

02

In questa seconda parte si descrivono, dal punto di vista della sequenza delle fasi e delle operazioni, le modalità dell'integrazione della Valutazione Ambientale nel processo di piano o programma, alla luce delle sperimentazioni condotte nel Progetto Enplan. Si mette in risalto la diversa caratterizzazione della valutazione per i piani a prevalente contenuto strategico, strutturale e attuativo; si richiamano infine gli aspetti trasversali a tutte le fasi, ovvero la costruzione della base integrata di conoscenza, le diverse forme di partecipazione degli attori coinvolti, le modalità di comunicazione e informazione necessarie ad assicurare la trasparenza del processo.



4. Modalità di integrazione della dimensione ambientale nei piani e programmi

L'applicazione della Direttiva 01/42/CE comporta un significativo cambiamento, per i paesi membri dell'Unione Europea, nella maniera di elaborare i piani e programmi (d'ora in avanti P/P) e perciò nei loro risultati tangibili.

Di fatto la Valutazione Ambientale dei P/P deve permettere a ogni società e ai suoi governanti una riflessione sul futuro. Allo stesso tempo essa può aumentare sensibilmente la prevenzione, evitando impatti economici, sociali e ambientali negativi.

Uno dei cambiamenti più significativi, che differenzia la Valutazione Ambientale dei P/P rispetto alla Valutazione di Impatto Ambientale dei progetti (VIA), si riferisce agli aspetti procedurali. Mentre la VIA si è sviluppata come un procedimento analitico e limitato nel tempo, la Valutazione Ambientale (VAS) deve essere intesa come un procedimento integrato e continuo. Il significato chiave della *Valutazione Ambientale Strategica* è costituito dunque dalla sua capacità di integrare e rendere coerente l'intero processo di pianificazione orientandolo verso la sostenibilità.

Una prima forma di integrazione della dimensione ambientale si attua pertanto nel mantenere una interazione positiva e creativa tra la pianificazione e la valutazione durante tutto il processo di impostazione e redazione del P/P. Il dialogo permanente permette aggiustamenti e miglioramenti continui, che si riflettono nel prodotto finale rendendolo molto più consistente e maturo.

In secondo luogo sono forme di integrazione imprescindibili la comunicazione e il coordinamento tra i diversi enti e organi dell'amministrazione coinvolti nel P/P. L'utilità di una tale comunicazione riveste un'importanza ancor maggiore nelle decisioni di base circa il contenuto del P/P.

Infine una terza forma fondamentale di integrazione consiste nella considerazione congiunta degli aspetti ambientali, sociali ed economici. La forte tendenza alla compartimentazione del sapere rende difficile la realizzazione di analisi integrate, che tuttavia spesso permettono l'emergere di conoscenze utili e interessanti quanto quelle che derivano dalle analisi specialistiche.



4.1 L'integrazione della dimensione ambientale nelle sperimentazioni del Progetto Enplan

Nell'ambito del Progetto Enplan sono stati considerati quattordici casi sperimentali di applicazione della Valutazione Ambientale su altrettanti P/P differenti per soggetti responsabili, caratteri, contenuti, ambiti e scale territoriali.

Nello schema seguente sono riportati per ciascuna Regione i P/P considerati, e la loro classificazione nelle tre categorie di "strategico", "strutturale" e "attuativo" che sono state utilizzate, operativamente, per condurre e analizzare le sperimentazioni. Vale la pena di ricordare che il Progetto Enplan assume che in ogni P/P siano contemporaneamente presenti componenti strategiche, strutturali e attuative.

	PARTNER	SPERIMENTAZIONE
STRATEGICO	Generalitat de Catalunya	Plan Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras
	Regione Toscana	Piano Regionale di Sviluppo Economico Piano di Coordinamento della Provincia di Prato
	Regione Autonoma Valle d'Aosta	Piano della qualità delle acque
STRUTTURALE	Regione Emilia Romagna	Piani Strutturali Comunali in forma Associata - Associazione Intercomunale Bassa Romagna Piano Strutturale Comunale Comune di Bertinoro
		Regione Liguria
	Region de Murcia	Plan de Desarrollo Sostenible y Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca Noroeste
	ATTUATIVO	Regione Piemonte
Junta de Andalucía		
Regione Lombardia		Variante Generale Piano Regolatore Comune di Arluno Piano Regolatore Generale Comune di Madesimo

Nota : Sono indicate in grassetto le regioni coordinatrici del relativo gruppo di lavoro.



La classificazione di un P/P nel gruppo "strategico" piuttosto che negli altri due gruppi sta a indicare che si tratta di un P/P nel quale la componente strategica risulta particolarmente significativa e che ci si attendono dalla sperimentazione indicazioni metodologiche specificamente utili per gli aspetti strategici.

I casi pilota sono stati selezionati in modo da riguardare aspetti complementari del processo di valutazione e permettere quindi di sperimentare strumenti, procedure e metodologie che complessivamente ricoprissero tutte le differenti attività della Valutazione Ambientale.

Ciascuna sperimentazione ha riguardato quindi aspetti specifici piuttosto che l'intero processo di valutazione. Tali aspetti sono stati scelti con riferimento alla natura del P/P nonché allo stato di avanzamento della sua elaborazione al momento dell'inizio della sperimentazione Enplan.

Alcuni aspetti sono risultati comuni a molte sperimentazioni, come l'analisi di contesto o l'identificazione di indicatori. Altri aspetti, come la partecipazione e l'analisi di coerenza, hanno dato luogo alla sperimentazione di metodi innovativi. Altri ancora, come il monitoraggio o la costruzione e valutazione degli scenari, hanno costituito veri e propri momenti di innovazione nel processo di P/P.

I risultati di queste esperienze sono sintetizzati nella Parte IV. Essi sono stati altresì largamente utilizzati per la redazione della Parte III, ovvero del *Manuale operativo*.



02

4.1.1 Caratterizzazione degli aspetti strategici

Gli aspetti strategici di un P/P sono essenziali tanto per la sua costruzione e configurazione, quanto per la sua efficacia. Il contenuto strategico di un P/P ne costituisce il messaggio principale e risponde a domande quali:

- a quali problematiche e conflitti il P/P vuole rispondere?
- verso quali obiettivi ambientali e territoriali il P/P si dirige?

In ogni caso il contenuto strategico costituisce un'assunzione di responsabilità di tipo politico da parte dell'amministrazione che predispone il P/P.

Il contenuto strategico di un P/P si desume, normalmente, dai seguenti elementi caratterizzanti:

- quadro conoscitivo

In questo elemento del P/P sono strategicamente rilevanti sia l'analisi alla macroscala delle risorse ambientali, territoriali e socioeconomiche, sia la ricognizione dei riferimenti di tipo programmatico, sia l'individuazione degli attori coinvolti e/o da coinvolgere nel processo di P/P.

- scenario/i di riferimento

In questo elemento del P/P hanno rilievo strategico l'assunzione delle dinamiche ambientali, territoriali e socioeconomiche sul medio e lungo termine, in assenza di scelte di P/P.

- obiettivi generali

Gli obiettivi generali appartengono alla componente strategica del P/P in quanto interpretazione del quadro conoscitivo e intenzione politica dell'amministrazione che predispone e attua il P/P.

- alternative di P/P

Appartiene all'ambito strategico la valutazione dell'incidenza delle scelte di tipo macro sugli assetti ambientale, territoriale e socioeconomico. Per esempio, se dal quadro conoscitivo (e/o dalle scelte politiche) scaturisce la necessità di collegamento infrastrutturale tra A e B, il livello strategico si pone la domanda: come risolvere il problema? Se del caso, come realizzare tale collegamento? Qual è la strategia per risolvere il collegamento tra A e B? Le risposte (alternative) possono essere diverse: politiche insediative che modifichino il problema, realizzazione di un collegamento stradale, ferroviario, multimodale, adeguamento e integrazione dell'esistente, ecc.

- analisi di coerenza esterna

Il raccordo con strumenti di pianificazione e/o programmazione preesistenti, di pari o di diverso livello, eventualmente critico nei loro confronti, è sempre strategicamente rilevante. Esso fa parte della componente strategica in quanto confronto e verifica della coerenza fra obiettivi.



- comunicazione / informazione

Appartiene alla componente strategica l'insieme delle azioni per garantire la trasparenza nel processo di acquisizione del quadro conoscitivo e nella scelta degli obiettivi generali.

- partecipazione / negoziazione / concertazione / consultazione

Appartiene alla componente strategica la strutturazione del processo per la condivisione degli obiettivi e per il coinvolgimento della rete dei soggetti, pubblici e privati, attivati dal P/P.

- monitoraggio

Nel corso dell'attuazione del P/P sono strategicamente rilevanti la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi posti e l'eventuale determinazione di modificare il P/P qualora gli obiettivi non siano raggiunti.

La preparazione e lo sviluppo della strategia di un P/P sono spesso trascurati a favore degli aspetti strutturali e attuativi, che hanno una maggiore visibilità e sono più facilmente comprensibili. In realtà, la tematizzazione strategica consente di consolidare le finalità del P/P e incrementare la sua efficacia nel raggiungimento degli obiettivi scelti.

Gli elementi che si collocano al centro degli **aspetti strategici** di un P/P riguardano principalmente le *dinamiche di sviluppo sociale ed economico, il sistema naturale e ambientale e il sistema territoriale*. La riflessione strategica deve concorrere a definire i principali attributi della sostenibilità, quali:

a) il livello di coerenza con le norme e i riferimenti anche internazionali in materia di pianificazione e di sostenibilità (coerenza esterna). L'ottenimento della massima coerenza è un criterio strategico che indirizza un P/P verso la sostenibilità;

b) il livello di integrazione

- > *dei criteri di sostenibilità* riflette la coesione fra gli aspetti economici, sociali ed ambientali;
- > *sistemica*: i sistemi di informazione, proposta, partecipazione e controllo funzionano in modo coordinato;
- > *dei portatori di interesse*: è frutto del lavoro di coordinamento fra gli attori coinvolti;

c) il livello di consenso: quando si definisce la strategia di un P/P si opta per un determinato livello di consenso. Il massimo consenso, vale a dire l'accordo fra gli interessi economici, sociali e ambientali condizionati dal P/P, rappresenta il massimo livello di sostenibilità nelle condizioni date.

4.1.2 Caratterizzazione degli aspetti strutturali

La componente strutturale di un P/P ha una dimensione spaziale precisa, che si estrinseca principalmente nella costruzione di un quadro conoscitivo di scala appropriata e nella definizione di azioni utili al raggiungimento degli obiettivi di livello strategico. Essa definisce quindi l'assetto spaziale del territorio nelle sue forme fisiche e funzionali prevalenti e conforma le risorse nel medio/lungo periodo.

Il contenuto strutturale di un P/P si desume, normalmente, dai seguenti elementi caratterizzanti:

- quadro conoscitivo

L'analisi delle risorse ambientali, territoriali e socioeconomiche deve essere condotta alla scala di dettaglio adeguata a consentire la concreta traduzione delle strategie in politiche e azioni "georeferenziate". Permane, dal punto di vista strutturale, la necessità sia di considerare i riferimenti di tipo programmatico, sia di coinvolgere nel processo di P/P la rete degli attori rilevanti e del pubblico.

- costruzione di alternative di P/P in termini tipologici e/o localizzativi

Riprendendo l'esempio utilizzato per la componente strategica sulla necessità e modalità di collegamento tra A e B, la componente strutturale prende atto della scelta di livello strategico e la trasporta sul territorio sotto forma di alternative di tracciato (alla scala di corridoio infrastrutturale).

- analisi di coerenza interna ed esterna

L'analisi di coerenza esterna sotto il profilo strutturale si concentra sulle azioni più che sugli obiettivi. La coerenza interna verifica invece la coerenza fra strategia, obiettivi, azioni. In ogni elemento del P/P si deve poter leggere la sua strategia complessiva: anche la lettura degli aspetti strutturali deve cioè consentire di osservare il contenuto strategico principale.

- comunicazione / informazione

Sotto il profilo strutturale questa componente deve garantire la trasparenza e la ripercorribilità del processo di acquisizione del quadro conoscitivo, della individuazione delle alternative di P/P, intese come insiemi di azioni coerenti finalizzate agli obiettivi, e della selezione della alternativa più sostenibile.

- partecipazione / negoziazione / concertazione / consultazione

Appartiene alla componente strutturale il processo per la condivisione delle scelte del P/P con il coinvolgimento della rete delle altre amministrazioni interessate, dei soggetti rilevanti e del pubblico.

- monitoraggio

Appartiene alla componente strutturale la valutazione, nell'ambito del monitoraggio, della idoneità delle azioni scelte per il raggiungimento degli obiettivi fissati.



Gli elementi che si collocano al centro degli **aspetti strutturali** del P/P riguardano principalmente *il sistema naturale e ambientale, il sistema territoriale, il sistema delle infrastrutture per la mobilità e il sistema del territorio rurale*. Nel riquadro successivo si riporta in modo schematico un esempio di articolazione di tali sistemi utilizzabile per gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, che rappresentano senza dubbio la tipologia di P/P più complessa tra quelle da assoggettare a Valutazione Ambientale (VAS).

La coerenza interna fra le azioni proposte del P/P e gli obiettivi definiti dalla componente strategica costituisce il nesso logico tra l'interpretazione del contesto e le previsioni strutturali del P/P. Ciò è valido sia quando la componente strategica è parte costitutiva del P/P medesimo, sia quando è rappresentata dal quadro programmatico di riferimento (P/P sovraordinato e/o di settore).

I contenuti strutturali del P/P possono configurarsi in modi diversi, alla luce delle varie combinazioni possibili di tipologia e localizzazione delle previsioni; le diverse alternative di P/P che ne risultano possono avere funzionalità, a scala di sistema complessivo, anche molto differenti. La strutturazione di ragionevoli alternative di P/P è uno sforzo creativo essenziale che deve consentire, tramite il raffronto con il quadro conoscitivo (in termini di impatti) e il livello strategico (con riferimento agli obiettivi), di definire l'assetto di sistema più sostenibile. La Valutazione Ambientale presuppone che la scelta fra assetti alternativi di P/P privilegi la soluzione che presenta la massima coerenza con gli obiettivi di livello strategico e il minimo impatto sulle risorse.

La corretta comunicazione delle elaborazioni svolte e l'informazione efficace di tutti i portatori di interesse costituisce garanzia di trasparenza e di coerenza del processo decisionale. Il parametro "accettabilità sociale delle previsioni" risulta essenziale nella comparazione fra alternative.

La componente strutturale del P/P è la dimensione nella quale più si scontrano interessi precisi e localizzabili. È di conseguenza particolarmente importante la partecipazione, finalizzata, all'interno del processo decisionale, a evidenziare gli interessi e i valori di tutti i soggetti interessati dalle ricadute delle scelte del P/P e a cogliere tutte le opportunità offerte dal contesto sociale ed economico.



02

Esempio di articolazione dei sistemi da prendere in considerazione nel caso di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica da sottoporre a Valutazione Ambientale (VAS).

1. **il sistema naturale e ambientale**, che comprende:

- gli aspetti fisici, morfologici e biotici naturali che caratterizzano, valorizzano e garantiscono la qualità del sistema ambientale e costituiscono le risorse naturali relative: alla disponibilità e alla qualità delle acque sotterranee e superficiali; alle caratteristiche dei suoli, in rapporto alla loro permeabilità, al fenomeno della subsidenza e al degrado per erosione e dissesto; agli ambiti vegetazionali e faunistici; al sistema forestale e boschivo; alle aree ed elementi di valore naturale costituenti reti ecologiche, spazi di rigenerazione e compensazione ambientale;
- le parti del territorio interessate dai rischi naturali per le opere e le attività umane, determinate in particolare da fenomeni di dissesto idrogeologico, di instabilità geologica e di pericolosità idraulica o da valanghe; dal rischio sismico; dalla difficoltà di deflusso superficiale delle acque meteoriche in rapporto alla efficienza delle infrastrutture e del reticolo di scolo e irrigazione di pianura, alla capacità dei corpi ricettori e allo stato delle reti;
- le parti del territorio interessate da limiti alle trasformazioni o da condizioni al suo utilizzo che derivano dalla presenza di uno specifico interesse pubblico alla difesa del suolo e ai valori naturalistici insiti nel territorio;

2. **il sistema territoriale**, che comprende:

- **il sistema insediativo territoriale**, che definisce le principali tipologie e l'attuale gerarchia dei centri abitati nel sistema insediativo territoriale, con riferimento al ruolo che essi svolgono nella prestazione di servizi alla popolazione e alle attività economiche;
- **il sistema insediativo storico urbano e rurale**, che ha come riferimento le parti del territorio caratterizzate dai tessuti urbani di antica formazione, dagli assetti e dalle infrastrutture del territorio rurale che costituiscono elementi riconoscibili della organizzazione storica del territorio, dalle aree di interesse archeologico, dagli edifici di interesse storico/architettonico e di pregio storico/culturale e testimoniale e dalle relative aree di pertinenza;
- **il sistema dei territori urbanizzati**, costituito dalle parti del territorio totalmente o parzialmente edificate con continuità, con riguardo alle caratteristiche urbanistiche e funzionali del tessuto urbano e alle condizioni d'uso del patrimonio edilizio esistente; alle parti del territorio urbano caratterizzate da situazioni di degrado; alle parti del territorio caratterizzate da una concentrazione di attività produttive, commerciali o di servizio, o da una elevata specializzazione funzionale con forte attrattività di persone e merci;
- **il sistema delle dotazioni territoriali**, il quale definisce:
 - a) *il livello di qualità urbana*, che deriva dalle tipologie e dalle caratteristiche funzionali del sistema degli impianti e delle reti tecnologiche, tra cui quelle che assicurano la funzionalità e la qualità igienico-sanitaria degli insediamenti; dal complesso degli spazi e attrezzature pubbliche, destinati a servizi di interesse collettivo;
 - b) *il livello di qualità ecologico ed ambientale*, definito dal grado di incidenza del sistema insediativo sull'ambiente naturale, con particolare riferimento alla impermeabilizzazione dei suoli, alla locale accentuazione dei fenomeni di dissesto e subsidenza, alla qualità e quantità della risorsa idrica, alla gestione integrata del ciclo idrico e alla gestione dei rifiuti, alla condizione dell'habitat naturale nel territorio e nell'ambiente urbano e alle caratteristiche meteorologiche locali; dal grado di salubrità dell'ambiente urbano, con particolare riferimento al livello di inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e alla individuazione dei siti contaminati; dal grado di sicurezza del territorio in rapporto ai rischi industriali.

3. **il sistema delle infrastrutture per la mobilità**, il quale comprende:

il sistema di impianti, opere e servizi che assicurano la mobilità delle persone e delle merci. Esso è costituito dalla rete esistente e programmata delle principali infrastrutture per la mobilità, in relazione: alle diverse modalità di trasporto urbano ed extraurbano; alle loro caratteristiche in termini di sicurezza, capacità di carico e livelli di funzionalità.

4. **il sistema del territorio rurale**, il quale comprende:

l'assetto del territorio non urbanizzato, caratterizzato dalla compresenza e integrazione di valori naturali, ambientali e paesaggistici e di attività agricole. Esso si articola nelle parti del territorio omogenee: per l'uso, per le caratteristiche morfologiche, pedologiche e climatiche dei suoli in rapporto alla vocazione agricola, zootecnica, silvo/pastorale o forestale; per le condizioni di marginalità produttiva; per la presenza di valori paesaggistici, per le caratteristiche delle aziende agricole; per la consistenza del patrimonio edilizio esistente e delle dotazioni infrastrutturali e di servizi.



4.1.3 Caratterizzazione degli aspetti attuativi

Attengono alla componente attuativa gli aspetti di maggior dettaglio nella definizione della tipologia e localizzazione delle previsioni. Anche questa componente mantiene, ovviamente, gli elementi di discrezionalità che caratterizzano un P/P e lo differenziano sostanzialmente da un progetto, la cui Valutazione Ambientale è materia di VIA.

La componente attuativa risponde alla esigenza di coordinare tutte le funzioni, anche diverse, che si trovano a coesistere negli stessi spazi o in spazi contigui, minimizzando i possibili conflitti e migliorando la qualità ed efficienza d'insieme.

Elementi caratterizzanti della componente attuativa di un P/P sono:

- **quadro conoscitivo**

L'analisi delle risorse ambientali, territoriali e socioeconomiche deve essere condotta a una scala di ulteriore dettaglio rispetto alla componente strutturale, della quale il livello attuativo costituisce interpretazione univoca. Permane anche in questo caso la necessità di includere sia la ricognizione dei riferimenti di tipo programmatico, sia l'individuazione degli attori coinvolti e/o da coinvolgere nel processo di P/P.

- **definizione di dettaglio della tipologia e/o della localizzazione delle previsioni**

Rifacendosi all'esempio del collegamento tra A e B, il corridoio individuato nella componente strutturale assume, nella componente attuativa, caratteristiche tipologiche e localizzative definite (individuazione di massima del tracciato, tipologia e ruolo territoriale dell'infrastruttura, ecc.). Le caratteristiche progettuali di dettaglio, la stima degli impatti e l'indicazione di mitigazioni e compensazioni, la gestione del cantiere, attengono invece al progetto e debbono essere valutate in sede di autorizzazione dell'intervento e/o dell'eventuale VIA.

- **analisi di coerenza esterna**

L'ulteriore dettaglio delle conoscenze disponibili, rispetto alla componente strutturale, consente di dare contenuto pratico al confronto fra le previsioni di P/P diversi e alla valutazione della coerenza dei risultati delle azioni proposte.

- **analisi di coerenza interna**

Come già sottolineato, la coerenza fra strategia/obiettivi/azioni del P/P deve consentire di leggere in ogni elemento di P/P la sua strategia complessiva. La coerenza delle azioni con il quadro conoscitivo è, a questa scala, di estrema importanza (per esempio la realizzazione di consistenti volumi interrati, oppure la localizzazione di attività produttive potenzialmente inquinanti, implicano livelli di caratterizzazione del substrato maggiori rispetto a destinazioni d'uso meno invasive. Per contro anche la realizzazione di un'area destinata per esempio a verde pubblico non può prescindere dall'escludere la presenza nel sottosuolo di sostanze inquinanti mobili).

- comunicazione / informazione

Deve garantire la trasparenza nel processo di acquisizione del quadro conoscitivo e di individuazione delle previsioni del P/P.

- partecipazione / negoziazione / concertazione / consultazione

Appartiene alla componente attuativa il processo di coinvolgimento della rete degli attori rilevanti e del pubblico, essenziale per la condivisione delle scelte e la loro fattibilità reale, a una scala in cui gli interessi particolari sono direttamente coinvolti.

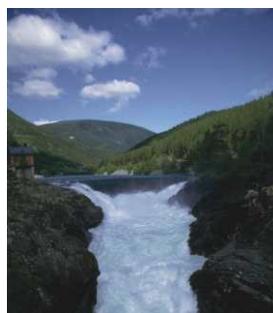
- monitoraggio

Nell'ambito della componente attuativa sono più facilmente interpretabili i rapporti causa, effetto (rumore, qualità dell'aria, densità di traffico a scala locale, ecc.), ed è più facilmente programmabile il controllo delle variabili rilevanti, facendo riferimento agli indicatori descrittivi più familiari e più sistematicamente misurati.

Le scelte che definiscono la componente attuativa appartengono all'ultima "fase" del processo di pianificazione / programmazione; se tale processo è condotto con coerenza e in modo organico, essa è anche la fase in cui maggiormente si discute (e si mette in gioco) la validità dei contenuti strategici che costituiscono il disegno complessivo del P/P.

È ragionevole supporre che sia la componente attuativa di un P/P a produrre la maggior quantità e la miglior qualità di indicazioni di retroazione, per la revisione anche delle componenti strutturali e strategica.

Sempre dalla componente attuativa derivano le indicazioni utili al monitoraggio del processo di P/P, sia dal punto di vista dell'efficienza (ovvero il rispetto della tempistica e delle condizioni di realizzazione del P/P) sia dal punto di vista dell'efficacia (ovvero il conseguimento degli obiettivi, in primo luogo quelli ambientali).





5. La Valutazione Ambientale nelle fasi del piano o programma

La piena integrazione della dimensione ambientale nella pianificazione e programmazione implica un evidente cambiamento rispetto alla concezione derivata dalla applicazione della Valutazione di Impatto Ambientale dei progetti.

Tale cambiamento consiste soprattutto nel fatto che la integrazione della dimensione ambientale nei P/P e la valutazione del suo livello di efficacia devono essere effettive a partire dalla fase di impostazione del P/P fino alla sua attuazione e revisione.

Ciò comporta che l'integrazione debba essere effettiva e continua e che si sviluppi durante tutte le quattro fasi principali del ciclo di vita di un P/P:

1. Orientamento e impostazione
2. Elaborazione e redazione
3. Consultazione e adozione/approvazione
4. Attuazione, gestione e monitoraggio

La figura 2 rappresenta la sequenza delle fasi di un processo di P/P nel quale l'elaborazione dei contenuti di ciascuna fase è sistematicamente integrata con la Valutazione Ambientale, indipendentemente dalle possibili articolazioni procedurali e dalle scelte metodologiche che verranno operate dalle norme nazionali e regionali e dalla prassi operativa delle amministrazioni.

Tale sequenza costituisce l'asse ordinatore del percorso di valutazione proposto dalla presente Guida. Il filo che collega le analisi / elaborazioni del P/P e le operazioni di Valutazione Ambientale appropriate per ciascuna fase rappresenta la dialettica tra i due processi e la stretta integrazione necessaria all'orientamento verso la sostenibilità ambientale.

Tale dialettica tra analisi e proposte del P/P e Valutazione Ambientale deve essere reale: entrambe dovrebbero godere di pari autorevolezza e di comparabile capacità di determinazione. Sarebbe opportuno che le norme di recepimento ponessero una particolare attenzione a misure di garanzia in questo senso.

Sembra opportuno sottolineare tre elementi che caratterizzano lo schema proposto:

- *la presenza di attività che tendenzialmente si sviluppano con continuità durante tutto l'iter di costruzione e approvazione del P/P.* Si tratta della costruzione della base di conoscenza e della partecipazione, intesa in senso ampio per comprendere istituzioni, soggetti con competenze e/o conoscenze specifiche nonché il pubblico e le sue organizzazioni;
- *la considerazione della fase di attuazione del P/P come parte integrante del processo di pianificazione,* in tal senso accompagnata da attività di monitoraggio e valutazione dei risultati;
- *la circolarità del processo di pianificazione,* introdotta attraverso il monitoraggio dei risultati e la possibilità / necessità di rivedere il P/P qualora tali risultati si discostino dagli obiettivi di sostenibilità che ne hanno giustificato l'approvazione.

Qui di seguito si ripercorre la sequenza delle fasi e delle operazioni comprese in ciascuna fase mettendo in risalto il contenuto e il ruolo della Valutazione Ambientale.

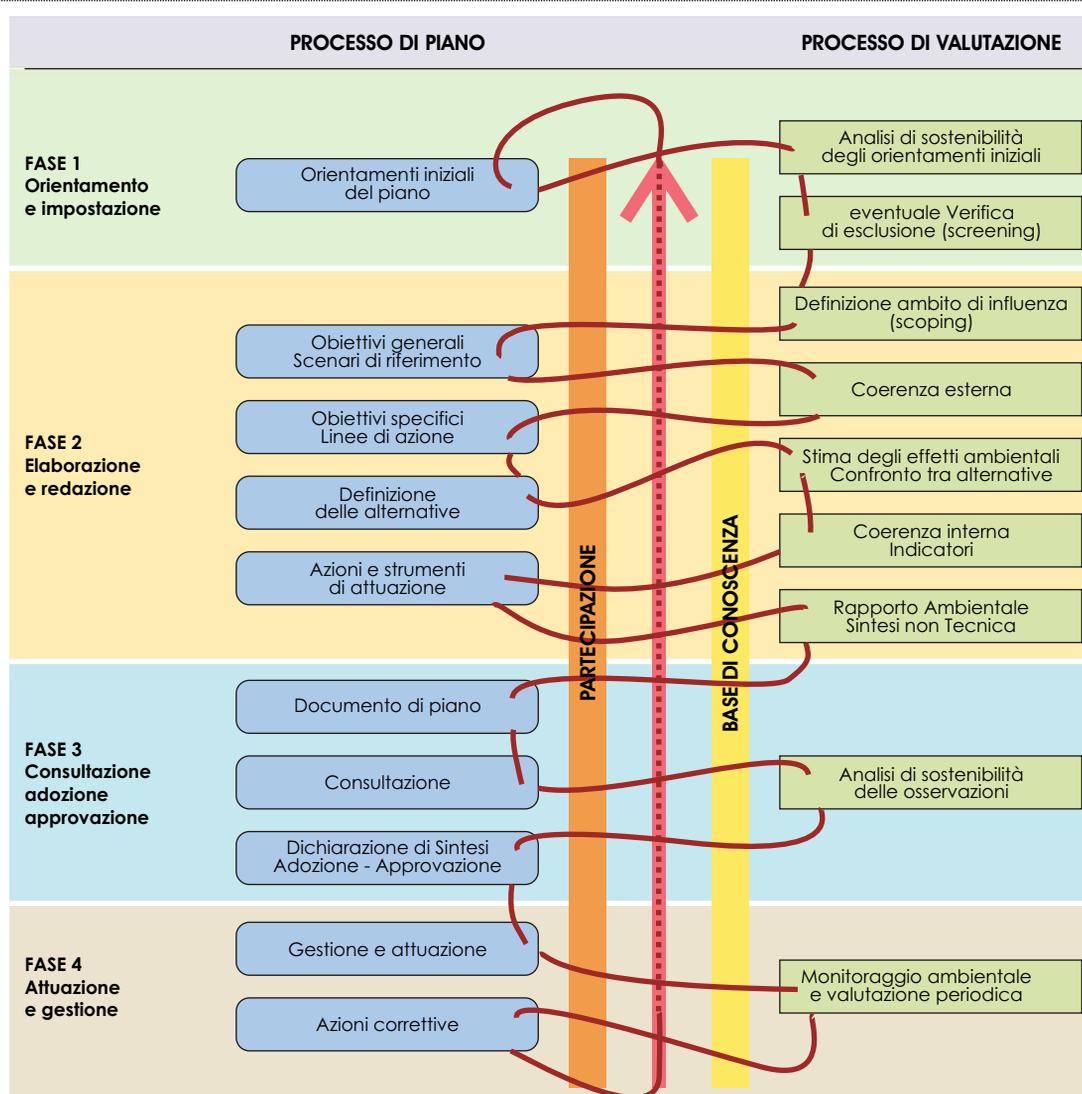


Fig. 2 - Schema VAS. La sequenza delle fasi di un processo integrato di pianificazione e valutazione.



5.1 Valutazione Ambientale nella fase di orientamento e impostazione

Al momento della definizione degli orientamenti del P/P, il processo di Valutazione Ambientale interviene per valutare il grado di sostenibilità delle proposte che orientano inizialmente il nuovo processo di pianificazione / programmazione.

Questo primo esame porta a determinare la necessità o meno di sviluppare tutto il processo di Valutazione Ambientale (VAS). La decisione se sottoporre o meno il P/P alla Valutazione Ambientale è regolata e definita giuridicamente. Nei casi per i quali sia necessaria una Verifica di esclusione (screening) al fine della eventuale esclusione del P/P dalla Valutazione Ambientale, occorre comunque applicare, in forma semplificata, criteri e metodi di Valutazione Ambientale.

5.2 Valutazione Ambientale nella fase di elaborazione e redazione

L'avvio della elaborazione e redazione del P/P è accompagnato da una fase di analisi ad ampio spettro sullo stato dell'ambiente e sul contesto programmatico (analisi di contesto), dal riconoscimento dei soggetti, esterni all'amministrazione, rilevanti per il P/P (mappa degli attori), dalla consultazione con le autorità competenti per gli aspetti ambientali e dalla concertazione con gli altri enti, organismi e componenti dell'amministrazione al fine di impostare le analisi di base e la costruzione della conoscenza comune (scoping).

Dalle analisi del contesto programmatico e ambientale e dalla assunzione dello scenario di riferimento, che ipotizza gli andamenti futuri in assenza del P/P, derivano gli obiettivi ambientali generali, che devono essere integrati negli obiettivi generali del P/P.

Una volta definiti gli obiettivi generali del P/P, la valutazione si concentra sull'analisi di coerenza esterna. Tale analisi garantisce l'armonizzazione degli obiettivi del P/P con gli obiettivi di sostenibilità definiti dalle direttive, normative e dai P/P sovraordinati.

Partendo dagli obiettivi generali, dall'analisi di dettaglio del territorio e degli aspetti ambientali rilevanti è possibile articolare linee d'azione e obiettivi specifici del P/P, definiti nello spazio e nel tempo.

Fissati tali obiettivi e identificati i possibili interventi e linee d'azione, si attiva l'analisi degli effetti ambientali delle alternative di P/P, ciascuna formata da strategie, azioni e misure diverse. Gli effetti ambientali di tali alternative sono confrontati con gli effetti ambientali dello scenario di riferimento in assenza di P/P e il loro grado di sostenibilità è verificato attraverso analisi di sensibilità e di conflitto. Questa analisi permette la selezione dell'alternativa di P/P più sostenibile.

La definizione delle azioni e degli strumenti di intervento del P/P si completa con l'analisi di coerenza interna, ovvero della coerenza tra obiettivi, strategie e azioni del P/P, e la valutazione dei presumibili effetti ambientali del P/P.

La fase di elaborazione del P/P termina con la redazione del Rapporto Ambientale, che deve registrare in maniera fedele e attendibile il modo nel quale si è sviluppato il processo di Valutazione Ambientale ed è stata selezionata, tra quelle possibili, l'alternativa di P/P più sostenibile. Il Rapporto Ambientale comprende una "Sintesi non Tecnica", per favorire il

coinvolgimento di un pubblico ampio. È essenziale che la strumentazione tecnico-metodologica del Rapporto Ambientale fornisca il quadro dello stato iniziale del sistema, così da permettere, nelle fasi di attuazione, la verifica del conseguimento degli obiettivi di sostenibilità fissati dal P/P.

5.3 Valutazione Ambientale nella fase di consultazione e adozione/approvazione

L'integrazione della dimensione ambientale nella fase di consultazione e adozione / approvazione è incentrata sulla consultazione delle autorità competenti e del pubblico riguardo alla proposta di P/P e al relativo Rapporto Ambientale. I risultati di tale consultazione, che, qualora necessario, può avere carattere transfrontaliero, devono essere presi in considerazione prima della adozione / approvazione del P/P. L'amministrazione responsabile dovrà informare le autorità e i soggetti consultati in merito alle decisioni prese, mettendo a loro disposizione il P/P approvato e una "Dichiarazione di Sintesi" nella quale si riassumono gli obiettivi e gli effetti ambientali attesi, si dà conto di come sono state considerate le osservazioni e i pareri ricevuti e si indicano le modalità del monitoraggio di tali effetti nella fase di attuazione del P/P.

5.4 Valutazione Ambientale nella fase di attuazione e gestione

Di norma lo sforzo di pianificazione si concentra sulle due fasi precedenti, ma, dal punto di vista ambientale, l'attuazione del P/P è in realtà la fase più importante poiché proprio in questa fase si manifesta l'efficacia e l'utilità reale dello sforzo e del procedimento di Valutazione Ambientale utilizzato durante la elaborazione e la adozione / approvazione del P/P.

In questa fase la Valutazione Ambientale si concentra nella gestione del programma di monitoraggio ambientale e nella valutazione periodica del conseguimento degli obiettivi di sostenibilità.

Qualora gli effetti fossero sensibilmente diversi da quelli previsti, il monitoraggio dovrebbe consentire di provvedere azioni correttive e, se del caso, di procedere a una complessiva revisione del P/P. Il monitoraggio ambientale della attuazione del P/P è quindi di vitale importanza per una valutazione dei risultati pratici ottenuti, che permetta di non ripetere gli stessi errori nei nuovi P/P.



6. Aspetti trasversali

Per consentire un più alto livello di sostenibilità e una maggiore integrazione della Valutazione Ambientale nel processo di pianificazione occorre strutturare e definire alcuni processi chiave: *la costruzione della base di conoscenza comune, la partecipazione dei diversi soggetti coinvolti nel processo di P/P, la comunicazione/informazione che deve accompagnare proposte e decisioni e deve rendere "ripercorribile" l'intero processo.*

Si tratta di processi "trasversali", nel senso che accompagnano tutte le fasi del ciclo di vita del P/P, con strumenti e modalità di volta in volta appropriate per la specifica fase.

La base di conoscenza viene implementata progressivamente durante lo sviluppo del ciclo di vita del P/P e permette sia di realizzare una analisi ambientale completa sia di controllare i mutamenti conseguenti alla realizzazione delle azioni di P/P.

Il processo di partecipazione permette il coinvolgimento massimo e la costruzione del consenso di tutti gli attori che hanno relazioni con il P/P. Di tale processo fanno parte la partecipazione del pubblico, la negoziazione e concertazione tra enti e amministrazioni di diverso livello, la comunicazione, l'informazione e, più in generale, gli strumenti e i metodi per assicurare la trasparenza del processo di decisione.

A rigore dovrebbe far parte degli aspetti trasversali anche l'analisi di coerenza esterna e interna, ovvero il processo di verifica che i contenuti del P/P, e in particolare i suoi obiettivi, siano coerenti con quelli dei piani, programmi e politiche che formano il suo contesto programmatico e che le azioni siano coerenti con gli obiettivi specifici. Tuttavia, in considerazione della particolare rilevanza che la verifica di coerenza assume in alcuni momenti nodali del processo, essa viene trattata nel *Manuale operativo* (Parte III) come fase puntuale e come tale descritta nelle sue finalità e nei suoi strumenti.

6.1 La base di conoscenza comune

In diverse fasi del processo di Valutazione Ambientale occorre attingere, a diverso livello di dettaglio in relazione al tipo di P/P, a informazioni di base sull'ambiente e il territorio.

Per ciascun P/P tali informazioni sono indispensabili per l'analisi del quadro conoscitivo ambientale e territoriale, per l'articolazione degli obiettivi, per la costruzione dello scenario di riferimento e delle alternative di P/P, per la predisposizione del monitoraggio e per la valutazione, attraverso il sistema degli indicatori, degli effetti ambientali durante l'attuazione del P/P. La costruzione della base di conoscenza rappresenta perciò la necessaria premessa per il collegamento tra le fasi di *elaborazione e redazione e consultazione e adozione / approvazione* del P/P e la fase, ben più lunga e articolata, della sua *attuazione* nel tempo.

La base di conoscenza comune è tuttavia qualcosa di più utile e di più ambizioso. Essa riguarda il patrimonio di conoscenza condiviso da tutte le amministrazioni che operano nella *governance* dei fenomeni territoriali e ambientali. Patrimonio che ogni caso specifico di Valutazione Ambientale di un P/P non solo deve utilizzare, ma deve anche arricchire e approfondire. La base di conoscenza comune consente la concertazione tra amministrazioni di livello diverso, la negoziazione tra enti del medesimo livello, il raccordo tra le attività di

monitoraggio e, più in generale, la coerenza e l'economia del sistema di pianificazione e programmazione.

Con il consolidarsi del nuovo modello di pianificazione/programmazione il monitoraggio stesso del P/P diverrà una preziosa fonte informativa, capace di integrare efficacemente le fonti attualmente presenti, costituite dalle banche dati predisposte da Enti o da organizzazioni e centri di ricerca e da studi specifici.

Il reperimento dei dati ambientali e territoriali è in generale un'operazione onerosa, in quanto le informazioni, qualora esistenti, possono trovarsi sparse nelle diverse banche dati presenti sul territorio e possono essere difficilmente accessibili. Inoltre esse possono essere catalogate secondo criteri differenti e aggiornate con periodicità differenti. Nella **scheda 14.2.1** sono presentati esempi di cataloghi di dati che permettono di consultare on-line le informazioni sui dati esistenti.



Relazione sullo Stato dell'Ambiente (RSA)

Allo stato delle cose una delle principali fonti di dati è costituita dalle Relazioni sullo Stato dell'Ambiente (RSA) redatte a livello nazionale in Italia e dalla quasi totalità delle regioni, spesso anche a livello provinciale. Ad esse si affiancano rapporti periodici, redatti da Enti di vari livelli, che documentano lo stato e le tendenze in atto relativamente alla qualità dei vari comparti ambientali. Scopo principale delle RSA è fornire una valutazione sullo stato dell'ambiente, dell'economia e del sistema sociale di un territorio, misurando, attraverso appropriati indicatori, la distanza della situazione attuale dallo sviluppo sostenibile. In concreto le RSA rappresentano, per i soggetti che operano sul territorio, una preziosa fonte di dati sistematizzati.

L'esistenza di una base di conoscenza comune contenente quantomeno le informazioni minime essenziali sul territorio e sull'ambiente utilizzabili per la Valutazione Ambientale dei P/P è dunque una premessa necessaria al fine di non rallentare i tempi della elaborazione del P/P e rendere agevole la Valutazione Ambientale.

Nella costruzione di tale base di conoscenza comune regioni e province dovrebbero svolgere un ruolo fondamentale sia come centri di raccolta e organizzazione delle informazioni di interesse generale, anche provenienti dagli enti di livello inferiore, sia come centri di elaborazione di una base dati omogenea, accessibile a tutti e costantemente aggiornata.

L'accessibilità all'informazione dovrebbe essere la più larga e sistematica possibile: un utile strumento in tal senso sono i siti Internet di regioni e province. La scelta di rendere scaricabili le informazioni in formato elettronico permetterebbe di ridurre drasticamente tempi e costi di riproduzione delle cartografie e dei dati in formato cartaceo; i soli costi residui sarebbero quelli connessi a eventuali licenze d'uso del dato.



Oltre a regioni e province, altri soggetti quali Enti gestori dei Parchi, Autorità di Bacino, Comunità Montane, ecc., raccolgono sistematicamente dati territoriali e ambientali relativi alle materie di loro competenza e costituiscono dunque una ulteriore fonte di informazioni. La costruzione di un "catalogo" dei dati disponibili presso tali soggetti e delle loro caratteristiche (accessibilità, modalità di rilevamento, periodicità, livello di aggregazione, ecc.) dovrebbe far parte integrante della base di conoscenza comune per la Valutazione Ambientale.

6.1.1. Il processo di configurazione della base di conoscenza comune

Per la predisposizione di una base di conoscenza comune è necessario, in ogni caso, che gli Enti responsabili non si limitino a raccogliere dati, ma ne affrontino l'informatizzazione, l'omogeneizzazione e la standardizzazione, ne verifichino la congruenza, ne eliminino le ridondanze e, possibilmente, ne controllino modalità e qualità di rilevazione.

Un ulteriore passo è rappresentato dall'integrazione delle basi dati relative alle differenti tematiche territoriali e ambientali, a livello orizzontale, ovvero in seno a uno stesso Ente, e a livello verticale, tra Enti di livello diverso, grazie alla predisposizione di opportuni protocolli per lo scambio di dati e informazioni.

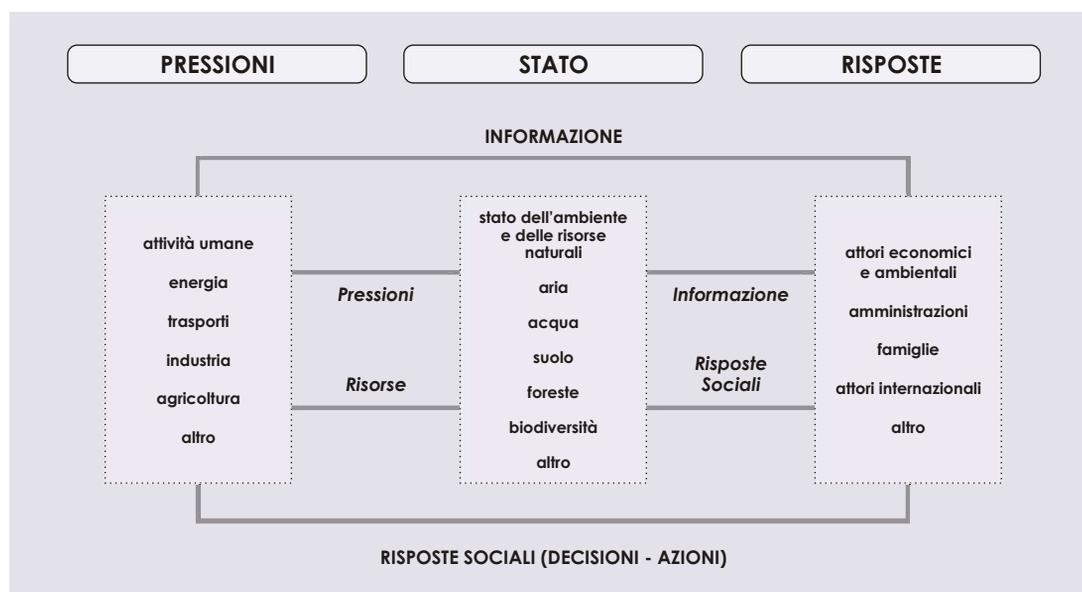
Un importante strumento a disposizione dei tecnici per la visualizzazione, l'analisi, l'elaborazione dei dati territoriali è costituito dai GIS (Geographical Information System). La tecnologia WebGIS, ovvero l'uso dei GIS su Internet, accresce ulteriormente le possibilità offerte dai GIS, in quanto restituisce e rende accessibili a un vasto pubblico le informazioni georeferenziate, avvalendosi solitamente dei comuni browser di navigazione in rete, senza quindi la necessità di acquisire, da parte dell'utente, particolari licenze software. Le **schede 14.2.2 e 14.2.3** descrivono due banche dati sviluppate sfruttando queste tecnologie.

In tal modo la base di conoscenza comune è resa disponibile per il processo di redazione e valutazione del P/P e per l'attivazione dei processi di partecipazione del pubblico e dei soggetti interessati, come premessa di un circuito virtuoso positivo fondato sulla trasparenza e sulla reciproca fiducia.

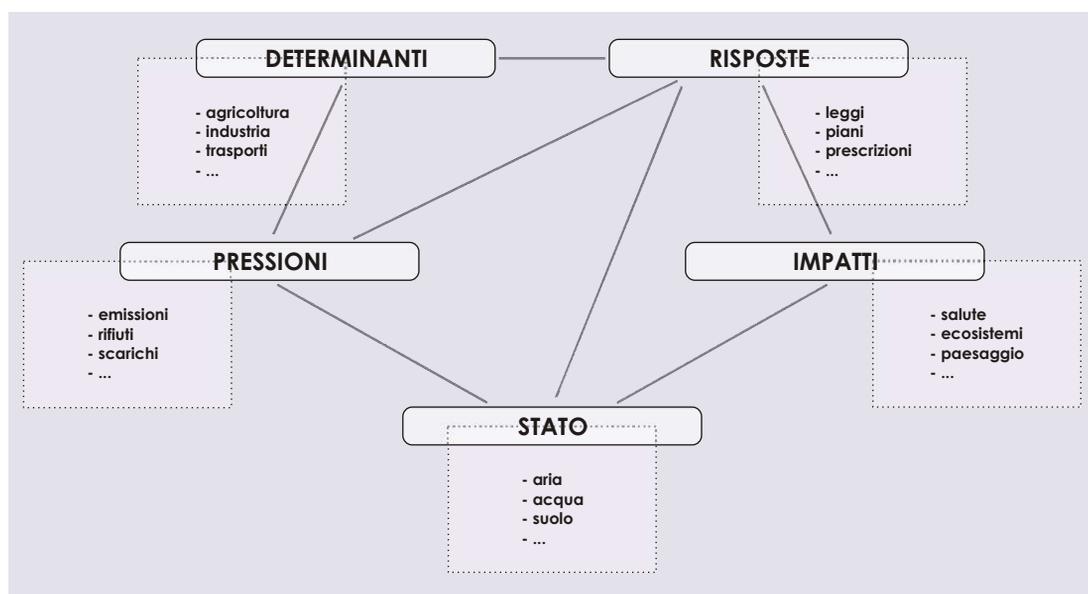


6.1.2. Le componenti della base di conoscenza : informazioni, modelli e indicatori

La base comune di conoscenza dovrebbe integrare informazioni di carattere ambientale, informazioni di carattere territoriale e informazioni di carattere socio/economico. L'allegato I della Direttiva 01/42/CE, nel definire le informazioni che devono essere contenute nel Rapporto Ambientale, elenca gli aspetti dell'ambiente da considerare nella valutazione degli impatti, che devono quindi fare necessariamente parte della base comune di conoscenza. Si tratta di 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*. L'organizzazione di tali componenti in un modello logico è di fondamentale importanza per contribuire a dare coerenza all'insieme delle informazioni disponibili e all'insieme degli indicatori utilizzati. Il modello potrebbe fare riferimento allo schema DPSIR (vedi **scheda 14.13.2**) adottato dall'Agenzia Europea per l'Ambiente, oppure al più semplice schema Pressione/Stato/Risposta messo a punto dall'OCSE all'inizio degli anni Novanta, oppure ancora ad altri possibili modelli, per esempio lo schema conosciuto come "Modello/Flusso/Qualità". Nelle figure seguenti sono rappresentati gli schemi relativi al modello OCSE e al modello DPSIR dell'Agenzia Europea per l'Ambiente, tratti dall'*Annuario dei dati ambientali 2003* dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente italiana.



Il Modello PSR elaborato dall'OCSE



Il Modello DPSIR adottato dall'Agenzia Europea per l'Ambiente

Il problema della costruzione dell'insieme di indicatori necessario nella fase di *elaborazione e redazione e consultazione e adozione / approvazione* del P/P e, successivamente, nel monitoraggio della fase di *attuazione e gestione* è strettamente collegato alla base di conoscenza. Il monitoraggio è l'attività attraverso la quale vengono tenuti sotto controllo l'evoluzione nel tempo delle componenti ambientali, territoriali e socioeconomiche e l'andamento degli effetti del P/P.

L'insieme degli indicatori deve consentire di mettere in luce le caratteristiche ambientali e territoriali dell'area potenzialmente interessata dagli effetti di P/P, di rendere misurabili gli obiettivi specifici, di valutare gli effetti significativi dovuti alle azioni previste e di monitorare l'attuazione del P/P e il livello di conseguimento dei suoi obiettivi.

Nel *Manuale operativo* (Parte III) la costruzione del sistema degli indicatori è trattata nel paragrafo 9.9, mentre al processo di monitoraggio è dedicato il capitolo 11.

6.2 La partecipazione dei diversi soggetti

Si avanza qui di seguito la definizione dei termini utilizzati per identificare componenti diverse del processo di partecipazione, senza alcuna pretesa di fornire definizioni universalmente condivise, ma chiarendone l'accezione all'interno della presente Guida.



Le componenti del processo di partecipazione

Partecipazione dei cittadini: l'insieme di attività attraverso le quali i cittadini intervengono nella vita politica, nella gestione della cosa pubblica e della collettività. È finalizzata a far emergere, all'interno del processo decisionale, interessi e valori di tutti i soggetti, di tipo istituzionale e non, potenzialmente interessati dalle ricadute delle decisioni. A seconda delle specifiche fasi in cui interviene, può coinvolgere attori differenti, avere diversa finalizzazione ed essere gestita con strumenti mirati;

Negoziazione/concertazione: insieme delle attività finalizzate ad attivare gli Enti interessati a vario titolo da ricadute del processo decisionale, al fine di ricercare l'intesa e di far emergere potenziali conflitti in una fase ancora preliminare del processo, riducendo il rischio di vanificare scelte e decisioni a causa di opposizioni emerse tardivamente;

Consultazione: componente del processo di P/P prevista obbligatoriamente dalla Direttiva 01/42/CE, che prescrive il coinvolgimento di autorità e pubblico al fine di fornire un "parere sulla proposta di P/P e sul Rapporto Ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del P/P o dell'avvio della relativa procedura legislativa". In casi opportunamente previsti, devono essere attivate procedure di consultazione transfrontaliera. Attività obbligate di consultazione riguardano anche la Verifica di esclusione (screening) sulla necessità di sottoporre il P/P a Valutazione Ambientale (VAS).

Strumenti, soggetti coinvolti e modalità di gestione del processo di partecipazione debbono dunque essere differenziati a seconda del tipo di componente del processo partecipativo e della fase in cui essa si colloca.



6.2.1 Importanza e ruolo della partecipazione del pubblico

Allo stato delle cose esiste un quadro normativo che regola la partecipazione pubblica in Europa. La Convenzione di Aarhus e la Direttiva 01/42/CE mettono in risalto la necessità della partecipazione del pubblico e, in modo più specifico, il Protocollo UNECE sulla *Valutazione Ambientale Strategica* prevede l'allargamento della partecipazione del pubblico a tutto il processo di pianificazione / programmazione.

Attualmente la partecipazione del pubblico nella pianificazione / programmazione tende a essere concentrata unicamente nella fase di consultazione sul P/P, con scarse possibilità di interazione. In realtà la diversità dei metodi di partecipazione non è regolata, così che la loro applicazione dipende dalla volontà politica dell'organismo che sviluppa il P/P.

Perché i processi di partecipazione nell'ambito della Valutazione Ambientale (VAS) abbiano successo e producano risultati significativi, il pubblico, non solo i singoli cittadini ma anche associazioni e categorie di settore, dovrebbe essere coinvolto in corrispondenza di diversi momenti del processo, ciascuno con una propria finalità. Tali momenti devono essere ben programmati lungo tutte le fasi, utilizzando gli strumenti più efficaci, e devono disporre delle risorse economiche e organizzative necessarie. La **scheda 14.3.1** propone un questionario che è stato utilizzato per stimolare la partecipazione attiva dei soggetti; inoltre nella **scheda 14.3.2** sono sintetizzati i passi principali della metodologia EASW (European Awareness Scenario Workshop) per la gestione di processi di partecipazione.

Nelle realtà ove è già operativo un Forum di Agenda 21, può essere interessante approfondire la sua potenziale sinergia con i processi partecipativi previsti nell'ambito della Valutazione Ambientale (VAS). Potrebbe infatti essere istituzionalizzato il ruolo dei Forum, per esempio, per la definizione partecipata di obiettivi, per la generazione di alternative di P/P, per l'informazione al pubblico sul processo. Grazie a questa sinergia il processo partecipativo acquisterebbe efficacia, in quanto già opportunamente gestito con il coordinamento di facilitatori e l'utilizzo di tecniche consolidate. (Vedi **schede 14.3.3 e 14.3.4**)

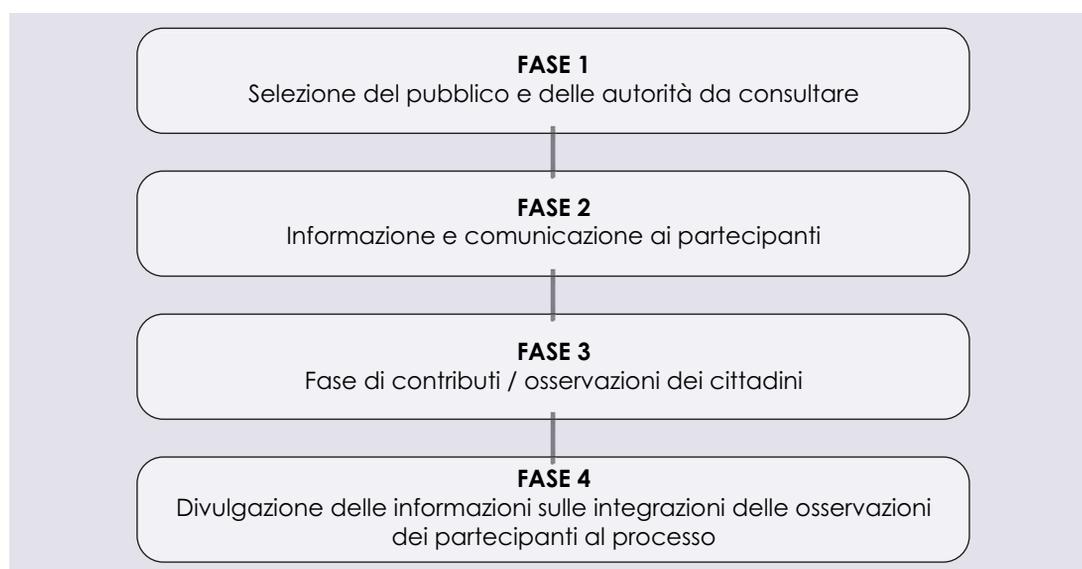
Gli strumenti da utilizzare nella partecipazione devono garantire l'informazione minima a tutti i soggetti coinvolti, che devono essere messi in grado di esprimere pareri su ciascuna fase e di conoscere tutte le opinioni e i pareri espressi e la relativa documentazione.

Gli strumenti di informazione sono essenziali per garantire trasparenza e ripercorribilità al processo. A tale fine possono essere impiegati strumenti di tipo informatico e possono essere attivati Forum on line su siti web.

I risultati della partecipazione dovrebbero essere resi pubblici al pari di quelli dei processi di negoziazione / concertazione e di consultazione; essi dovrebbero divenire parte integrante del percorso di Valutazione Ambientale (VAS), incidendo sulla elaborazione del P/P.

6.2.2 Il processo di partecipazione integrato nel piano o programma

Nello schema seguente è indicata, in relazione alle fasi di elaborazione di un P/P (descritte nella Fig. 2), la successione delle attività di partecipazione che dovrebbero essere integrate in ciascuna fase.



È importante tener conto che lo schema presentato deve essere considerato come un processo globale di P/P, ma sarebbe ancora più interessante che ciascuna fase del P/P potesse fare conto su un proprio processo di partecipazione.

Si renderebbe così possibile arrivare ad accordi e soluzioni per ciascuna fase, in maniera che i soggetti partecipanti vedano riflesse le loro opinioni in tutto il processo e possano constatare la qualità che il loro sforzo conferisce al P/P.



6.2.3 Gestione e programmazione del processo di partecipazione

Per gestire e rendere dinamico il processo di partecipazione del pubblico nella Valutazione Ambientale (VAS) sarebbe opportuna la creazione di un centro di Partecipazione e Coordinamento dei P/P sul modello di quello istituito dalla Generalitat de Catalunya, citato nel riquadro successivo. Un tale centro dovrebbe costituire la "memoria" di tutti i processi di partecipazione che hanno avuto luogo nei P/P, con funzioni di elaborazione e miglioramento progressivo del "Inventario dei soggetti" (vedi **scheda 14.3.5**), delle metodologie di partecipazione e comunicazione, ecc.

Allo stesso modo sarebbe opportuna la creazione, per ciascun P/P o tipo di P/P, di un Forum della Partecipazione, che raccolga un campione rappresentativo ed equilibrato di tutti i soggetti e che si configuri come organo di rappresentanza dei soggetti e di decisione collettiva.



La Generalitat de Catalunya ha creato la "Dirección General de Participación Ciudadana" che sta svolgendo la funzione di centro di partecipazione e coordinamento di alcuni P/P.

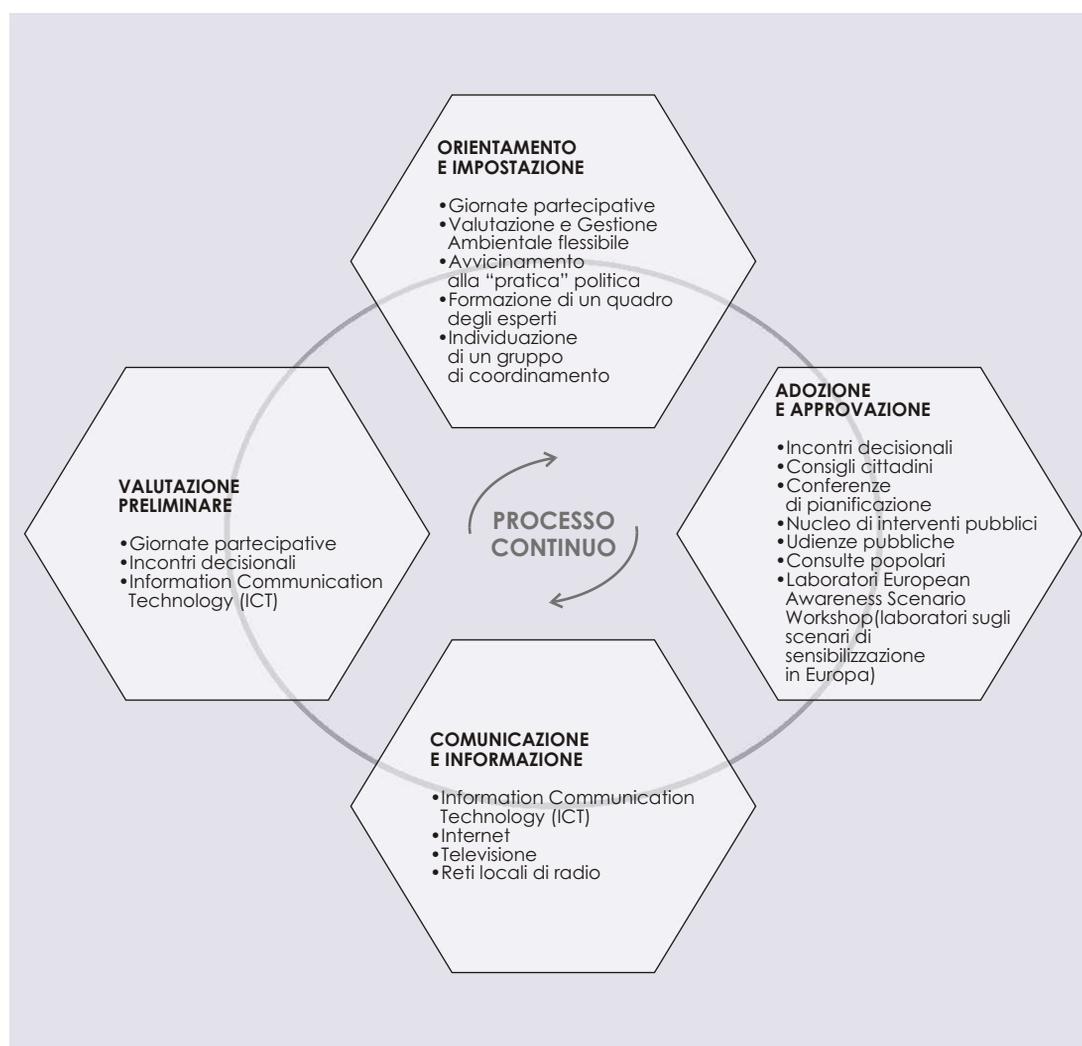
Le funzioni generali di tale "Dirección" sono:

- *la promozione della partecipazione sociale;*
- *l'analisi, lo studio, la proposta e il monitoraggio dei meccanismi e strumenti necessari per garantire la partecipazione dei cittadini nell'adozione delle politiche pubbliche;*
- *l'analisi, lo studio e la proposta dell'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei processi di partecipazione dei cittadini;*
- *la diffusione dei valori e dei principi democratici in tutti gli ambiti sociali e culturali.*



6.2.4 Applicabilità delle metodologie della partecipazione alla pianificazione

Il seguente schema indica, per ciascuna fase del processo di Valutazione Ambientale (VAS), gli strumenti e i metodi di partecipazione applicabili.





6.2.5 Negoziazione / Concertazione

L'amministrazione responsabile della Valutazione Ambientale dovrebbe individuare, nella fase iniziale di elaborazione del P/P, gli Enti, territorialmente limitrofi o comunque interessati a vario titolo ai potenziali effetti derivanti dalle scelte di P/P, da coinvolgere mediante un processo di negoziazione / concertazione.

Scopo del processo è concordare strategie ed obiettivi generali, in modo da ricercare il consenso fra gli attori istituzionali già sulla impostazione del P/P. L'utilità e l'importanza di questa fase sono ben evidenti se solo si considera che l'ambito dei fenomeni ambientali di regola non coincide con i confini amministrativi degli Enti responsabili dei P/P.

Concertazione e negoziazione possono spingersi, se del caso, anche a discutere i contenuti del P/P nelle fasi successive e prima della sua adozione.

Nell'ambito della concertazione / negoziazione, a ciascun Ente è riconosciuto un ruolo specifico, in ragione della sua natura.

Un importante ruolo della concertazione / negoziazione riguarda la ripartizione di responsabilità tra enti del medesimo livello ed enti di livello superiore ai fini del raggiungimento di obiettivi ambientali sovraordinati. Tipico esempio di negoziazione è stata la ripartizione tra i paesi membri, avvenuta in sede comunitaria, delle quote di riduzione dell'anidride carbonica ai fini del raggiungimento degli obiettivi di Kyoto.

In questo senso i processi di negoziazione / concertazione possono opportunamente utilizzare strumenti quali la *Conferenza di pianificazione*, la *Conferenza degli Enti locali* o appositi *tavoli di concertazione* (Vedi **scheda 14.3.6**).



6.2.6 Consultazione

La richiesta di pareri e contributi a soggetti esterni all'amministrazione che pianifica è uno degli elementi fondamentali, previsti dalla Direttiva, per rendere credibile un processo di Valutazione Ambientale (VAS) che vede la stessa amministrazione valutare la sostenibilità ambientale delle proprie decisioni di P/P.

Momenti codificati di consultazione intervengono durante la *fase di orientamento e impostazione* per l'eventuale *Verifica di esclusione* (screening) circa l'opportunità o meno di procedere alla Valutazione Ambientale del P/P, durante la *fase di elaborazione e redazione* anche al fine di definire i contenuti del futuro Rapporto Ambientale (scoping) e, prima della *fase di consultazione e adozione / approvazione*, al momento della pubblicazione della proposta di P/P e del Rapporto Ambientale.

L'identificazione delle autorità competenti e dei soggetti rilevanti da attivare, l'individuazione del pubblico interessato, la costruzione della "mappa" dei possibili attori da coinvolgere sono altrettante componenti delle attività di impostazione del P/P.

Ai sensi della Direttiva 01/42/CE i soggetti da attivare nella consultazione sono:

- autorità che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei P/P;
- settori del pubblico interessati dall'iter decisionale, incluse le organizzazioni non governative quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente e altre organizzazioni interessate.

Autorità competenti e organizzazioni nel caso italiano

L'ente responsabile del procedimento di Valutazione Ambientale potrebbe tipicamente coinvolgere le Autorità esperte in materie ambientali territorialmente competenti, le Agenzie Regionali di Protezione dell'Ambiente e/o i settori della Regione con competenze in materia ambientale, le organizzazioni responsabili della salute (ASL). Altri soggetti possibili sono gli Enti responsabili di P/P di settore, per esempio le Autorità di Bacino, gli Enti gestori dei Parchi, ecc. A seconda del P/P in esame, il gruppo delle Autorità da consultare comprenderà poi gli altri Enti locali con competenze specifiche sull'area di riferimento. Infine Università ed Enti di ricerca potrebbero utilmente essere compresi tra i soggetti da consultare. L'Agenzia nazionale APAT potrebbe svolgere funzioni centralizzate di osservatorio sull'applicazione della VAS e sui processi di partecipazione. I settori di pubblico da coinvolgere possono comprendere associazioni quali ad esempio organizzazioni ambientaliste (Legambiente, WWF, ...), sindacati, gli ordini professionali, organizzazioni di categorie, ecc.



Qualora si ritenga che l'attuazione di un P/P possa comportare effetti significativi sull'ambiente di un altro Stato membro dell'Unione Europea, lo Stato membro competente è tenuto ad avviare anche procedure di consultazione transfrontaliere, informando autorità e settori del pubblico interessati e ricevendone i rispettivi pareri.

I pareri espressi attraverso la consultazione, obbligatori e pubblici, devono essere presi in considerazione nella fase finale di elaborazione, così da consolidare la proposta di P/P prima della sua adozione / approvazione. I pareri dei soggetti consultati possono dunque incidere, anche significativamente, sulle scelte di P/P.

Nella *Dichiarazione di Sintesi* che accompagna il P/P approvato devono essere illustrate le modalità con le quali si è tenuto conto dei pareri espressi e dei risultati delle consultazioni avviate e le ragioni per le quali è stato scelto il P/P adottato alla luce delle possibili alternative individuate nella fase di redazione.

6.3 Comunicazione / informazione

Un processo decisionale partecipato necessita di strumenti per informare i soggetti, anche non istituzionali, interessati alla decisione e per consentirne la comunicazione e l'espressione dei diversi punti di vista.

Le tecniche utilizzabili a tale scopo sono molteplici e di tipologia differente. Vanno da quelle di tipo *informativo* unidirezionale, quali l'organizzazione di incontri di presentazione pubblica, la pubblicazione su quotidiani, la predisposizione di volantini, di siti web e di mailing list, a quelle di tipo *comunicativo* bidirezionale, come l'organizzazione di dibattiti e riunioni, di forum e *chat on line* su Internet.

Per rendere la comunicazione realmente efficace, particolare cura dovrà essere posta al linguaggio, utilizzando, ove possibile, termini non tecnici e di facile comprensione anche per un pubblico non esperto. A questo proposito, nelle **schede 14.4.1 e 14.4.2** sono presentati rispettivamente una matrice che utilizza simboli semplici per comunicare l'entità degli impatti e un software che aiuta a comunicare il percorso logico delle analisi effettuate.

L'Ente responsabile del processo potrà in particolare dotarsi di un piano di comunicazione, volto per esempio all'individuazione dei soggetti da coinvolgere nelle differenti fasi del processo e alla definizione dei rispettivi ruoli, nonché alla formulazione di iniziative per la formazione a vari livelli.

6.3.1 La "Sintesi non Tecnica" del Rapporto Ambientale

Il ruolo del Rapporto Ambientale, che accompagna la proposta di P/P nella fase di consultazione, è quello di illustrare le modalità e i risultati del processo di Valutazione Ambientale (VAS) che ha portato alla selezione dell'alternativa di P/P proposta. Il Rapporto Ambientale in quanto documento centrale del processo di consultazione del pubblico, oltre che delle autorità competenti, deve obbligatoriamente comprendere una "Sintesi non Tecnica", comprensibile anche da parte del pubblico generico. La *Sintesi non Tecnica* assume dunque un ruolo rilevante in quanto diventa a tutti gli effetti lo strumento di carattere divulgativo che dà pubblicamente conto del risultato del procedimento di elaborazione e valutazione del P/P e dei processi di partecipazione che lo hanno accompagnato. Essendo il documento, ad ampia diffusione, che deve garantire la trasparenza del processo, è importante adottare nella sua stesura la massima chiarezza e precisione.





6.3.2 La Dichiarazione di Sintesi come componente del piano o programma

Una volta adottato / approvato il P/P l'amministrazione responsabile deve attivare una attività di informazione che coinvolge specificamente le autorità e il pubblico protagonisti dei processi di partecipazione e consultazione.

Documento centrale di questa fase, oltre che, ovviamente, il P/P adottato / approvato, è una *Dichiarazione di Sintesi* che accompagna il P/P riepilogando in modo esaustivo il procedimento, i risultati e le motivazioni delle scelte.

Scopo della "Dichiarazione di Sintesi" è infatti di illustrare il percorso di valutazione effettuato, evidenziando in particolare in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel P/P, di riferire su come si è tenuto conto del Rapporto Ambientale e delle consultazioni condotte su di esso e di motivare le ragioni che hanno portato alla scelta del P/P approvato, alla luce delle alternative possibili individuate.

Nella Dichiarazione di Sintesi una componente di estrema importanza è l'illustrazione delle misure per il futuro monitoraggio dell'attuazione del P/P.

La Dichiarazione di Sintesi e le modalità di monitoraggio danno corpo alla applicazione del principio di responsabilità che regge tutto l'impianto della Valutazione Ambientale dei P/P. Tale principio deve trovare espressione, durante le fasi di attuazione, nella informazione circa il raggiungimento degli obiettivi attesi e nell'eventuale riorientamento del P/P qualora tali obiettivi non siano raggiunti. Gli eventuali scostamenti dalle prospettive di sostenibilità che hanno giustificato l'approvazione del P/P dovrebbero essere sanzionate dagli strumenti della vita democratica della collettività, grazie anche alla trasparenza delle decisioni, degli impegni, della misurazione dei risultati e dell'informazione relativa a tutte queste componenti.



6.3.3 Trasparenza delle procedure

L'importanza di una corretta e seria gestione dei processi di informazione / comunicazione risiede nella possibilità di rendere trasparente e ripercorribile la procedura di Valutazione Ambientale.

Un processo può essere considerato trasparente quando tutta la sequenza logica delle sue fasi e operazioni risulta adeguatamente comprovata e la relativa documentazione risulta facilmente accessibile. In altri termini, si ha trasparenza se la decisione finale è frutto di un processo razionale, corredato da un bagaglio essenziale di informazioni (fonte dei dati, iter della procedura, legami con altre procedure, soggetti competenti e coinvolti nelle varie fasi, tempistica, ecc.).

Per raggiungere tale obiettivo è possibile, ancora una volta, l'utilizzo di strumenti che consentono di informatizzare una procedura, scomponendola analiticamente e rappresentandola visivamente in maniera efficace, precisa e immediatamente comprensibile anche ai non addetti ai lavori (vedi **scheda 14.4.3**).

L'utilizzo di Internet diventa essenziale per ottenere una più ampia diffusione delle informazioni, raggiungendo un elevato numero di utenti. Internet non costituisce solo un mezzo di informazione ma, consentendo l'interattività, rappresenta un vero e proprio canale di comunicazione. La comunicazione nei due sensi può essere gestita, per esempio, attraverso lo strumento del *forum on line* su sito web, che permette agli utenti di interagire in tempo reale sollevando dubbi, formulando domande, esprimendo pareri e osservazioni su argomenti e documentazione specifici.

Accanto alla trasparenza, gli strumenti informatici consentono la ripercorribilità del processo, ovvero la possibilità di ripetere passi della sequenza modificandone alcuni parametri o scelte che si considerano inadeguati o comunque migliorabili. Ripercorrere il processo significa consentire di correggere eventuali errori e permettere anche a soggetti esterni all'amministrazione di sviluppare autonome proposte a valutazione. Dando così significato al concetto di partecipazione attiva e bidirezionale.

