

tratto da "L'ANELLO DEBOLE. Stato attuale e prospettive della pianificazione alla scala vasta" a cura di Sandro Fabbro e Eddi Dalla Betta, INU Edizioni, Roma, 2004 (pagg. 74-79)

rielaborazione dal convegno: "problemi territoriali, soggetti e modalità di pianificazione alla scala intermedia: stato attuale e prospettive future", Pordenone, 1 luglio 2002.

I QUADRI AMBIENTALI E LE VALUTAZIONI DI COMPATIBILITÀ, DI QUALITÀ E DI SOSTENIBILITÀ (Agende 21, EMAS, VAS, ecc.)

di Stefano Asquini*

Innanzitutto mi presento: svolgo la professione di architetto libero professionista, però da almeno dieci anni non mi occupo di argomenti tradizionalmente attinenti a questa qualifica, e non faccio nemmeno l'urbanista in senso stretto, ma mi occupo di questioni relative alla valutazione ambientale, alla gestione dell'ambiente e alla certificazione ambientale, temi che però si connettono strettamente e spesso diventano anche elementi portanti degli interventi di pianificazione urbanistica e territoriale.

Attualmente sto collaborando su alcune esperienze, come quella del Piano Infraregionale della zona industriale dell'Aussa Corno.

Altre mie recenti esperienze sui temi di cui dicevo sono relative all'elaborazione delle Linee guida per la certificazione ambientale degli impianti di trattamento e di recupero dei rifiuti urbani, prodotte nell'ambito del Piano per la gestione dei rifiuti urbani della Provincia di Udine, in fase di approvazione e, nell'ambito del gruppo di lavoro della società di consulenza di cui sono socio, sto per iniziare gli studi relativi al progetto per la gestione ambientale del Distretto industriale della sedia di Manzano, nell'ottica della certificazione ambientale ai sensi del Regolamento EMAS II.

Traendo spunto anche da queste esperienze locali, di seguito coglierò l'occasione per fare delle brevi considerazioni sugli elementi essenziali degli strumenti di gestione ambientale, facendo anche alcuni esempi. Osservando i contenuti in discussione oggi e considerando soprattutto quelli che sono stati gli interventi degli amministratori e dei tecnici provinciali, emerge chiaramente che l'ambiente è considerato un tema centrale della pianificazione di livello intermedio, e lo è comunque stato in tutti i casi in cui le Province italiane si sono cimentate nella pianificazione territoriale di area vasta. Innanzitutto ciò è vero sotto il profilo conoscitivo: abbiamo visto che la maggior parte delle informazioni o sono direttamente di tipo ambientale, relative alle singole risorse ambientali o relative ai sistemi di interesse ambientali (paesaggio, associazioni vegetali, ecc.), oppure sono connesse a queste e alle loro relazioni con altri tipi di attività.

In più il livello intermedio, la Provincia, se intendiamo questa come la sede del livello intermedio di pianificazione territoriale, è caricata di temi settoriali che riguardano strettamente l'ambiente: a suo tempo le venne delegata la gestione dei rifiuti (con la L.R. 30/87, anche se tale competenza è stata parzialmente riassorbita dalla Regione con la L.R. 22/96), è di sua competenza il trasporto pubblico e, probabilmente, anche la materia relativa alla gestione delle acque, con il travagliato testo di legge regionale in discussione a livello di Consiglio in questo periodo, che dovrebbe attribuire alla Provincia compiti di indirizzo e di coordinamento; almeno questo sembrerebbe essere intenzionata ad ottenere l'Assemblea delle autonomie costituita tra gli Enti locali.

Ma il tema risulta significativo e importante anche e soprattutto perché, nell'ultimo periodo, non si parla solo di ambiente, ma si è fatto strada un concetto nuovo, che viene utilizzato sempre più di frequente. Quello di sostenibilità, che unisce in maniera inscindibile la componente ambientale con quella sociale ed economica integrandole fra di loro. Con questo emerge inoltre che l'ambiente può diventare uno dei luoghi privilegiati in cui si sperimentano strumenti per l'assunzione di decisioni condivise, e proprio di questo parlerò quando illustrerò gli strumenti di gestione ambientale che, per loro stessa definizione, presentano la necessità di essere attuati mediante percorsi condivisi di tipo partecipativo e di tipo incrementale rispetto alla pianificazione territoriale tradizionale.

Sono strumenti che servono per la valutazione, per il monitoraggio e per la gestione del territorio. Vediamo quindi i principali strumenti, quali l'Agenda 21 Locale, la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), gli Strumenti di Gestione Ambientale (SGA) in senso stretto, che si suddividono a loro volta negli strumenti per la certificazione ambientale da un lato e negli strumenti per il monitoraggio o la contabilità ambientale dall'altro.

Illustrerò tali strumenti con lo scopo di dimostrare come possano essere impiegati quali elementi di completamento e di integrazione del Piano, ma vorrei poi anche spiegare come possono essere utilmente impiegati nelle diverse fasi di progettazione e di approvazione di uno strumento urbanistico.

Agenda 21 nasce tra le risoluzioni della Conferenza ONU di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo del 1992, come strumento di azione a livello nazionale per la realizzazione dei comuni obiettivi di sostenibilità sui grandi temi quali le emissioni di CO₂, l'effetto serra, la tutela della biodiversità, ecc.. Viene viceversa coniugato al livello locale, quindi più vicino al modo di vivere e partecipare alla cosa pubblica da parte dei cittadini, con Agenda 21 Locale, in particolare a livello europeo dopo l'approvazione e la diffusione della Carta di Aalborg (Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile).

Gli altri eventi e documenti europei e nazionali di riferimento sono in particolare le conferenze europee di Siviglia (1999) per i paesi mediterranei, e di Hannover (2000) per i paesi emergenti dell'est europeo, la Carta degli intenti di Ferrara (2000) e le Linee guida per l'attuazione di Agenda 21 Locale (pubblicati dal Ministero dell'Ambiente nel 2001).

Le fasi di lavoro che caratterizzano Agenda 21 Locale si riferiscono:

- a) agli strumenti di divulgazione;
- b) alla valutazione, alla scelta e alla individuazione degli indicatori di sostenibilità (ambientali, economici e sociali) adeguati a rappresentare la situazione
- c) specifica del territorio in oggetto;
- d) alla costruzione di un rapporto sullo stato di ambiente che si struttura su contenuti e su temi che devono essere tipici di quel territorio;
- e) alla formazione di luoghi di discussione, condivisione e partecipazione quali il Forum (generale) e Gruppi di lavoro (specifici su temi);
- f) formazione del Piano di Azione Locale (PAL) per conseguire gli obiettivi di sostenibilità.

Un veloce sguardo alle esperienze regionali rivela ancora un ritardo nella utilizzazione concreta, diffusione e attuazione dello strumento di Agenda 21 Locale.

Il primo giudizio che si può dare sulla utilità di Agenda 21 Locale, dipende dal fatto che chi la promuove (per definizione sempre un ente pubblico) esprime una forte intenzionalità, avendo dietro un progetto o, per rimanere nel nostro ambito odierno, un piano. Senza obiettivi specifici su cui spingere il confronto e definire poi soluzioni, con il fruttuoso contributo della partecipazione pubblica, il processo rimane solo un'applicazione teorica e non produce risultati concreti. In definitiva l'Agenda 21 Locale, secondo me, si deve attuare, per iniziativa del proponente, con un processo "tendenzioso" e non "tendenziale", per cui non attendersi troppo dalle analisi, e invece esprimere dei forti motivi ispiratori e delle proposte, da confrontare e verificare senza preclusioni. Qui si capisce l'importanza dell'intenzionalità dietro Agenda 21, quindi l'importanza di Agenda 21 come strumento per formazione anche di obiettivi di piano: il Piano di Azione Locale potrebbe essere rappresentato anche come la parte attuativa del nuovo piano regolatore, o il piano di una certa zona del territorio o della città che deve essere trasformata o adeguata a nuovi obiettivi di sviluppo della società moderna.

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) deriva dalla direttiva comunitaria 42/2001, che introduce per legge questo strumento a certe categorie di piani, quasi tutti esclusi sono i piani relativi agli interventi della difesa e della sicurezza nazionale. Quindi ci mette davanti alla necessità o alla opportunità, in prospettiva entro il 2004, quando questa normativa dovrebbe essere attuata nella legislazione nazionale, di sottoporre il piano regolatore, il piano settoriale, il piano della viabilità o quant'altro a una valutazione ambientale. Lo strumento della VAS è diverso dalla

Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la diversità sta proprio nella dimensione della valutazione. La VIA è uno strumento molto specifico, poiché si riferisce a un'opera puntuale o lineare, ben precisa e ha lo scopo di individuare gli effetti ambientali delle azioni dirette che il progetto provoca sull'ambiente. La VAS invece si preoccupa prima di tutto di creare percorsi, criteri di sostenibilità ambientale delle scelte generali. Per dimostrazione di questo la Comunità Europea, prima di emettere la direttiva, ha realizzato una serie di studi proprio sull'individuazione dei criteri di sostenibilità. La VAS, forse ad oggi conosciuta solo per poche esperienze, come i giochi olimpici invernali del Piemonte e, anche se forse qualcuno se n'è dimenticato, dei fondi strutturali (prima l'Obiettivo 5b, poi l'Obiettivo 2 e per le regioni meridionali l'obiettivo 1), dove la VAS valuta un programma e non valuta un piano che specificatamente ha dei contenuti urbanistici, ma valuta delle azioni, delle misure che producono sicuramente trasformazioni sull'ambiente, nel senso che incentivano o meno una certa industrializzazione, un certo utilizzo turistico del territorio o quant'altro. Su questo tema tutte le regioni si sono cimentate, solamente la Regione Lombardia però mi risulta abbia effettivamente redatto una VAS approvata dalla Comunità Europea. La VAS, secondo me, deve essere un strumento di apporto di contenuti e deve accompagnare il piano, non deve innescare una procedura amministrativa successiva al piano per cui allungare i tempi e rendere meno efficiente il processo di pianificazione, già complicato di suo.

Veniamo quindi agli Strumenti di Gestione Ambientale (SGA) che suddividerei tra strumenti per la certificazione ambientale e strumenti per il monitoraggio delle politiche ambientali. Ecco, per quanto riguarda gli strumenti di certificazione ambientale, c'è il regolamento EMAS, che è stato recentemente modificato nel 2001 e ampliato per le sue ricadute relativamente ai soggetti che possono accedere a questa certificazione e la norma UNI EN ISO 14001. Quello che mi interessava sottolineare su questi strumenti è che il nuovo regolamento EMAS (761/2001), a differenza del precedente del 1993 che era nato esclusivamente per le imprese industriali, apre la strada alla - certificazione territoriale. Una prima possibilità in tal senso è data dal riconoscimento per la certificazione di gruppi di aziende che operino nello stesso settore produttivo (magari in diversi segmenti della filiera produttiva) all'interno di un territorio omogeneo (es. i nostri Distretti industriali). L'altra possibilità è derivata dal fatto che tra le organizzazioni che si possono certificare c'è anche il Comune, o l'Ente Pubblico in genere che, avendo compiti in materia di pianificazione del territorio e di opere pubbliche, nel certificare il proprio sistema di gestione ambientale, quindi nel fare la propria analisi ambientale, va a individuare gli aspetti ambientali più importanti del proprio territorio comunale, quindi può portare verso la certificazione ambientale del territorio (o meglio delle regole per le sue trasformazioni). In questo senso ci sono dei progetti di ricerca, per esempio il progetto Tandem promosso dalla Provincia di Bologna e dal Comune di Bologna, assieme ad altri Enti, cui partecipano tutta una serie di Enti, e noi abbiamo fatto partecipare anche la Provincia di Udine. Nel progetto c'è una condivisione di esperienze degli strumenti della VIA, dell'Agenda 21 Locale e di EMAS.

La norma UNI EN ISO 14001 inoltre è diventata il motore del nuovo EMAS nel senso che prima EMAS si differenziava per alcuni aspetti dalla norma 14001, adesso le modalità di formazione del sistema di gestione ambientale sono le stesse per entrambi gli schemi di certificazione. Rimane però la differenza sostanziale che con EMAS la certificazione ambientale (o meglio la registrazione) è rilasciata da un organismo, il Comitato Ecolabel ed Ecoaudit, di derivazione pubblica, mentre nel caso della norma 14001 il certificatore è un istituto privato, seppur senza fini di lucro. Questi sono strumenti volontari, quindi sono strumenti in cui prima di tutto si deve formare anche il consenso per la loro realizzazione.

Un esempio interessante a livello regionale, ancora se ancora a livello preliminare, è dato dal protocollo d'intesa promosso dalla Provincia di Udine e sottoscritto dai Comuni che fanno parte del Distretto industriale della sedia di Manzano, assieme alle associazioni di categoria, ad enti di ricerca e ai sindacati, per la gestione ambientale del territorio, come primo passo di un percorso per una possibile certificazione ambientale del Distretto stesso.

Un altro strumento interessante che fa parte degli strumenti di gestione ambientale è la contabilità ambientale, cioè una modalità di contabilizzazione degli aspetti ambientali all'interno del Comune, che può essere attuato come un conto satellite accanto al bilancio economico-finanziario del Comune, oppure integrarsi con questo. Si basa su indicatori ambientali di misurazione delle prestazioni ambientali del Comune e quindi deve essere utilizzato come uno strumento ripetitivo nel tempo che consente di formulare decisioni e scelte sulla base dell'analisi dei dati e dei trend ambientali.

Come si vede tutti gli strumenti gestionali- ambientali (Agenda 21 Locale, VAS, VIA, Bilanci Ambientali) hanno come terreno comune di lavoro la ricerca, la codificazione, la testazione, la verifica e la valutazione degli indicatori ambientali.

Dopo avere illustrato i contenuti degli strumenti di gestione ambientale, voglio presentare uno schema che illustra come, secondo me, potrebbero essere utilizzati alcuni di questi per poter consentire di provare ad applicare la sostenibilità nei piani, rinnovandone i contenuti e i modi e orientandoli verso la compatibilità ambientale. Il primo passaggio è l'analisi e la formazione dell'idea di piano (le direttive).

L'Agenda 21 Locale per definizione è uno strumento in cui si viene formando il consenso, in cui si fa dell'informazione, in cui si costruiscono obiettivi comuni, probabilmente ancora in una fase ben lontana dall'aver un progetto già definito e realizzabile. In questo caso può essere uno strumento utile come metodo di coinvolgimento e di partecipazione del pubblico, per formare gli obiettivi del piano, per arrivare a delle scelte condivise sugli obiettivi fondamentali e strategici, in cui possono trovare spazio ovviamente tutti i soggetti interessati, siano essi pubblici o privati, organizzati o meno.

L'altro passaggio è rappresentato dalla fase di costruzione del piano.

La Valutazione Ambientale Strategica può essere utile come elemento di accompagnamento del piano e di suo condizionamento in senso ambientale durante il percorso di formazione. Un tentativo di questo genere, se vogliamo fuori dalla norma, si sta facendo nel Piano Territoriale Infraregionale della zona industriale dell'Aussa-Corno, in cui, con il mio gruppo di lavoro, stiamo valutando non solo gli effetti che si vanno producendo eventualmente infrastrutturando il territorio per scopi industriali, con insediamenti e infrastrutture, ma anche si opera per condizionare la progettazione con degli indirizzi ambientali di sostenibilità in maniera diretta; cioè non si aspetta il piano per giudicarlo ma ci si interfaccia col piano per arrivare a un risultato unico.

L'ultimo passaggio è rappresentato dalla necessità di monitoraggio dell'attuazione del piano per la sua gestione corrente ed eventualmente anche per mettere in atto accorgimenti correttivi nel tempo.

Lo strumento della contabilità ambientale, essendo uno strumento che va utilizzato in maniera ricorrente e ripetitiva ad intervalli periodici, si potrebbe affiancare a quella che è la contabilità normale del Comune, con l'opportunità di redigere periodicamente un bilancio ambientale e quindi una forma incrementale di verifica di quelli che sono gli esiti della politica ambientale, quindi anche per valutare quelli che sono i risultati del piano o della programmazione strategica per come è attuata realmente nel tempo. I trend ambientali rispettano le direttive e gli obiettivi che ci si è dati nel piano? Bisogna poterlo valutare con indicatori concreti e validati dall'esperienza, con i quali sia possibile con serietà verificare i processi di trasformazione ed eventualmente adottare correttivi andandone a misurare l'efficacia. In questo senso, per fare un esempio, penso alla politica urbanistica del Comune di Udine che conosco sommariamente e che, a parte alcune accelerazioni in avanti (vedi il PRUSST di Udine Nord), sul piano regolatore è partita molto lentamente con un progetto di Agenda 21 Locale, che ora probabilmente sta arrivando agli elementi essenziali, i quali potranno portare alle direttive del nuovo piano. E probabilmente proprio per questo motivo che è stato costruito un percorso che ha portato a delle scelte, per esempio il nuovo piano regolatore, probabilmente sarà frutto di una conoscenza

energetica fatta sul territorio, cioè uno sviluppo di quel tema, sul tema di biodiversità e altri, che sono stati oggetto di studi e si confronti con gli interlocutori. Ma anche altri piani che l'assessore all'urbanistica del Comune di Udine, l'ing. Cavallo, ha individuato nel suo intervento, nascono da

questo tipo di percorso, che si è utilizzato per costruire degli obiettivi comuni e condivisi. Per parlare di altre esperienze, io faccio alcune citazioni velocissime, per non debordare, ma per dare un giusto riconoscimento a quegli Enti locali che, spesso ancora isolati, stanno muovendosi in questa direzione nella nostra Regione. Sul tema di Agenda 21 Locale il Comune di Monfalcone è tra i primi che si è mosso; a seguire Montagna Leader di Maniago nell'ambito dei programmi di sviluppo locale dei fondi strutturali, il Comune di Caneva, che si è mosso a partire dal tema per lui importante del recupero delle cave dimesse e la Comunità Montana della Carnia che, tra l'altro, ha avuto il proprio progetto finanziato con i fondi ministeriali per lo sviluppo sostenibile. Di recente ho sentito i responsabili del progetto della Carnia e mi pare interessante il lavoro da loro sviluppato specialmente per quanto riguarda la ricerca dell'indicatore di sostenibilità nella realtà montana dove si pone il problema opposto a quello della realtà urbana. In quest'ultimo contesto, che tra l'altro è quello più indagato a livello internazionale e nazionale, l'elemento essenziale è l'indicatore di concentrazione: quanti rifiuti si producono, quante emissioni si rilasciano, qual'è il livello di inquinamento dell'acqua; invece nella realtà montana è esattamente il contrario. L'indicatore deve quindi caratterizzarsi con la deconcentrazione, cioè l'assenza di attività dell'uomo che crea disagio, che crea impatto ambientale. Questo mi pare veramente un tema interessante da approfondire, specie per comprendere veramente il nostro territorio montano e le sue esigenze di sviluppo sostenibile non di tipo "urbano".

Per concludere faccio alcune brevi considerazioni finali per dire cosa secondo me possono essere gli strumenti di partecipazione, valutazione, certificazione e monitoraggio ambientale all'interno di un processo di pianificazione. Innanzitutto non possono e non devono essere alternativi al piano, né devono diventare meramente strumenti di pianificazione informale, che non si possono confrontare con il piano. Non devono essere strumenti che sostituiscono il piano, perché non ne hanno la stessa dimensione, né la stessa finalità. Devono invece servire a dare moderne e più efficaci risposte alla nuova domanda di pianificazione, in cui i criteri di sostenibilità diventano parte del piano stesso. Questo deve avvenire sia per la pianificazione di tipo tradizionale (il piano regolatore, il piano territoriale di coordinamento) ma, secondo me, anche per i "nuovi piani" come i PRUSST, che molto spesso mancano delle verifiche dell'effettiva sostenibilità delle trasformazioni che inducono e delle scelte che favoriscono.

Gli Strumenti di Gestione Ambientale servono in definitiva per costruire il piano con un approccio metodologico nuovo e con meccanismi di decisione basati sull'informazione e sul consenso, pertanto devono essere integrati nel piano per garantire efficacia ed efficienza allo stesso tempo e non invece essere un qualcosa che gli si attacca alla fine, quindi con capacità di incidenza reale modesta e che inoltre fa ritardare i tempi, fa perdere di contemporaneità alle azioni di piano rispetto alla loro efficacia. Non devono costituire percorsi decisionali, procedure autorizzative parallele, come dicevo già in precedenza, o a valle del piano, ma devono essere integrate al suo interno. Il mio intervento è stato abbastanza generale, ho detto diverse cose in modo molto sintetico, su cui invece sarebbe necessario soffermarsi di più per approfondire. Spero comunque di essere stato abbastanza chiaro nell'esposizione.