'inizio del processo decisionale.

La VAS nasce, sfruttando l'esperienza acquisita nella pratica della VIA, ma ne supera i limiti, come quello di inserirsi

CP CARBONAFTA
&
Carbometalli s.r.l.

Via del Pignocco, 51/53 - 62027 OSIMO (AN)
tel. 071.714.30.5 / 6 - 071.713.35.92 - fax 071.713.31.76
e-mail: carbonaftacarbometalli@tin.it



PRODOTTI PETROLIFERI
RECUPERO OLI MINERALI USATI, FILTRI OLEOSI, EMULSIONI OLEOSE E ACQUE DI SENTINA
RECUPERO OLI VEGETALI PROVENIENTI DALLA RISTORAZIONE
RECUPERO BATTERIE ESAUSTE AL PIOMBO
RECUPERO PILE OBSOLETE, MEDICINALI SCADUTI E TUBI FLUORESCENTI
BONIFICHE AMBIENTALI, SMALTIMENTO SERBATOI PRODOTTI PETROLIFERI



OLI USATI
CONSORZIO OBBLIGATORIO DEGLI OLI USATI



BATTERIE ESAUSTE
RICARICATO
CONSORZIO OBBLIGATORIO BATTERIE AL PIOMBO E RIFIUTI PIOMBOSI



CONSORZIO NAZIONALE ACCIAIO
RACCOLTA CONTENITORI INFILZITI



POLIECO
RACCOLTA POLIETILENE

OLI VEGETALI ESAUSTI
RICARICATO C.O.N.O.E.





foto di Renato Gatta - Archivio della Riserva Naturale Abbadia di Fiastra

una volta che le decisioni strategiche sono state prese, non potendo di conseguenza considerare che un numero ristretto di alternative, visto che il suo raggio d'azione è limitato all'opera analizzata.

Infatti, come è possibile verificare se l'impiego delle risorse sia razionale in termini di sostenibilità? Meglio ancora: come è possibile integrare gli obiettivi di tutela ambientale con gli altri obiettivi politici, economici e sociali se l'area di azione di questo strumento è limitata a decisioni di dimensione così specifica come quella di un singolo progetto?

In questi casi, gli effetti di singole opere non possono essere pienamente valutati o la loro valutazione perde gran parte del suo significato se la decisione che effettivamente interagisce con l'ambiente è presa ad un livello più elevato, che risulta in un certo senso intoccabile dalla VIA.

In questo contesto il ruolo positivo della VAS consiste nell'aver introdotto un valore aggiunto rispetto a quello che può offrire la VIA. È utile sottolineare che si tratta di un valore aggiunto che tende a rafforzare la VIA, ma in nessun caso la sostituisce.

L'attuale concezione di VAS è frutto di un lungo processo di evoluzione le cui tappe fondamentali possono individuarsi nella pubblicazione del *Brundtland Report*¹ (1987) e del *Progetto ANSEA*² (2002).

Con il primo rapporto entra nel lessico normativo per la prima volta il termine di "sviluppo sostenibile", concetto che cambia l'approccio alla gestione del problema ambientale; inoltre individua

una serie di principi e di strumenti che vengono suggeriti al fine di perseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, come:

- "il principio di prevenzione", cioè la previsione degli effetti di un certo strumento di sviluppo, sia esso progetto o strumento di programmazione finalizzato a scegliere la soluzione ottimale tenendo in considerazione anche la componente ambientale;
- "il principio della condivisione" di responsabilità tra i diversi attori del panorama economico, inclusi i privati cittadini, che presuppone la partecipazione e l'informazione dei privati nelle scelte sia a livello di singole opere, che al livello più alto di strumenti di pianificazione e persino di politiche;
- ed infine, "il suggerimento" di impiegare non soltanto strumenti normativi per perseguire l'obiettivo della sostenibilità, che è una esplicita dichiarazione a cercare altri metodi di carattere tecnico ed economico per esempio, che possano garantire una adeguata considerazione della componente ambientale nelle scelte politiche di altri settori.

Con i risultati del Progetto ANSEA invece, la Commissione Europea recependo i più recenti contributi della dottrina in materia e basandosi nel contempo sulle esperienze concrete di VAS, ha individuato l'elemento che permette di integrare la componente ambientale nei criteri decisionali: *i criteri procedurali*. Questi sono *prescrizioni* di carattere procedurale da applicare nei diversi momenti del processo

decisionale suscettibile di produrre conseguenze. In questo modo, oggetto della valutazione non saranno gli effetti ambientali della decisione, come per la VIA, bensì l'applicazione di questi criteri al processo decisionale che dovrà essere compiuto secondo un preciso ordine: *stesura rapporto ambientale-consultazioni-informazione sulla decisione-monitoraggio*.

La procedura di valutazione diviene così un importante strumento di partecipazione e confronto sulle scelte di piano, sui criteri informativi e sulle motivazioni assunte dalle Amministrazioni.

La rappresentazione della situazione ambientale si basa sulla raccolta di set di indicatori utili per rendere del tutto comprensibile la relazione fra la strategia d'intervento e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. La scelta degli indicatori deve allora ricadere tra quelli che sono in grado di rappresentare singolarmente o in combinazione con altri, gli aspetti strategici dell'organismo ambientale. Ai fini di una reale operatività gli indicatori non dovrebbero, essere troppo complessi né troppo costosi da rilevare.

Il *Rapporto ambientale* che accompagna il Piano è il documento chiave intorno al quale deve essere organizzata la consultazione. In esso assume particolare rilievo il ruolo delle autorità ambientali e delle organizzazioni scientifiche con specifiche competenze, opportunamente identificate e definite, che sono tenute a fornire il loro parere nell'ambito della VAS, da rendere insieme alle osservazioni del pubblico, più ampio e trasparente possibile. Come si vede la

partecipazione e la consultazione nell'ambito della VAS hanno un carattere molto diverso per ruolo, modalità e ampiezza dalla attuale partecipazione del pubblico alle procedure della VIA nella quale è una delle componenti più sacrificate e marginalizzate dell'intera procedura.

Sebbene non sia chiaro in quali termini la Direttiva verrà recepita a livello nazionale (termine scaduto il 21 luglio 2004), gli esempi in Italia di applicazioni della nuova normativa sono pochi e relegati ad esperienze di applicazione sulla valutazione dei programmi e progetti per i Fondi Strutturali 2000-2006. Negli anni '90 alcune Regioni ed Enti Locali, precedendo la normativa europea, hanno introdotto la VAS o procedure molto simili. In qualche caso si è ricorsi a leggi regionali, in altri si è trattato di atti volontari di pura autovalutazione da parte di enti locali, dei propri strumenti di Piano. La Regione Marche appartiene a quel gruppo di regioni che non hanno ancora integrato la dimensione ambientale all'interno della propria normativa.

In questo contesto legislativo, applicare la VAS al *Piano di Gestione della Riserva Naturale Abbadia di Fiastra*, rappresenta forse il primo esempio di applicazione in Italia della nuova normativa europea in un'area protetta che già precedentemente assunse un ruolo di "apripista" nelle sperimentazioni normative in quanto fu, fra le prime aree protette italiane, a dotarsi di un piano di gestione (ancora in vigore), prima della promulgazione della Legge Quadro 394/91.

Il nuovo piano di gestione della Riserva Naturale, in corso di realizzazione già da alcuni anni, non nasce con la logica procedurale prevista dalla VAS, ma prende atto comunque del mutato quadro normativo, proponendo un nuovo modello di pianificazione basato su obiettivi e strategie che dovranno essere perseguite.

Questo tipo di approccio ha portato alla valutazione di priorità ed obiettivi in rapporto ai criteri di sostenibilità, argomenti che il Piano ha trattato correttamente rispecchiando le finalità che impone la Valutazione Strategica. Così come appare adeguata la descrizione delle modalità in cui è stata soddisfatta l'esigenza del coordinamento con le pianificazioni sovraordinate e sottordinate e con le iniziative pertinenti dell'Unione Europea, Nazionali e Regionali.

La redazione del Piano appare invece

carente sostanzialmente su due fronti:

1. *la definizione degli indicatori;*
2. *la partecipazione.*

Nel primo caso la mancanza di una vera discussione tra organi tecnici sul tema degli indicatori ambientali potrebbe ridurre fortemente l'efficacia di un piano di gestione mancando di parametri di riferimento necessari per poter verificare l'efficacia delle "decisioni" necessarie per una corretta impostazione del monitoraggio e per una valutazione strategica.

È il caso di ricordare che la questione degli indicatori è prioritaria per tutto il processo di VAS e che i requisiti degli indicatori sono l'aspetto più significativo dell'elaborazione relativa alla valutazione del monitoraggio.

Essi sono essenziali per fornire gli orientamenti opportuni in termini di definizione di liste di controllo dei possibili effetti ambientali e per l'individuazione di indicatori di prestazione fondamentali per il monitoraggio dell'efficacia degli interventi messi in cantiere dal Piano in relazione agli obiettivi di sostenibilità.

La procedura VAS deve essere intesa come una procedura di controllo di qualità che accompagna lo svolgimento del Piano, articolata da una serie di azioni di integrazione ambientale che ne ottimizzano il rapporto con gli obiettivi di sostenibilità. È importante quindi che il Piano di Gestione definisca alcuni indicatori quantitativi, semplici e misurabili, che possono dare una valutazione dell'efficienza delle azioni adottate tenendo conto degli obiettivi specifici e/o generali prefissati. Si riportano nella sottostante tabella alcuni indicatori possibili:

Per quanto riguarda il secondo aspetto non vi è dubbio che le problematiche inerenti la formazione e l'informazione delle comunità locali e, quindi, la partecipazione qualificata alle scelte relative all'assetto del territorio di Autorità e del Pubblico, sono fortemente presenti nella VAS, come è altrettanto evidente che a queste questioni non è stata posta un'adeguata attenzione.

Rendere disponibile il Rapporto Ambientale di un Piano di Gestione presuppone un preciso sforzo finalizzato a presentare in maniera comprensiva sia le informazioni in esso contenute e sia, in maniera trasparente, l'iter del processo valutativo che ha portato a definire il sistema delle proposte con gli obiettivi più generali dello sviluppo sostenibile ambientale della Riserva.

* Estratto da tesi di Master di II livello in "Pianificazione e gestione delle aree protette", discussa il 18/11/2004 - Università degli Studi di Camerino - Facoltà di Architettura - Relat. Prof. Massimo Sargolini.

Note

¹ Comitato di ricerca promosso dalla *Commissione delle Nazioni Unite per l'Ambiente e lo Sviluppo* (UNCED)

² ANSEA (*Towards an Analytical Strategic Environmental Assessment 2000-2002*) è un progetto di ricerca della durata di due anni, finanziato dalla Commissione Europea (DG RTD), alle cui attività ha partecipato un *consortium* di 8 partners costituiti da Università, Istituti di ricerca e Organismi di consulenza, coordinati da *TAU Consultera Ambientale*. I risultati del progetto sono stati presentati nel corso del Symposium finale del 4 febbraio 2002 organizzato a Milano dalla *Fondazione Eni "Enrico Mattei"*, che costituiva uno dei partners (www.taugroup.com/ansea).

TEMA	INDICATORE
Sistema Geologico ed Idrogeologico	Qualità delle acque superficiali: IBE; Classi di qualità.
	Numero di captazioni di acque superficiali e sotterranee.
	Monitoraggio della qualità delle falde sotterranee.
	Percentuale di Superficie Agricola mediante l'uso di tecniche a basso impatto ambientale.
Sistema Biologico e Faunistico	Percentuale di aziende con agricoltura biologica.
	Presenza di elementi di vegetazione lineari e puntuali (alberi isolati, siepi, filari alberati).
Sistema Storico-culturale Insediativo	Ricchezza di biodiversità delle comunità omitiche.
	Quantità di investimenti per la conservazione e recupero dei beni storico-artistici ed archeologici.
Sistema della Fruizione	Rapporto presenze fra alta e bassa stagione.
	Rapporto presenze extraregionali e provinciali.

