

PIANO DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

(adottato con decreto del Presidente della Regione 31 ottobre 2012, n. 0267-Pres.)
(pubblicato sul supplemento ordinario n. 30 del 9 novembre 2012 del
Bollettino ufficiale della Regione Friuli Venezia Giulia n. 45 del 7 novembre 2012)

O S S E R V A Z I O N I (VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA)

La partecipazione nel processo di valutazione ambientale strategica

Sin dalla Direttiva comunitaria sulla VAS e sulla scia di atti come la Convenzione di Aarhus e la Direttiva 2003/35/CE, la partecipazione è considerata un autentico pilastro su cui poggiare un modello decisionale innovativo rispetto a quello entro cui ordinariamente campeggia il potere amministrativo.

In termini generali, si può affermare che i procedimenti di pianificazione e programmazione sottoposti alla VAS mutano radicalmente la propria struttura non solo perché si allarga il novero degli interessi rilevanti, con inclusione di quello ambientale, ma anche in ragione degli spazi che si aprono alla partecipazione diffusa del pubblico.

La VAS a livello comunitario si inserisce quindi a pieno titolo entro la direttrice di fondo secondo cui la garanzia di democraticità delle decisioni ambientali viene perseguita primariamente attraverso una garanzia di informazione ed una concreta possibilità di partecipazione.

Per contro, il percorso metodologico assunto per la formazione del PGT, seppur in linea con le disposizioni legislative vigenti (D.lgs. 152/2006 e smi) non si colloca entro questa tendenza di una autentica democrazia ambientale, intesa come modello decisionale imperniato, sull'informazione e sul favore per la partecipazione diretta ed effettiva.

In tal senso, l'applicazione al procedimento di VAS di un modello partecipativo limitato alle sole osservazioni sul progetto di Piano, nel quale sia il pubblico a doversi autonomamente attivare, non traguarda sicuramente verso gli orientamenti comunitari in tema di partecipazione.

La marginalità dello spazio riconosciuto alla partecipazione, in questo caso porta per contro a determinare una rilevante distorsione: l'amministrazione procedente trae comunque una legittimazione 'da procedimento' per avere lasciato aperti in termini formali tutti gli spazi previsti per legge, mentre cittadini/associazioni nella sostanza restano estranei a quel coinvolgimento da attivare a monte. E' sin troppo evidente che in tal modo la struttura reale della decisione accentrata in capo all'amministrazione rimane nella sostanza invariata rispetto al passato.

Non è superfluo rimarcare che la pubblicazione del rapporto ambientale dovrebbe risultare funzionale a rendere più efficace e mirato l'apporto esterno, non già a comprimere lo spazio di espressione, mettendolo di fronte ad un itinerario decisionale già in parte tracciato.

La prospettiva per la VAS non è dunque il perseguimento di una risposta alle determinanti che inducono alla pianificazione capace di incorporare la dimensione ambientale, ma unicamente una valutazione del progetto di piano ormai ossificato e solo marginalmente emendabile. sul piano sostanziale, il vettore decisionale in questi casi è inevitabilmente influenzato dalla circostanza che per effetto di pre-giudizi una analisi realmente approfondita venga condotta nel rapporto ambientale unicamente su un novero ristretto di

due scenari prospettati come plausibili (posti a confronto con una 'opzione zero', che equivale alla rinuncia alla pianificazione stessa, e con un bad-scenario, particolarmente inflattivo ed impattante).

I rischi connessi ad un regresso a mera attuazione di una disposizione legislativa del processo di valutazione, si sono concretizzati in questo processo mentre è sempre più forte la percezione degli interessi ambientali entro il Governo del territorio, uscendo da quella logica in cui la VAS riesce a fungere da strumento di orientamento 'forte' delle decisioni, consentendo al pubblico, prima ancora che agli amministratori, una discretizzazione (esatta e ripetibile) dei diversi possibili scenari di sviluppo.

Stante alle disposizioni legislative vigenti in materia di Valutazione ambientale strategica e operando nei termini stabiliti dalle deliberazioni della Giunta Regionale, si ritiene comunque di fornire alcuni contributi utili al rapporto ambientale adottato.

La Coerenza degli obiettivi con "Piani e Programmi"

Il rapporto ambientale, in sintonia con i contenuti dell'allegato VI del D.lgs 152/2006 e smi riporta al capitolo 2.6 l'analisi di coerenza esterna orizzontale degli obiettivi di Piano. A questo proposito, l'elenco dei Piani selezionati, risulta carente nella definizione delle coerenze con i Piani di assetto idrogeologico (PAI) che interessano la regione Friuli Venezia Giulia.

Da una consultazione degli elaborati cartografici che costituiscono il PGT adottato, si è avuto modo di rilevare che, specificatamente nella tavola 1C "Quadro conoscitivo - Natura e morfologia. Rischi naturali e vulnerabilità", sono riportati i riferimenti e le perimetrazioni delle "pericolosità" che compongono i Piani di assetto idrogeologico dei Bacini dei seguenti Fiumi: Isonzo, Lemene, Piave, Livenza, Tagliamento nonché i riferimenti del Piano stralcio per la difesa idraulica del torrente Cormor e del torrente Corno.

Stabilita l'importanza di tali strumenti per la corretta gestione e salvaguardia del territorio regionale, si invita a sviluppare le analisi di coerenza con tali Piani soprattutto per la portata delle azioni e della scala territoriale a cui opera il Piano di governo del territorio.

Si rileva inoltre che, l'analisi di coerenza risulta carente di una valutazione delle azioni con il Piano regionale delle bonifiche, in quanto, nel settore delle bonifiche la Regione si è dotata già nel 1996 di un Piano di bonifica che è in fase di adeguamento a quanto previsto dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n.152.

Si osserva pertanto la mancata analisi di coerenza con tale strumento.

Alternative di Piano

La Direttiva VAS afferma che nella predisposizione del Rapporto Ambientale gli effetti delle azioni di Piano devono essere individuati, descritti e valutati sia in rapporto allo stato attuale dell'ambiente sia in rapporto dai possibili effetti futuri attraverso l'individuazione di ragionevoli alternative.

La predisposizione/generazione di alternative di Piano risulta dunque uno degli aspetti irrinunciabili del processo di valutazione ambientale.

Il paragrafo 2.4 del rapporto ambientale è dedicato alla definizione di tre scenari strategici legati da un denominatore comune che è quello legato allo sviluppo di un telaio infrastrutturale, in cui l'alternativa più sostenibile viene indicata come quella che accosta la visione della Regione ad una piattaforma di "sviluppo euroregionale sostenibile".

Lo scenario 1 e lo scenario 2 di adeguamento alle reti senza integrazione dei territori, generano diversi impatti, identificabili nell'impermeabilizzazione del suolo, l'aumento del traffico, l'inquinamento atmosferico, la frammentazione degli habitat con conseguente perdita di biodiversità e un'inevitabile impoverimento del paesaggio.

Le osservazioni valutative sviluppate rispetto a questi scenari, espresse nel paragrafo 5.4 del documento, portano a confermare lo sviluppo dello scenario identificato nella piattaforma di sviluppo euroregionale sostenibile (scenario 3), ed in tal senso, a supporto di tale scelta vengono proposte due matrici distinte rispettivamente per le tematiche ambientali e le tematiche antropiche.

Riconosciuto che l'individuazione di alternative di Piano e la valutazione della sostenibilità di ognuna deve avvenire attraverso la comparazione e l'individuazione dell'alternativa più coerente con gli obiettivi di sostenibilità e con gli obiettivi di Piano, non si chiarisce in questo senso quali siano gli elementi che permettono di definire oggettivamente la sostenibilità delle varie alternative, o meglio la compilazione della matrice delle alternative risulta riduttiva rispetto a questo punto fondamentale sancito nella direttiva comunitaria per la VAS.

La matrice proposta per le tematiche ambientali stabilisce che gli impatti alla componente suolo passano da una condizione di significatività negativa (scenario 1) ad una condizione significativa molto positiva (scenario 3) pur trattandosi di un uno scenario che letto negli obiettivi e nelle azioni di piano comporterà un consumo ed una conseguente impermeabilizzazione di suolo. Al contempo non sono comprese la metodologia valutativa espressa nella medesima forma tabellare per quanto riguarda le componenti paesaggio biodiversità, salute ed aria.

Le esternalità negative espresse nello scenario 1 (ad esempio, aumento del traffico, inquinamento atmosferico) che fanno parte comunque di uno sviluppo prefigurato a partire da una strategia volta a trarre dalla rete trasportistica il massimo vantaggio per i territori, non sono espressamente quantificate nei vari scenari, o meglio non si colgono i meccanismi per cui trovano una sostanziale e netta variazione.

Si rileva pertanto che, data l'importanza della scelta dell'alternativa, quale fondante valore del processo di valutazione ambientale strategica, la definizione di quella più sostenibile non è supportata da una specifica valutazione e da uno specifico confronto, rispetto a quanto riportato nelle "motivazioni ambientali" che stanno alla base di quella intesa più sostenibile.

La definizione degli impatti del piano

Il paragrafo 5.2 del rapporto ambientale identifica quelle azioni di piano che possono comportare impatti negativi, procedendo quindi al commento ed alla descrizione di tali impatti.

Rispetto a questa impostazione si osserva quanto segue:

La valutazione necessita di essere estesa a tutte le azioni di Piano con il fine di cogliere per ognuna di esse gli elementi positivi e negativi che queste generano sulle componenti ambientali ed antropiche. L'esplicitazione dei contenuti per ognuna permetterebbe di supportare la lettura alquanto complessa e dispendiosa delle matrici proposte, permettendo al lettore di cogliere elementi valutativi che la forma grafica talvolta riduce a diverse interpretazioni. Vi sono azioni (ad esempio 1.6.1 - 3.1.3 - 3.2.3) non considerate in questa valutazione descrittiva, i cui riferimenti alla sola forma tabellare potrebbero essere riduttivi, mentre nello stesso paragrafo vi sono azioni (2.1.1 - 2.1.2 - 2.1.3) valutate

negativamente sotto il profilo economico mentre rivestono ampi margini di sostenibilità ambientale che non vengono specificati. Parimenti le azioni 1.5.1 e 1.6.2, i cui effetti sono segnalati come negativi su diverse matrici ambientali sono esclusivamente citati ma non trattati e valutati.

L'azione 1.1.1 meriterebbe inoltre di essere descritta anche nei suoi impatti sulle componenti sociali, visto che l'inserimento delle infrastrutture sul territorio (corridoi) genera degli impatti sociali provocati dalla frammentazione delle comunità.

Sulla scorta di tali rilievi si osserva che il capitolo 5.2 necessita di un'ampia trattazione ai fini della valutazione, permettendo oltremodo una lettura congiunta delle successive matrici.

Tale approccio permetterebbe anche un maggior contributo nella definizione delle mitigazioni di Piano che sono state ricondotte alle sole azioni trattate in questo paragrafo.

Il Bilancio Ambientale

Il Bilancio ambientale a supporto della valutazione strutturato su un core-set di 17 indicatori è stato sviluppato per ciascuno dei Sistemi territoriali Locali, giungendo ad una valutazione supportata da "Giudizio" e Valore".

Gli indicatori, operano all'interno specifici ambiti tematici, dai quali risultano escluse le componenti "Aria" ed "Energia".

L'esclusione della tematica aria, rende carente il bilancio ambientale di una serie di valutazioni connesse ai fenomeni dell'inquinamento atmosferico che meriterebbero una considerazione specifica soprattutto per le caratteristiche delle STL, i cui sviluppi dimensionali potrebbero portare a scelte pianificatorie tali da incidere sulle componenti che generano gli impatti sulla qualità dell'aria. Si rileva infatti che diverse azioni del piano sono relazionabili a tale tematica e pertanto si renderebbe necessaria una formulazione di un giudizio e di un valore per ciascuna STL.

La tematica energia, non risulta presente nel bilancio ambientale proposto, mentre è stata verificata la coerenza del PGT con il Piano energetico regionale. Gli impegni assunti a livello comunitario e recepiti a livello nazionale, impongono di fatto l'adozione di obiettivi e di azioni che traggano verso uno sviluppo sostenibile anche in campo energetico, e pertanto nella formazione dei singoli bilanci ambientali delle STL potrebbe trovare spazio un indicatore sul ricorso alle fonti energetiche rinnovabili. Al contempo l'impiego di suolo per la realizzazione di parchi fotovoltaici, l'asservimento dei fondi agricoli al funzionamento di impianti Biogas/biomassa permetterebbe una lettura congiunta con l'indicatore relativo alla tematica suolo. Si segnala inoltre che l'indicatore proposto per la tematica infrastrutture, classificato come "Pressione della rete infrastrutture in aree protette" e relativo alle infrastrutture di trasporto, potrebbe essere proposto anche per la pressione sul territorio delle infrastrutture energetiche.