



LEGAMBIENTE VALTELLINA

PTCP

PROVINCIA DI SONDRIO

processo di VAS

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

CONTRIBUTO DI LEGAMBIENTE SUL DOCUMENTO DI SCOPING

successivo all'incontro del 24 luglio 2008.

Settembre 2008

PREMESSA

Il presente contributo è prodotto da Legambiente, associazione qualificata che soddisfa alle condizioni incluse nella Convenzione di Aarhus, non specificatamente invitata dalla Provincia al processo di VAS, anche se le disposizioni in materia indicano tra i compiti dell' autorità procedente quello di *"individuare i settori del "pubblico", in particolare le associazioni secondo specificità, definire modalità di informazione, avviare con loro momenti di informazione e confronto"*.

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il "documento di scoping" presentato alla prima conferenza di VAS tenutasi il 24 luglio contiene una ricognizione sulla configurazione del PTCP adottato, sulle sue integrazioni previste, e delinea il percorso di VAS, rispetto al quale si richiamano alcuni criteri generali, necessari per una effettiva efficacia della VAS, con evidenziazione di criticità emergenti nel caso specifico.

- Razionalità del processo

Il percorso decisionale deve procedere dalle grandi scelte di orientamento strategico ai dettagli progettuali, passando attraverso analisi di alternative in modo lineare evitando passaggi a ritroso (come quello di legittimare scelte del piano adottato con obiettivi definiti ora *ex-post*).

- Integrazione

L'integrazione tra percorso di piano e VAS è requisito essenziale al fine di passare da una visione degli obiettivi ambientali come espressione di una competenza settoriale alla costruzione del piano partendo da tali obiettivi come prerequisito di base.

L'esigenza di messa a punto di una effettiva metodologia di integrazione – sorretta dalla necessaria volontà politica – si pone in quanto l'integrazione, per funzionare realmente, deve essere estesa all'intero ciclo di vita del piano, comprese le fasi attuative e di gestione.

Data la situazione attuale assai carente delle strutture interne alla Provincia, si pone a questo proposito la indispensabilità di un loro rafforzamento sul piano tecnico, strumentale e dirigenziale.

- Contributo incisivo alla sovracomunalità

L'indirizzo strategico della connessione VAS-PTCP è essenziale per promuovere coesione – e non frammentarietà – fra i PGT, evidenziando la "non rinchiudibilità" dei temi ambientali entro i confini comunali.

Accurati contenuti dello scoping, della documentazione di reporting e del rapporto ambientale sono un indispensabile patrimonio di base per i PGT e le loro VAS.

-Trasparenza

A tutti i partecipanti alla VAS deve essere chiara la deduzione delle *azioni* (scelte strategiche, norme, individuazioni cartografiche, che cosa si vuole ottenere,) dagli *obiettivi generali e specifici*. Ciò serve ad evitare l'autoreferenzialità.

- Terzietà del valutatore

E' importante nel percorso di VAS la capacità di tenere distinti nel processo i ruoli del pianificatore e del valutatore. L'attribuzione un po' solipsistica di "autorità competente" a un dirigente della Provincia non soddisfa l'opportunità che il parere finale sia espresso da un'autorità terza; dovrebbe esserci un team disciplinarmente competente.

- Partecipazione

Si tratta di fondamentale strumento per garantire dal rischio di autoreferenzialità, ed in tale senso è strettamente legata a quanto detto per i due criteri di trasparenza e terzietà.

La Provincia ha avviato la VAS con le mere formalità previste ma senza iniziative di sensibilizzazione, senza sollecitazioni a partecipare alle conferenze da parte dei vari portatori di interesse, senza informazioni, spiegazioni, sui ruoli fondamentali della VAS.

Tra i "poteri forti", ed anche tra gli amministratori, rischia di passare l'idea che la VAS è perdita di tempo, si mandano caso mai esponenti di secondo piano, si fanno interventi generici.

La stessa differenza tra VAS e "Conferenza dei Comuni, Cm ed aree protette" non è stata spiegata. C'è il rischio che la VAS diventi un attaccapanni per richieste generiche e particolaristiche.

Nell'opinione pubblica disinformata è circolata la convinzione superficiale che la VAS per il PTCP fosse lo strumento deliberatorio per fermare le concessioni idroelettriche.

L'indizione di due o tre conferenze di VAS con invito ad inviare commenti al Forum, si presenta piuttosto limitativa.

La prima conferenza convocata il 24 luglio scorso si è svolta per la quasi totalità del tempo in modo ex-cathedra, senza proporre una strutturazione mirata delle modalità di partecipazione.

Non è stato spiegato che al centro della VAS c'è la "valutazione ambientale partecipata" dove la partecipazione significa dare contributi di merito sulla sostenibilità. Non si tratta di fare elenchi di cose che si vogliono secondo una logica di un mercato politico erogatorio e di un piano a domanda.

I mancati riscontri istituzionali alle osservazioni inviate post-adozione del piano costituiscono un preoccupante precedente circa la effettiva presa in considerazione di contributi alla VAS via forum gestito dalla Provincia.

- *Confronto fra alternative*

L'effettiva utilità della VAS si esplica se il percorso di formazione del piano è aperto ad alternative da soppesare dal punto di vista della sostenibilità ambientale (con relazioni con quella economica e sociale). L'utilità della VAS si rivela se si pongono dei bivi decisionali, che si affrontano in modo trasparente, dando chiaramente conto delle alternative da prendere in considerazione, giungendo in modo partecipato a motivazioni che portano alla scelta.

- *Economicità*

I costi di una VAS attivata come mero adempimento formale, vissuta da parte dell'istituzione come obbligo per legge ai fini dell'adozione e approvazione del piano, hanno alta probabilità di essere soldi sprecati, con un'immagine pubblica della VAS come appesantimento burocratico e costo improduttivo.

- *Monitoraggio*

Il rischio di una VAS come superficiale carta d'imbalsaggio per sdoganare un piano è elevato se non si ha una realistica previsione (predisposizione di risorse, mezzi operativi, competenze) per il monitoraggio, che è:

- elemento fondamentale per innescare un circolo virtuoso di controllo, costruzione di esperienza e competenze sulla base dei risultati.

- base di riferimento per la partecipazione degli attori sul territorio alle fasi di attuazione e integrazione del piano.

Il monitoraggio nella fase di attuazione del piano comporta l'individuazione di indicatori che misurano l'effetto delle *azioni* derivanti dal *sistema di obiettivi* (specificità dell'approccio strategico alla pianificazione).

Purtroppo il piano portato in adozione ha una concezione arretrata, da urbanistica tradizionale, e non strategica. Inoltre si è in presenza di scarso *reporting* ambientale-territoriale (pochi dati); per cui ci si deve limitare ad una valutazione qualitativa.

Questi due limiti, se non superati, rendono assai difficile il monitoraggio.

IL RITARDO

Necessità di pervenire rapidamente alla approvazione del PTCP superando il grave ritardo

Si richiama il fatto che la solerte predisposizione del PTCP della Provincia di Sondrio era prevista entro il 1993, e finanziata in via straordinaria, quale parte integrante e urgente entro i piani della Legge Valtellina.

Inoltre la Provincia disponeva già nel 1999 un progetto preliminare di PTCP a indirizzo strategico dotato di una metodologia dettagliata per il percorso di VAS, allora non obbligatorio, ma ritenuto necessario per una effettiva partecipazione/concertazione parallela, e non *ex-post*, rispetto all' ulteriore affinamento dei contenuti.

Il protrarsi nel successivo decennio dell'assenza di un PTCP operante - quale strumento fondamentale nel particolare quadro territoriale della Provincia di Sondrio - lascia da un lato impronte gravi di disordine urbanistico e di pressioni sull'ambiente; dall'altro costituisce una vera e propria anomalia in un quadro lombardo, e in quello delle regioni alpine, ove è pienamente operante la pianificazione di area vasta.

È una carenza che priva la Provincia di un rilevante strumento strumento di autogoverno, con effetti di:

- assenza di uno strumento importante per la selettività e la coordinazione della spesa pubblica;
- carenza di coordinazione nella frantumazione campanilistica in 78 comuni e in 5 comunità montane;
- carenza di un riferimento strategico per una visione di sviluppo e per una coordinata competitività territoriale della Provincia nel suo insieme.

IL RISCHIO

Rischio di predisporre uno strumento inadeguato

In questo quadro non mancherebbero ragioni per portare a celere approvazione un piano composto sostanzialmente dalla parte adottata con le integrazioni presentate nel documento di scoping.

Ma i limiti di impostazione iniziale del piano, e ancor più delle norme così come adottate (si veda ad esempio l'art.2 derivante dalle modifiche richieste dalla Conferenza dei Comuni) doterebbero la Provincia di uno strumento di difficile interpretazione e gestione, tale da complicare la fase in realtà più impegnativa per l'ente, vale a dire la sua gestione; in particolare nel confronto con i comuni e per la valutazione dei PGT. In sintesi l'impianto normativo e le relative tavole non garantiscono l'efficacia del processo decisionale e gestionale.

È quindi necessario che anche la parte adottata sia sottoposta a ristrutturazione avvalendosi degli obiettivi programmatici e delle previste fasi della VAS presentate dal prof. Ferrara. Alcuni di questi riguardano l'approccio ecosistemico alla pianificazione, assai carente nel piano adottato; nel quale l'analisi per lo più formale del paesaggio ha reso deboli le azioni di tutela.

Dall'obiettivo di "*Garantire la continuità ambientale e paesistica mediante sistemi di interconnessione tra unità ecosistemiche naturali e naturaliformi*" derivano necessariamente maggiori attenzioni per gli spazi aperti, le aree aricole, i corridoi ecologici, le relazioni tra corsi d'acqua e territorio.

Anche l'intento di rafforzare le analisi con l' articolazione in unità di paesaggio-ambiente deve essere orientato a riconoscere, oltre agli assetti formali degli ambiti, il carattere di ecomosaico del territorio provinciale, entro il quale anche le infrastrutture ecologiche devono essere vitali. I processi di urbanizzazione non devono frammentare le connessioni ecologiche vitali per il territorio.

LA NECESSITÀ.

La necessaria qualità del Rapporto Ambientale

Il Rapporto sulla Stato dell'Ambiente in Provincia di Sondrio per l'anno 2005-2006, prodotto da Provincia e ARPA è molto carente per genericità di dati, per mancate articolazioni del territorio per ambiti, per forme di descrizione non basate sull'impostazione *Pressioni-Stato- Risposta* (O-CSE,1993).

Solo l'adozione di questa impostazione consentirebbe di rilevare le "criticità" localizzate delle componenti ambientali e di riconoscere nelle azioni del piano un tipo di "risposta".

Molti dati del rapporto sono a scala regionale, del tutto grossolana per una adeguata descrizione di un territorio provinciale a grana assai fine.

LA PIANIFICAZIONE

La pianificazione del bilancio idrico

La metodologia di pianificazione del bilancio idrico presentata dal prof. Paoletti porta indubbiamente ad un livello conoscitivo dell'idrosistema - altamente artificializzato – dei bacini "Adda sopralacuale e Mera"; si perviene a conoscenza superiore a quello su cui si fonda il PTUA.

Conseguentemente la sua integrazione con il PTCP può rispondere ai requisiti occorrenti per l'attuazione del percorso derivante da quanto disposto dal comma 1106, art.1, della Legge 296/2006:

- definizione a breve di criteri per la procedura propedeutica, in capo al Ministero dell'Ambiente, consistente nel rilascio del parere di compatibilità ambientale sulle richieste di nuove concessioni idroelettriche ;

- ridefinizione, anche in funzione degli eccezionali livelli di pervasività e criticità, dei contenuti del PTUA a livello regionale e del PAI, con passaggio di competenze alla Provincia (ciò comporterebbe peraltro un livello di dotazione di strutture e di operatività assai superiore a quello attuale!

Il programma di lavoro presentato dal prof. Paoletti risponde anche esigenze poste dal documento APAT "*Nota sintetica sulla moratoria concessioni in Valtellina*".

In tale documento si afferma opportunamente che l'aspetto quantitativo idrogeologico è insufficiente per valutazioni di impatti di opere.

Infatti la "valutazione ambientale" necessita della presa in considerazione del quadro ecosistemico del territorio, dell'ecologia complessiva del paesaggio, anche oltre le ristrette fasce del corso d'acqua. Soprattutto in questa direzione deve essere curato l'approfondimento paesaggistico del PTCP.

Occorre una rigorosa interpretazione sistemica – alla scala territoriale vasta - della Convenzione Europea sul Paesaggio, del nuovo "Codice Ambiente" e della tutela del paesaggio fluviale prevista nel DLgs 42/2004.

Se in via tecnica le attività proposte per il "bilancio idrico" entro il Documento di scoping appaiono congrue, rimane aperto il problema dei tempi di approntamento degli elaborati e delle deliberazioni istituzionali (Provincia, Regione, Ministero). Si evidenzia quindi l'aspetto politico (volontà, operatività) anche in relazione alle scadenze poste nel percorso individuato dal comma della legge finanziaria da cui il percorso ha preso le mosse.

La messa a regime in Provincia di Sondrio di una adeguata pianificazione dell'uso delle acque, in particolare per l'uso idroelettrico, necessiterà di una continua implementazione dei dati, con monitoraggio sistematico, unitamente ad un reporting ambientale adeguato.

E' ovvio che la maggiore cognizione degli impatti da sfruttamento idroelettrico dovrà portare a revisioni (ulteriori rispetto a quelle in corso) di deflussi minimi, di gestione degli invasi, di entità di portate e captazioni, di convenzioni da rispettare.

Ma una decisione si pone come urgente, richiesta da IAPS e dalle nostra associazione: salvaguardare i torrenti finora non captati.

Questa decisione non richiede particolari sofisticazioni di analisi rispetto a quelle già disponibili. Inoltre è sostanzialmente supportata dal Piano Energetico Regionale che ritiene ormai improponibile l'espansione dell'attuale sfruttamento idroelettrico e del suo carico ambientale.

In una visione sistemica propria di una "Valutazione Ambientale Strategica" emerge, nell'area provinciale, la pervasività del tutto abnorme dello sfruttamento idroelettrico e la presenza del tutto residuale di tratti di corsi d'acqua allo stato naturale, tanto da farli divenire beni ambientali e paesaggistici rari aventi ormai, purtroppo, un valore testimoniale alla pari delle "specie rare" nelle "liste rosse", di biotopi o monumenti speciali.

Nota:

Si chiede che tra le aree protette il PTCP indichi la "Riserva Naturale della Val di Mello" recentemente istituita.

LA RAZIONALIZZAZIONE

Protocollo di intesa Provincia-Terna sulla razionalizzazione degli elettrodotti

Si prende atto della deliberazione del Consiglio Provinciale a conclusione di interlocuzioni intercorse nel 2007 fra Provincia e Terna, relative anche alla adozione di specifici criteri ERA. Ciò è avvenuto senza un adeguato coinvolgimento dei Comuni interessati, alcuni dei quali (ad es. Piaveda) costituiscono un vero e proprio snodo infrastrutturale elettrico.

La obbligatoria procedura di VAS per il progetto di razionalizzazione dovrà comunque essere sede di valutazioni e decisioni trasparenti.

Risulta a Legambiente un progetto di linea AAT (*merchant line*) internazionale con attraversamento della Valchiavenna. La Provincia ne è al corrente?

Sondrio., 3 settembre 2008