



REFORM

Interreg Europe



European Union
European Regional
Development Fund

La VAS dei PUMS pianificare per le persone

Dr. Urb. Gabriele Bollini

Servizio Valutazione Impatto e Sostenibilità Ambientale, RER

Gabriele.Bollini@regione.emilia-romagna.it

23 ottobre 2017 | meeting in Imola (Bologna)

**[LINEE GUIDA UE]
INTEGRARE MONITORAGGIO E
VALUTAZIONE NEL PIANO!**

Monitoraggio e valutazione devono essere integrati nel piano come strumenti essenziali di gestione sia per tenere traccia del processo di pianificazione e misurarne l'attuazione, sia per poter imparare da questa esperienza di pianificazione, capire ciò che funziona bene e meno bene, descrivere i processi e le metodologie, definire una base di conoscenze per una più ampia attuazione di misure simili in futuro.

ORGANIZZARE MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il monitoraggio e la valutazione del processo di pianificazione e di attuazione delle misure sono cruciali per l'efficacia del piano.

Un meccanismo di monitoraggio e di valutazione aiuta a identificare e anticipare le difficoltà nella preparazione e attuazione del PUMS, e, se necessario, permette di rivedere le misure al fine di raggiungere gli obiettivi in modo più efficiente e rispettando i limiti posti dal budget disponibile.

Monitoraggio e valutazione serviranno a fornire le prove a sostegno dell'efficacia del piano e delle sue misure.

I risultati della valutazione dovranno quindi essere condivisi nell'ambito di consultazioni pubbliche, consentendo in tal modo a tutti gli attori coinvolti di prendere in considerazione i riscontri ottenuti e apportare le necessarie correzioni (ad esempio, se gli obiettivi sono stati raggiunti oppure se le misure sembrano entrare in conflitto tra loro).

I meccanismi di monitoraggio e valutazione vanno definiti in anticipo e diventano parte integrante del piano.

VIA E VAS: QUESTIONI DI RUOLI E FINALITÀ

Ai fini della chiarezza del discorso ci sembra opportuno partire dalla profonda differenza tra VIA e VAS, che sono modalità di valutazione diverse nelle finalità, nei possibili strumenti, nei soggetti coinvolti, nella struttura procedimentale e negli esiti.

Nella **Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) il fine è quello di evitare impatti non compatibili con l'ambiente e l'impostazione di fondo è guidata dal **principio di prevenzione**: l'alternativa scelta deve aver evitato tutti gli impatti evitabili, minimizzato quelli non evitabili e compensato, in termini di valori ambientali, quelli residui.**

La **Valutazione Ambientale Strategica (VAS)** ha invece natura di processo integrato nel processo di elaborazione e attuazione del Piano al quale si riferisce.

Il fine ultimo è quello di supportare decisioni economicamente, socialmente e ambientalmente sostenibili.

Nella **VAS** il **principio-guida** è quello di **precauzione**, che comporta una precisa responsabilità politica e tecnica dell'Amministrazione che pianifica nel costruire la conoscenza circa i rapporti causa-effetto e nell'evitare interventi potenzialmente rischiosi per i quali tale conoscenza risulti insufficiente.

Dunque la **VIA** considera la ***compatibilità ambientale*** come condizione di vincolo, ovvero soglia che gli impatti non devono oltrepassare, pena la rinuncia alla realizzazione dell'opera.

In un processo di Piano con **VAS** invece la ***sostenibilità ambientale*** diviene elemento di piano-progetto e la valutazione ambientale diviene strumento sistematico di scelta tra le possibili alternative.

Una strutturazione del processo di Piano comporta

- l'esplicita assunzione di **obiettivi ambientali** e il coinvolgimento attivo dell'Amministrazione responsabile,
- una trasparente collaborazione tra valutatore e pianificatore
- e una **partecipazione**, in chiave di democrazia deliberativa, delle collettività interessate, essenziale al fine della condivisione degli obiettivi e della individuazione delle possibili alternative (scenari).

Il **monitoraggio** della attuazione del Piano, che fa propriamente parte del processo di VAS (ma lo dovrebbe essere anche del Piano), deve poi consentire di valutare in modo trasparente

- il **conseguimento degli obiettivi** e anche, se del caso,
- l'opportunità di introdurre **misure aggiuntive o correttive**, in modo che gli obiettivi siano effettivamente raggiunti.

La **partecipazione**, sia pure con finalità diverse nelle due procedure (VIA e VAS), è uno degli elementi centrali di entrambe.

Nondimeno **la partecipazione è forse uno degli aspetti più sottovalutati**, perché considerato marginale, costoso in termini di tempo e di impegno e povero di risultati.

IL PROCESSO DI PARTECIPAZIONE AL PUMS: ovvero il coinvolgimento della popolazione e degli stakeholders della “città effettiva”

Il PUMS per sua natura ha molto a che fare con la disponibilità dei cittadini a esprimere le proprie preoccupazioni e preferenze, ma anche a praticare un cambiamento nelle proprie abitudini e nei propri stili di vita.

Non avrebbe senso, infatti, immaginare scenari di trasformazione che non rispondessero a esigenze diffuse o imporre dall'alto nuovi percorsi senza che la scelta sia compresa e condivisa da chi ne dovrebbe fruire.

Per questo, durante la fase conoscitiva vanno sviluppate forme diverse di interlocuzione tra i tecnici e le differenti componenti sociali.

Il punto di vista del cittadino è prezioso.

Pertanto l'obiettivo alla base del percorso del PUMS non è soltanto quello di rilevare le esigenze e le idee di chi vive nell'agglomerato urbano (la città effettiva), ma anche quello di creare un'occasione per condividere problemi ed opportunità di sviluppo per la mobilità e per il territorio, mettendo in evidenza le opinioni e le proposte di coloro che abitano e si muovono nella città effettiva e che interverranno alle iniziative per il processo di elaborazione del PUMS.

Il percorso di consultazione dei cittadini e stakeholder deve rientra in un processo di partecipazione-elaborazione del PUMS così strutturabile, ad esempio:

- **Costituzione di gruppi di lavoro (sicuramente l'Ufficio di Piano ma potrebbe essere utile anche un Tavolo di Negoziazione)**
- **Quadro conoscitivo (interpretato)**
- **Consultazione dei cittadini e degli stakeholder (due soggetti nettamente diversi, da farsi quindi in due fasi)**
- **Documento della partecipazione; mappatura e analisi propedeutiche allo sviluppo degli scenari di piano**
- **Valutazione e selezione delle azioni → scenari di piano;**
- **Documento di piano e nuova consultazione dei cittadini e degli stakeholder**
- **Adozione**

IL PROCESSO DI PARTECIPAZIONE AL PUMS IN 3 MOSSE: UN ESEMPIO

1. Coinvolgimento della popolazione | Fase di Ascolto: organizzazione di un evento di ascolto della popolazione residente della «città effettiva» (in 5 o 6 incontri): desiderata, bisogni, proposte; condivisione della *vision* e di obiettivi, strategie e linee di azione (policy).

- Momenti di discussione libera e schietta, orientati a stimolare un confronto aperto e spontaneo (anche se su/da posizioni differenti) che, sotto la guida di un facilitatore, portino ad individuare delle priorità e fare proposte concrete, mirando a fare sintesi tra i diversi punti di vista;

- Le indagini relative agli stili di vita e ai comportamenti di mobilità possono essere utilmente completate con un **questionario online** e attraverso un accurata rassegna stampa tesa a verificare la rilevanza assegnata alle diverse tematiche della mobilità urbana, come la sicurezza, i picchi di inquinamento dell'aria, gli interventi infrastrutturali e regolamentari, l'accessibilità ai servizi.
- Il questionario porta all'indicazione dei **punti di forza e punti di debolezza della «città effettiva» per la vita quotidiana dei suoi abitanti** e consente una utile gerarchizzazione dei problemi e del grado di condivisione delle possibili soluzioni.

2. Tavoli tematici con gli stakeholder (focus group), momenti di confronto in cui indagare esigenze e bisogni specifici da parte dei portatori di interesse individuati;

- tavoli tematici con i tecnici degli stakeholder
- tavoli tematici con i Mobility Manager esistenti e “potenziali” (industrie, aree produttive, poli scolastici, AUSL, Comune, ecc.) (compresa anche la possibilità di una “scuola” sul MM (importanza, azione ed efficacia del MM))

3. Laboratori-workshop partecipati: nella fase di selezione e valutazione delle azioni di piano, e che dovrebbero vedere la presenza di esperti che garantiscano il confronto/supporto, con un approccio dal profilo più “tecnico”, offrendo dati, strumenti e conoscenze in relazione alle tematiche prioritarie individuate e legate alla mobilità sostenibile.

UN APPROCCIO METODOLOGICO ALLA VALUTAZIONE DEI PUMS

Dunque per qualunque piano si pone la questione di stabilire gli obiettivi ambientali generali e specifici da conseguire.

Si intendono per “**obiettivi generali**” quelli che fissano la direzione delle trasformazioni sul lungo periodo e per “**obiettivi specifici**” quelli quantificati, definiti nello spazio, nel tempo, nelle risorse e nei soggetti attuatori, così che il loro conseguimento possa essere monitorato.

Un piano, qualunque piano territoriale, di settore, urbanistico,

- oltre a porsi obiettivi “classici” di riduzione entro soglie definite degli impatti diretti generati dai vari settori (come ad esempio le emissioni inquinanti, il rumore o le emissioni di gas climalteranti per quello dei trasporti),

- dovrebbe assumere decisioni condizionate anche da altri obiettivi ambientali rilevanti, come l'arresto del consumo di suolo entro il 2050, l'aumento della resilienza e l'adattamento agli eventi estremi dovuti ai cambiamenti climatici, la tutela della biodiversità e il buon funzionamento dei servizi ecosistemici.

Certo si pongono questioni di scala.

In ogni caso, anche per gli effetti/impatti effettivamente valutabili a scale di maggior dettaglio, il Piano dovrebbe porre le regole per “evitare, minimizzare e compensare”, ovvero per conseguire gli obiettivi ambientali che la valutazione ha il compito di garantire.

In questo nuovo quadro strategico, la **fase iniziale** di qualunque nuovo Piano e della sua VAS dovrebbe essere il momento della presa in carico degli obiettivi sovraordinati e, insieme, della costruzione della “**visione condivisa**” da cui far discendere un articolato set di obiettivi specifici capaci di motivare il “**burden sharing**” tra le diverse componenti territoriali e sociali.

Una **visione condivisa** da costruire con la partecipazione attiva degli Enti e delle componenti sociali attraverso adeguati processi di coinvolgimento nelle scelte.

Dal medesimo processo di costruzione della visione condivisa dovrebbero derivare il **sistema degli obiettivi** e la divisione dei compiti rispetto all'altra grande emergenza ambientale di livello strategico, i cui costi e benefici si riflettono a livello locale, nazionale e globale, ovvero sia la **perdita di biodiversità** e il **progressivo deterioramento dei servizi ecosistemici** ad essa connessi.

IN CONCLUSIONE UNA POSSIBILE PROPOSTA

La rassegna di questioni di metodo e di procedura fin qui presentata fornisce, a nostro parere, sufficienti motivazione per le proposte qui di seguito sintetizzate in termini di primissima approssimazione.

Ciascuna misura richiederebbe ben più ampie spiegazioni e approfondite verifiche, ma non è questa ovviamente la sede [lo potrebbe essere, ad esempio, una linea guida della RER magari allegata al PRIT ?].

Qui basti cogliere gli snodi del processo di VAS che andrebbero opportunamente ri/progettati per assicurare l'effettiva integrazione dei valori ambientali nel processo decisionale dei Piani.

- 1. Prendere sul serio la VAS e avviarla contemporaneamente all'avvio dei Piani.**
- 2. Usare l'iniziale fase di *scoping* per progettare l'integrazione tra processo di Piano e processo di VAS e in particolare per mettere a punto gli obiettivi ambientali sovraordinati (stabiliti da politiche comunitarie e nazionali) e le modalità di definizione degli obiettivi specifici (definiti nella misura, articolati nello spazio e nel tempo, ovvero "territorializzati") concordando i criteri di valutazione e gli indicatori relativi. Operazione da svolgere con la collaborazione di ARPAE e dei soggetti con competenze ambientali, chiamandoli a collaborare alla costruzione della *baseline*.**

3. Nella elaborazione del Piano considerare l'opportunità/necessità di accompagnare la fase di *scoping* con una fase di **Dibattito pubblico** sulle strategie di lungo periodo (sul modello del *Débat Public* francese) o di altre forme di partecipazione finalizzate alla co-decisione (decisione deliberativa). Il consolidamento di una visione di lungo periodo territorialmente articolata e condivisa consentirebbe di costruire Piani con metodi di **backcasting** per individuare e valutare le alternative (politiche, misure, azioni) necessarie a dar corpo alle prospettive condivise, definendo le responsabilità e ottimizzando l'uso delle risorse disponibili.

4. Progettare alternative di Piano al fine di conseguire anche obiettivi e target quantificati sulle tematiche ambientali emergenti, come la resilienza e l'adattamento al cambiamento climatico, l'arresto del consumo di suolo, la tutela della biodiversità e il riconoscimento (tutela/ripristino) dei servizi ecosistemici.

Laddove non esistano alternative in grado di ridurre il «danno ambientale» integrare nelle decisioni di Piano e nelle risorse necessarie alla loro attuazione, le misure di compensazione ambientale necessarie a conseguire un bilancio comunque positivo tra valori danneggiati e valori aggiunti.

5. Elaborare e comunicare le alternative di Piano attraverso “sistemi di supporto alle decisioni**” (DSS), che utilizzino tecniche e indicatori sviluppati nell’ambito dell’analisi costi benefici, dell’analisi costi efficacia, dell’analisi a molti attributi.**

L’utilizzo di DSS, adeguatamente supportato da campagne di comunicazione, consente di generare e far circolare l’informazione, di far interagire i diversi soggetti per consentire loro di svolgere il proprio ruolo all’interno della procedura che porta alla decisione.

6. Stabilire nel Piano efficaci criteri di monitoraggio e successive valutazioni, e indicatori coerenti ai fini della verifica della funzionalità territoriale ed ambientale.



REFORM

Interreg Europe



European Union
European Regional
Development Fund

Grazie!

Questions welcome



Project smedia