

BUONE PRATICHE IN EUROPA, AUSTRIA E IRLANDA TRA I PRIMI

IN EUROPA C'È UN INTERESSE CRESCENTE PER MIGLIORARE E SEMPLIFICARE LE DIVERSE PROCEDURE DI VALUTAZIONE AMBIENTALE. AUSTRIA E IRLANDA SONO TRA I PAESI CHE HANNO ADOTTATO LE MIGLIORI PRATICHE. C'È ANCORA MOLTO DA FARE PER RENDERE EFFICACI IL MONITORAGGIO E IL CONTROLLO IN FASE POST APPROVAZIONE/AUTORIZZAZIONE.

In Europa le valutazioni ambientali vengono svolte in modi molto differenziati, regolate come sono da una gran moltitudine di norme diverse per tipologia di procedura (VAS, VIA, AIA, VINCA, AUA, VIAS ecc.). C'è un interesse crescente nei governi per aggiornare, ordinare, migliorare, coordinare e semplificare queste procedure. Nella gran varietà di norme procedurali aspetti valutativi comuni spesso sono affrontati in modi completamente diversi: la partecipazione dei cittadini e il coordinamento degli enti, le attività istruttorie e le decisioni amministrative, l'uso d'indicatori e d'indici ambientali, l'applicazione di strumenti statistici e le analisi di conformità, l'esecuzione del monitoraggio e del controllo ambientale ecc.

Si avverte soprattutto la necessità di un substrato culturale e semantico più adeguato. In generale ogni attività di sviluppo può causare impatti ambientali che, per essere valutati e controllati nella loro complessità, dovrebbero essere affrontati per approssimazioni successive in modi integrati e coordinati.

Per ottimizzare è necessario comprendere che i processi di valutazione ambientale progrediscono per approssimazioni successive, seguendo percorsi logici basilari di *ricerca-azione*, composti da tipiche fasi iterative: osservazione di opportunità-problemi, ricerca di azioni risolutive e loro applicazione (Lewin, 1946; Cagnoli, 2010).

Le fasi di ricerca inducono reazioni che a loro volta implicano adattamenti sempre più specifici. Ad esempio le intenzioni di sviluppo di un'amministrazione sono esplicitate in una proposta preliminare di piano poi, dopo la valutazione (VAS) e l'approvazione, sono monitorate e controllate; in fase d'attuazione le opere singole che possono produrre effetti ambientali significativi sono valutate (VIA-AIA se previste) conformemente al piano e poi monitorate-controllate nel dettaglio; periodicamente è necessario

FIG. 1
PROCEDURE DI VALUTAZIONE AMBIENTALE

Processo a spirale di ricerca-azione caratteristico delle procedure di valutazione ambientale (Cagnoli, 2015).



ripensare e rivalutare le azioni di sviluppo, in una spirale di progressivo miglioramento (figura 1).

Buone pratiche nelle fasi di orientamento preliminare

L'orientamento preliminare serve per intradare correttamente le valutazioni ambientali, adottando un approccio integrato fin dall'inizio. Questa fase è normata chiaramente per VAS e VIA: corrisponde alla verifica d'assogettabilità (*screening*: "Questo piano/progetto deve seguire una procedura di valutazione ambientale?") e alla definizione dei contenuti di valutazione (*scoping*: "Quali sono gli aspetti ambientali da valutare?"). La fase dello *scoping* soprattutto è una

grande opportunità, prevista dalla normativa, ma è poco praticata dai proponenti, perché è volontaria e ha qualche costo. A suo favore si possono richiamare le buone pratiche di VAS dell'Austria, in cui gruppi d'orientamento misto pubblico-privati, costituiti nelle fasi iniziali di pianificazione per esplicitare le problematiche ambientali, continuano a collaborare anche nei successivi momenti di valutazione, fino al monitoraggio degli effetti ambientali dei piani. La normativa austriaca è molto efficiente: comporta procedure semplici, che per approssimazioni successive, alle diverse scale, riescono comunque a gestire tutte le questioni ambientali rilevanti. Il portale austriaco sulle valutazioni ambientali comprende contenuti metodologici chiari e una selezione di buone pratiche attuate nei diversi Länder:

le buone pratiche risultano utili almeno quanto i principi teorico-metodologici (SUP, 2015).

Oltre a VAS e VIA l'orientamento preliminare è una fase che dovrebbe essere considerata anche in altre procedure di valutazione ambientale. Per le nuove installazioni AIA, ad esempio, i gestori devono spesso coinvolgere in via preliminare le autorità competenti, per verificare se ci sono le condizioni per effettuare anche la VIA o per avere chiarimenti sul tipo di documentazione tecnica da presentare. Per AIA e VIA in Italia è emblematica la diversità degli elaborati d'istanza richiesti nelle varie Regioni: le nuove installazioni sottoposte contemporaneamente ad AIA e VIA nella maggioranza dei casi seguono procedure diverse, con difficoltà di coordinamento, ritardi, a volte contrasti tra i giudizi delle due procedure. Ci sono alcune amministrazioni che hanno prestabilito chiaramente i contenuti essenziali per svolgere entrambi gli iter. In Emilia-Romagna in particolare è prevista una fase di verifica preliminare di completezza della documentazione d'istanza, da effettuare prima dell'atto di pubblicazione che avvia ufficialmente il procedimento (Lr 3/2012, art. 9): il proponente in via preliminare presenta istanza all'autorità competente che ne verifica la completezza. Se gli elaborati sono completi il proponente li pubblica, altrimenti li integra nelle parti mancanti; la pubblicazione, l'avvio formale della procedura e l'inizio della consultazione pubblica avvengono solo quando gli elaborati d'istanza sono completi. A fronte di un lieve incremento dei tempi iniziali per la verifica di completezza (30 giorni al massimo), si registra una significativa riduzione dei tempi complessivi di tutta la procedura. Queste verifiche preliminari servono anche a rendere più chiara la fase di consultazione pubblica: si elimina la confusione delle pubblicazioni incomplete.

Buone pratiche nelle fasi di pubblicazione, consultazione, decisione ambientale

Durante le procedure di valutazione le autorità competenti dovrebbero sempre consultare la popolazione e coordinarsi tra loro, adottando modalità di comunicazione collaborativa; questo coordinamento è cruciale quando una delle amministrazioni assume provvedimenti ostativi. Il coordinamento

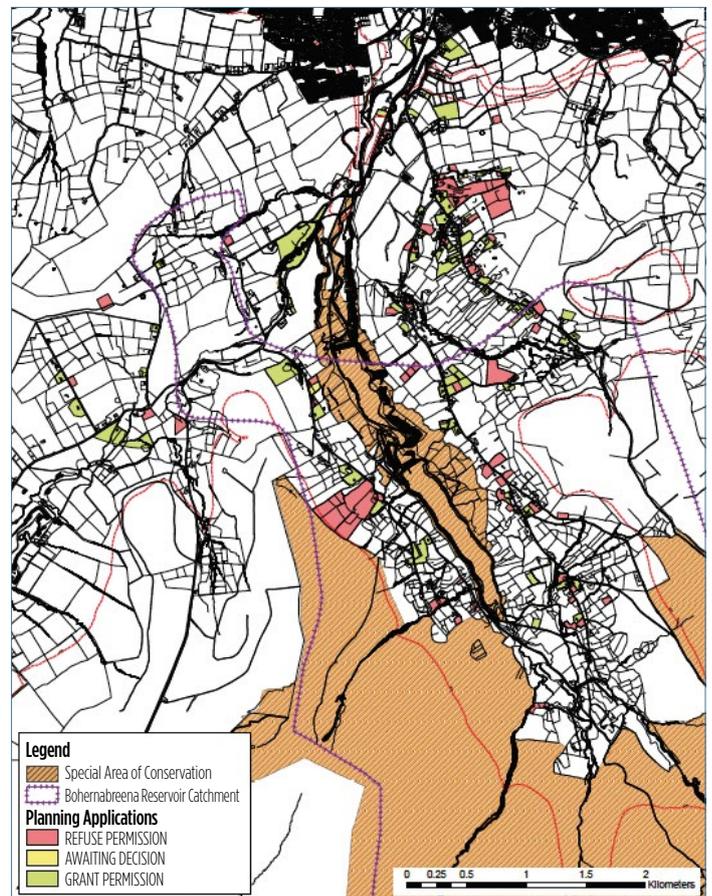


FIG. 2
PROCEDURE DI
VALUTAZIONE
AMBIENTALE

Permessi per costruire richiesti in un'ambito sensibile della South Dublin County (South Dublin County Council, 2012). In rosso i permessi negati, in verde quelli rilasciati, in giallo le decisioni in corso. Il rapporto di monitoraggio descrive la pressione insediativa cui è sottoposta l'area e consente una valutazione degli impatti cumulativi.

decisionale riduce i conflitti ambientali, migliora le valutazioni incrociate, evita inutili duplicazioni istruttorie e in fin dei conti comporta una riduzione dei tempi procedurali. I portali web dedicati alle valutazioni ambientali realizzati da alcune autorità competenti sono ottimi esempi di coordinamento e di comunicazione con proponenti-popolazione. Questi portali, oltre a essere utili per pubblicare documenti e atti ufficiali, possono essere usati anche per scambiare informazioni

sul monitoraggio. I portali tematici dell'Austria consentono il caricamento diretto dei report e dei dati, secondo format codificati, oltre a qualunque altra comunicazione relativa alle valutazioni ambientali; in alcuni casi, come in Irlanda o in Emilia-Romagna, la ricevuta generata dal portale è titolo valido per attestare azioni formali particolari: presentazione d'osservazioni da parte della popolazione, trasmissione di dati di monitoraggio dai gestori d'impianti, ecc. (Justice and Environment, 2009). Nel

caso di proposte di sviluppo sottoposte contemporaneamente a più procedure valutative un'altra buona pratica è l'indizione di consultazioni comuni. In quasi tutte le regioni italiane ci sono condizioni particolari per cui le autorità competenti di VIA ed AIA non coincidono; se una nuova installazione è sottoposta contemporaneamente a VIA e AIA la consultazione unica è molto utile, perché determina maggiore chiarezza per i soggetti consultati e le amministrazioni chiamate a decidere. In Italia la sede istituzionale ideale per coordinare le valutazioni ambientali è la Conferenza dei servizi a valenza istruttoria (regolata dalla L. 241/90; per le VAS ci sono le Conferenze di pianificazione, cioè conferenze di servizi indette dalle amministrazioni titolari di piani). Nella maggior parte delle Regioni però non c'è alcun obbligo d'indire Conferenze dei servizi per le valutazioni ambientali; e quand'anche le conferenze fossero previste quasi sempre sono svolte in modo disgiunto per le diverse procedure. Esempi virtuosi di coordinamento procedurale con indizione di Conferenze dei servizi congiunte si traggono dalla normativa delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia.

Buone pratiche nelle fasi di monitoraggio, gestione e controllo ambientale

I due termini *monitoraggio* e *controllo* sono strettamente interconnessi e spesso vengono confusi tra loro. Nella valutazione ambientale il monitoraggio serve a rilevare indicatori ambientali; i risultati del monitoraggio devono essere inseriti in rapporti periodici, che aggiornano e verificano i contenuti degli studi o dei rapporti precedenti di valutazione ambientale, ponendo l'attenzione soprattutto su eventuali effetti inattesi e all'efficacia della mitigazione degli impatti negativi. Le azioni di controllo ambientale servono per reagire a eventuali anomalie negative eventualmente rilevate con il monitoraggio. La normativa stabilisce che gli iter di valutazione ambientale non possono considerarsi conclusi con l'approvazione di un piano o l'autorizzazione di un'opera, ma deve proseguire durante la loro attuazione-gestione, completando le stime valutative preliminari con il monitoraggio e il controllo di reali effetti ambientali. Nonostante i precisi dettati normativi in tutte le regioni europee c'è un'oggettiva

disattenzione per il monitoraggio che pone difficoltà croniche nel controllo degli effetti ambientali negativi (nelle installazioni AIA il contributo diretto dei privati, che intervengono con l'auto-monitoraggio dei propri impianti, riduce un po' le criticità presenti per le altre tipologie di valutazione ambientale). In Italia ad esempio molte normative regionali chiamano "finale" il provvedimento amministrativo di decisione approvativa-autorizzativa di VAS, VIA; questo termine è emblematico di quanta poca attenzione sia normalmente riposta nelle successive fasi di monitoraggio-controllo ambientale. Causa principale delle diffuse inadempienze è la scarsità di dotazioni finanziarie specificamente dedicate alle fasi più fattuali della valutazione ambientale. Alcune Regioni europee hanno pubblicato guide molto utili per definire in modo sistematico gli indicatori di monitoraggio, limitare gli sprechi ed evitare le duplicazioni di monitoraggio. In particolare la normativa irlandese in riferimento ai piani territoriali-urbanistici obbliga i dirigenti delle autorità competenti a riferire periodicamente nel merito al monitoraggio di VAS (art. n°15.2 del *Planning Act*). L'agenzia irlandese di protezione ambientale è la principale fonte d'informazioni per gli esiti delle valutazioni ambientali e aggiorna le statistiche sul monitoraggio, oltre a fornire un ampio spettro di documenti

d'indirizzo metodologico (Agenzia nazionale di protezione ambientale dell'Irlanda, 2015). Esempio è il caso di VAS del piano urbanistico di Dublino (*South Dublin County Council Development Plan 2010-2016*) per cui è stato realizzato un efficace sistema di monitoraggio, informativo per gli effetti del piano vigente e utile anche per fare valutazioni *ex-post* (VAS delle future varianti di piano); per gestire gli indicatori di monitoraggio è stato sviluppato un web-GIS ad accesso pubblico per descrivere gli effetti reali più significativi delle scelte di piano. Attraverso questo sistema ad esempio vengono pubblicate informazioni sui permessi di costruire rilasciati in ambiti sensibili. Gli indicatori di monitoraggio ambientale pubblicati on-line soprattutto servono a integrare concretamente la VAS con le valutazioni degli interventi subordinati. Questo caso dimostra la possibilità d'uso dei GIS per monitorare sistematicamente i nessi fra *sensibilità ambientale*, valutate ad area vasta nelle VAS, e gli *impatti locali* causati dai progetti, aprendo la strada a valutazioni integrate complesse, completate per approssimazioni successive dalla scala di pianificazione e quelle di progettazione degli interventi rilevanti.

Paolo Cagnoli

Arpa Emilia-Romagna

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agenzia di protezione ambientale dell'Irlanda. 2015. *Guidance Documents on Environmental Assessment (including SEA and EIA)*. www.epa.ie/pubs/advice/ea
- Cagnoli P. 2010. *VAS, Valutazione Ambientale Strategica. Fondamenti teorici e tecniche operative*, Dario Flaccovio Editore, 2010.
- Justice and Environment. 2009. *Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in five European Union Countries*. www.justiceandenvironment.org/_files/file/2009/06/eia-sea_good_examples.pdf
- Lewin K. 1946. *Action Research and Minority Problems*. *Journal of Social Issues* 2 - 1946. onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-4560.1946.tb02295.x/abstract
- Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. 2013. *Studio di settore sulle esperienze europee ed internazionali nel campo del monitoraggio ambientale dei piani e programmi sottoposti a Valutazione ambientale strategica*. www.pongas.minambiente.it/pubblicazioni-7b/misura-7b/pubblicazioni.
- Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. 2013. *Processo integrato delle procedure VIA-AIA. Un modello integrato per il livello regionale*. www.pongas.minambiente.it/pubblicazioni-7b/misura-7b/pubblicazioni.
- Ministero francese dell'Ecologia, dello sviluppo sostenibile e dell'energia. 2010. *Stratégie Nationale de Développement Durable*. www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr.
- South Dublin County Council Development Plan. 2012. *SEA Monitoring Report 2012*. www.sdcc.ie/sites/default/files/publications/development-plan-2010-2016-sea-monitoring-report-dec-2012.pdf
- SUP (Strategischen Umweltprüfung). 2015. *Esempi di VAS in Austria*. www.strategischeumweltpruefung.at