

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 DEI PIANI DI SVILUPPO RURALE

Premessa

Il 21 luglio 2001 è stata adottata la Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente - Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS)¹.

La Direttiva 2001/42/CE – di seguito Direttiva – stabilisce che una vasta gamma di piani e programmi che possono generare significativi effetti sull'ambiente devono essere sottoposti a valutazione ambientale prima della loro adozione. La Direttiva avrebbe dovuto essere recepita dagli Stati membri entro il 21

luglio 2004.

Alla luce di una analisi circa gli orientamenti della Commissione ed in base ai contenuti della bozza presentata dalla DG Ambiente al Consiglio e al Parlamento circa le relazioni tra la Direttiva ed i Regolamenti dei Fondi comunitari (EU, 2005a) si può affermare che, nel futuro ciclo di programmazione, i piani o programmi finanziati con le risorse comunitarie dovranno essere sottoposti a valutazione ambientale in conformità alle disposizioni della Direttiva. Tale obbligo rimane confermato anche in assenza di recepimento della Direttiva da parte degli Stati membri.

Per il periodo di programmazione

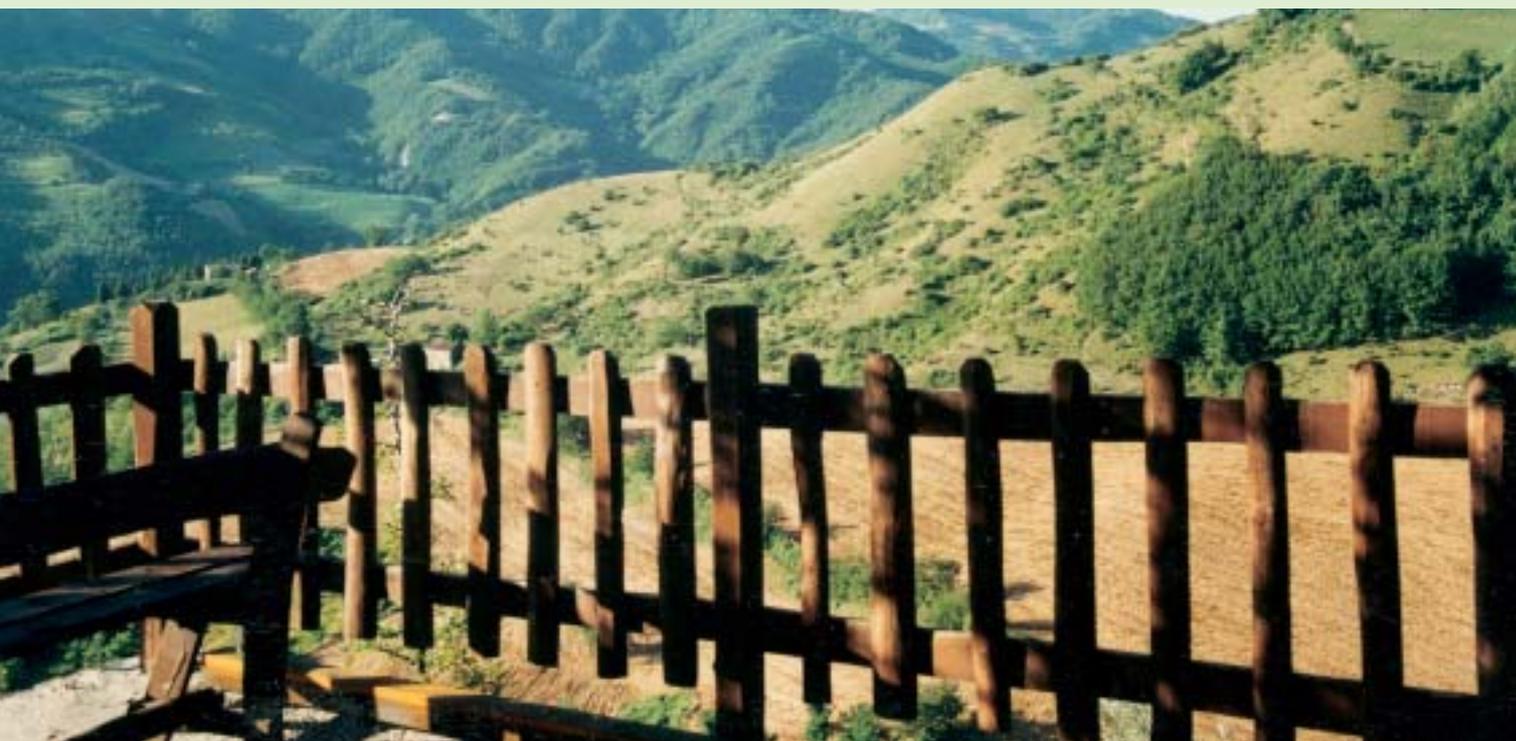
2000-2006 l'applicazione della Direttiva ai piani e programmi co-finanziati ai sensi dei Regolamenti (CE) n. 1260/1999 e n. 1257/1999 era esplicitamente esclusa poiché la programmazione era stata conclusa prima che la Direttiva fosse adottata e gli obblighi di valutazione ambientale potevano essere assolti nell'ambito della valutazione *ex-ante* prevista dal Regolamento.

La Strategia di Göteborg

La Valutazione Ambientale Strategica può essere definita come un

“processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sulla qualità dell'ambiente delle azioni proposte – politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi – ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale” (Sadler e Verheem, 1996).

La Direttiva applicata ai piani e programmi finanziati con Fondi comunitari rappresenta quindi un importante strumento per l'attuazione della Strategia di Göteborg e per l'integrazione della componente ambientale nelle politiche di set-



tore. L'integrazione rappresenta un principio consolidato dell'azione comunitaria sancito attraverso l'art. 6 del Trattato che stabilisce come le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente debbano essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie.

Il Consiglio europeo di Cardiff, nel 1998, ha ribadito che l'integrazione della protezione ambientale nelle politiche settoriali è una condizione allo sviluppo sostenibile ed ha indicato modalità e strumenti per perseguirla efficacemente.

L'approccio allo sviluppo sostenibile attraverso l'integrazione è stato rafforzato nel VI Programma d'Azione per l'Ambiente "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" che indica, fra gli elementi strategici per conseguire gli obiettivi ambientali "l'integrazione delle tematiche ambientali nelle politiche economiche e settoriali sin dalla fase embrionale del processo decisionale".

Nel 2001, nel corso del Consiglio europeo di Göteborg, è stata approvata la Strategia dell'Unione Europea per lo Sviluppo Sostenibile che fa dello sviluppo sostenibile l'obiettivo centrale di tutti i settori e di tutte le politiche da perseguire integrando la componente ambientale ed assicurando un elevato grado di coerenza dell'azione comunitaria.

Contenuti della Direttiva 2001/42/CE

Gli obiettivi della Direttiva sono di "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione delle considerazioni ambientali nella elaborazione ed adozione di taluni piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile". Tali obiettivi dovranno essere perseguiti "assicurando che i poten-

ziali effetti ambientali significativi generati dall'attuazione dei piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione".

La Direttiva, nel definire l'iter di valutazione ambientale, pone particolare enfasi su:

- raccolta e diffusione delle informazioni ambientali;
- identificazione, descrizione e valutazione degli effetti ambientali significativi;
- selezione e valutazione delle alternative;
- consultazione del pubblico e delle autorità interessate;
- monitoraggio degli effetti ambientali.

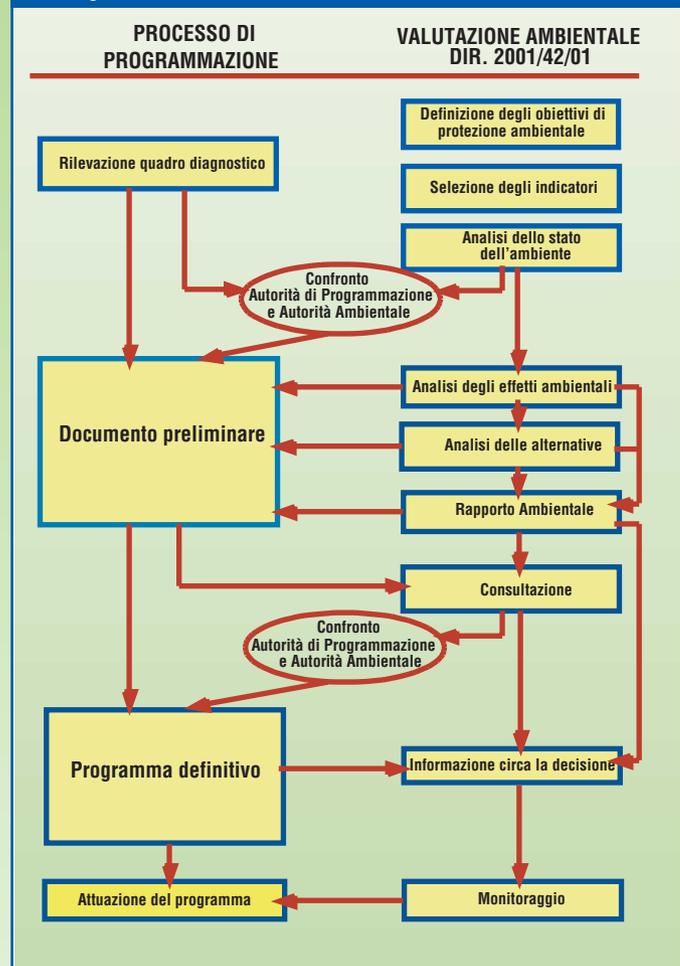
La Direttiva definisce la valutazione ambientale come un processo che include:

- la definizione di obiettivi di protezione ambientale;
- preparazione di un rapporto ambientale sugli effetti significativi generati dall'attuazione del piano o programma e sulle alternative esaminate;
- consultazione sulla proposta di programma e sul Rapporto ambientale.

La Direttiva stabilisce alcuni obblighi generali per la sua applicazione:

- la valutazione ambientale deve essere effettuata durante la fase preparatoria del programma ed anteriormente alla sua adozione;
- nel caso di piani e programmi gerarchicamente ordinati è necessario tenere conto, onde evitare duplicazioni della valutazione, del fatto che essa sarà effettuata a vari livelli della gerarchia;
- in fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione devono essere considerati i contenuti del Rapporto ambientale, i pareri espressi e i risultati delle consultazioni.

Fig. 1 - Diagramma logico del processo di valutazione ambientale strategica.



Le fasi del processo di valutazione ambientale

Di seguito sono illustrate le fasi dell'esercizio di valutazione ambientale di piani o programmi eseguito applicando la Direttiva (Fig. 1).

Fase 1. Definizione degli obiettivi di protezione ambientale

Devono essere identificati gli obiettivi di protezione ambientale da conseguire attraverso l'attuazione del programma, selezionati tra quelli stabiliti a livello internazionale, comunitario, nazionale o regionale. Gli obiettivi di protezione ambientale sono definiti, tra l'altro, nel Sesto Programma di Azione per l'Ambiente e nelle relative Strategie tematiche, nel Piano d'A-

zione Ambientale, nel Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra e nelle Strategie regionali per lo sviluppo sostenibile.

Fase 2. Selezione degli indicatori ambientali

Deve essere identificato il set di indicatori ambientali attraverso il quale leggere ed interpretare gli effetti ambientali generati dall'attuazione dei programmi.

Fase 3. Analisi dello stato dell'ambiente

Questa fase è finalizzata a rilevare il quadro diagnostico e le caratteristiche ambientali delle aree interessate dal programma, a verificare le relazioni tra qualità ambientale, sviluppo economico e condizioni sociali, a definire criticità e

punti di forza ed identificare le priorità ai fini della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile.

Fase 4. Valutazione degli effetti ambientali

In questa fase sono identificati, descritti e valutati i potenziali effetti sull'ambiente generati dall'attuazione del programma che riguardano biodiversità, popolazione, salute, flora e fauna, suolo, acqua, aria, fattori climatici, beni materiali, patrimonio culturale, architettonico e archeologico, paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori.

Nella valutazione degli effetti ambientali devono essere considerati quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi.

Fase 5. Definizione e valutazione delle alternative

Deve essere individuate, descritte e valutate le alternative al fine di individuare la migliore soluzione per ridurre o evitare gli effetti negativi sull'ambiente del programma proposto.

Le alternative identificate devono essere ragionevoli e realistiche; devono cioè tenere conto degli obiettivi e dell'ambito territoriale del programma ed essere effettivamente praticabili dall'Autorità che programma o attua il piano.

Fase 6. Stesura del Rapporto ambientale

Obiettivo di questa fase è predisporre un Rapporto ambientale che riporti le informazioni ambientali raccolte e le valutazioni effettuate, indica come si è tenuto conto degli obiettivi ambientali e illustra le ragioni della scelta delle alternative individuate.

Il Rapporto deve essere sottoposto a consultazione e deve essere reso disponibile alla Autorità di Programmazione perché possa considerare le indicazioni in esso contenute.

Al fine di agevolare la consultazio-

ne, il Rapporto deve essere corredato da una sintesi non tecnica che agevoli la lettura e l'interpretazione delle informazioni ambientali.

Fase 7. Consultazione

La proposta di programma ed il Rapporto Ambientale devono essere messi a disposizione delle autorità, degli *stakeholder* e del pubblico che devono disporre di un'effettiva opportunità di esprimere il proprio parere, prima dell'adozione del programma. poiché coinvolte nell'applicazione del programma o interessate dall'iter decisionale.

Fase 8. Informazioni circa la decisione

Quando viene adottato il programma è necessario informare, le autorità, gli *stakeholder*, il pubblico rendendo disponibili: il documento adottato e una dichiarazione di sintesi che illustri come si è tenuto conto del Rapporto ambientale, dei pareri e dei risultati delle consultazioni ed illustri le misure adottate in merito al monitoraggio.

Fase 9. Monitoraggio

La Direttiva stabilisce l'obbligo di monitoraggio e controllo degli effetti ambientali riconducibili all'attuazione del programma al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti ed adottare le misure correttive che si ritengono opportune.

L'integrazione delle considerazioni ambientali nel processo di programmazione presuppone un elevato grado di cooperazione tra Autorità di Programmazione ed Autorità Ambientale.

VAS e programmazione per lo sviluppo rurale

La gestione ambientale sostenibile, scopo dello sviluppo rurale

Le politiche di sviluppo rurale per il prossimo periodo di programmazione (2007-2013) si separano definitivamente dalle tradizionali po-

litiche agricole di mercato. In questo modo l'Ue intende da un lato ridurre le distorsioni di mercato denunciate da WTO, dall'altra rilanciare il ruolo della componente ambientale e sociale nelle aree rurali come volano della competitività.

Le priorità strategiche della Ue corrispondono alla struttura per assi del nuovo regolamento 1698/2005 (FEASR), dove il secondo asse (miglioramento dell'ambiente e del territorio) assume il peso maggiore in termini innovativi e finanziari.

Gli obiettivi dichiarati del regolamento comprendono il miglioramento della competitività grazie ad una gestione sostenibile delle risorse ed alla qualità dei prodotti, l'implementazione del VI Piano d'Azione per l'Ambiente (soprattutto grazie alla condizionalità), l'integrazione trasversale della componente ambientale (biodiversità, protezione delle acque e dei suoli, gas serra, conservazione dei paesaggi europei), aumento della multifunzionalità forestale e l'incremento dei processi partecipativi nella applicazione della politica.

Uno degli aspetti centrali della nuova politica di sviluppo rurale è la considerazione esplicita dei servizi ambientali, le "esternalità" nella peculiare dizione economica classica, offerte dalle attività rurali nella gestione delle risorse naturali, che vanno dal mantenimento del capitale naturale (acqua, suolo, biodiversità) al controllo dei rischi (dissesto idrogeologico, incendi, qualità dei prodotti) alla soddisfazione culturale di bisogni sociali (benessere degli animali, mantenimento dei paesaggi culturali).

Dal punto di vista delle strategie da adottare domina l'approccio integrato della strumentazione interna alla politica di sviluppo rurale e tra questa e le politiche di coesione, integrazione che dovrebbe essere assicurata dalla stesura, in dirittura d'arrivo, del Piano Strategico Na-

zionale (PSN) di concerto con il Quadro Strategico Nazionale (QSN).

Nei documenti strategici ricordati si delineano gli strumenti di coordinamento tra interventi comunitari e nazionali, tra Ministero delle politiche agricole e forestali (OCM, qualità delle produzioni, programmi interregionali, Piano Nazionale Biocombustibili, contratti di filiera), Ministero dell'economia e delle finanze (IIP, APQ, incentivi imprenditorialità) e Ministero delle attività produttive (Patti Territoriali, Contratti di Programma). Questa impostazione iniziale dovrebbe favorire un aumento del buon governo (*governance*) sulla base della sussidiarietà tra governo regionale e locale, mediante modelli di decentramento basati sulla reale implementazione di quei processi partecipativi tanto raccomandati.

Si tratta di un cambiamento significativo degli obiettivi e dell'oggetto dello sviluppo delle aree rurali dovuto alla valenza attribuita al mantenimento degli equilibri naturali, che pone l'esigenza di concentrare le azioni sugli aspetti che contraddistinguono l'interconnessione e l'integrazione tra politiche.

Infine sembra opportuno ribadire una novità che si tende a sottovalutare: l'approccio strategico di questa nuova programmazione. Questo nuovo modo di fare la programmazione è fondamentale per ripensare davvero un nuovo modello di sviluppo, e non semplicemente riadattare schemi burocratico-amministrativi, burocratico-organizzativi e di distribuzione dei contributi pre-esistenti, rallentando così lo sviluppo delle alternative necessarie alla costruzione di un nuovo modello di sviluppo.

Obiettivi prioritari

L'individuazione di un contesto di obiettivi integrati di politica rurale proattivi alle strategie di sostenibilità si è sviluppato nel corso degli



ultimi anni, portando alla definizione di un insieme di priorità vincolanti a scala europea. Queste sono:

- l'incremento della competitività del settore agricolo e forestale (azioni chiave: IT, formazione, integrazione delle filiere agroalimentari, sviluppo di mercati agricoli non alimentari ed energetici, produzione di servizi ambientali);
- l'incremento della qualità della vita nelle aree rurali attraverso processi di diversificazione;
- lo sviluppo della capacità locale di occupazione e diversificazione del mercato;
- la traduzione delle priorità in programmi;
- l'assicurazione e la complementarità tra gli strumenti comunitari, nazionali e locali.

Dai valori comuni europei si stanno ora declinando i singoli obiettivi strategici a scala nazionale, che dovranno risultare coerenti in maniera condivisa con gli obiettivi euro-

pei, e sui quali dovranno basarsi i singoli PSR regionali nella declinazione delle singole misure.

Il processo di consolidamento degli obiettivi strategici nazionali non è concluso, ma una prima architettura di punti di riferimento è stata messa a punto dal Tavolo Tecnico di Concertazione messo a regime dal MIPAF per arrivare in maniera partecipata ad un documento nazionale condiviso (http://www.politicheagricole.it/SVILUPPO/RIFORMA/PSN_bozza_dic_05.pdf).

Tutti gli obiettivi ricordati sono volutamente correlati gli uni agli altri in maniera articolata, per rispondere a quella esigenza di integrazione, punto chiave della nuova strategia:

1. consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola;
2. promozione dell'innovazione e dell'integrazione lungo le filiere;
3. creazione e/o miglioramento delle dotazioni infrastrutturali;

4. miglioramento della capacità imprenditoriale;

5. aumento della produzione di biomasse e diffusione di pratiche/attività per la riduzione dei gas serra;

6. conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico;

7. tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde;

8. tutela della risorsa suolo;

9. miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione;

10. mantenimento e creazione di nuove opportunità occupazionali in aree rurali;

11. rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale;

12. miglioramento della partecipazione locale alla definizione delle politiche.

Gli obiettivi prioritari nazionali ad

oggi individuati e riferiti all'asse II, prevalentemente dedicato alla gestione del paesaggio e delle risorse naturali e al quale deve andare la maggiore quota di finanziamenti, sono compresi tra i punti 5 e 8, e declinano a scala nazionale gli obiettivi prioritari dell'intera Ue a 25, ovvero il controllo dei cambiamenti climatici, la corretta gestione del regime delle acque, la tutela della biodiversità e dell'attività agricola in sistemi agro-silvo-pastorali ad alto valore naturale.

Strumenti

L'importanza dell'approccio strategico è data dalla strutturazione delle azioni per il perseguimento di obiettivi complessi. Sin dalla fase di valutazione (strategica) della impostazione di modalità di attuazione delle politiche attraverso i singoli Piani di Sviluppo Rurali (PSR) sarà di fondamentale importanza la messa a punto dei seguenti prin-

cipi:

1. concentrazione degli interventi per motivi legati tanto alla limitatezza delle risorse quanto al perseguimento delle priorità;

2. massima sinergia tra le misure dei singoli PSR e tra queste e quelle messe in atto dalle politiche di coesione e dalle politiche nazionali e regionali;

3. collegamento tra interventi finanziati e strumenti di pianificazione e gestione delle risorse naturali e dei rischi associati (idrogeologico, desertificazione, incendi).

Puntando l'attenzione sui temi più inerenti la gestione delle risorse naturali, per il ruolo dominante che hanno dal punto di vista finanziario ed innovativo nella strategia adottata, l'obiettivo relativo alla tutela delle acque sarà perseguibile mediante una attivazione contestuale, oltre alle misure previste nell'Asse II, di alcune misure a carattere infrastrutturale e aziendale presenti tra quelle previste nell'Asse I, con una spinta concentrazione geografica degli interventi nelle aree a forte "criticità ambientale". Si dovranno poi sostenere le imprese agricole, zootecniche e forestali che si impegnano ad attuare pratiche e tecniche agronomiche compatibili con il risparmio idrico, gli interventi di forestazione e di consolidamento dei versanti, la creazione di zone tampone e di espansione fluviale. Sarà ineludibile, per il coerente raggiungimento degli obiettivi, integrare le azioni negli strumenti di gestione della qualità e della conservazione della quantità delle risorse idriche, i piani di bacino.

Nel caso della tutela della biodiversità agro-pastorale dei sistemi rurali ad elevato valore naturalistico sarà invece necessario attivare contestualmente ed in maniera correlata per beneficiario buona parte delle misure incluse nell'asse II, mediante il sostegno dei metodi di produzione estensivi e il manteni-

mento delle risorse genetiche, nonché il collegamento funzionale tra habitat diversi attraverso la creazione di nuovi ambienti para-naturali. Questo ultimo meccanismo è necessario per ottenere risultati duraturi e sufficienti, legati a dinamiche ecologiche e socioeconomiche che si sviluppano a scale spaziotemporali di intero paesaggio, e non di singolo sito.

Sarà quindi necessario integrare gli effetti della condizionalità mediante l'attivazione di misure (Assi I, II, III) che favoriscano la tutela degli ambienti nonché la realizzazione e diffusione di ecosistemi agro-forestali e naturaliformi (filari, siepi e piccole formazioni forestali, piccole zone umide, produzioni a perdere) che favoriscano i processi ecologici legati al mantenimento della biodiversità (Battisti, 2004; Franco, 2000). Questo processo sarà possibile correlando questi sforzi con gli strumenti pianificatori e gestionali "ad area vasta" e con quelli dedicati in particolare ai siti della Rete Natura 2000: solo così la gestione delle risorse assumerebbe una dimensione funzionale compatibile con il tipo di risorse stesse.

Le stesse considerazioni sulla necessità di concertazione e collegamento con gli strumenti pianificatori si riferisce alle misure attuabili per il perseguimento dell'obiettivo di tutela del suolo, dove l'integrazione con le misure dell'Asse II dovrebbe essere attuata con alcune misure dell'Asse I (formazione sulle pratiche di conservazione del suolo, sostegno per l'ammodernamento aziendale, opere infrastrutturali di difesa del suolo), e dove gli interventi dovrebbero essere concentrati nelle zone fragili (per erosione, contaminazione, salinizzazione) e in maniera complementare a quelli previsti nei Piani di Assetto Idrogeologico, quadro di riferimento programmatico per le azioni svolte dal FESR.

Analizzando infine l'obiettivo in-

rente la produzione di biomassa e la diffusione di pratiche/attività per la riduzione dei gas serra, particolarmente critico per l'Italia in relazione al contesto di impegni assunti in merito, oltre alle misure agroambientali e di BPA, sarà necessario perseguire l'obiettivo bioenergetico attraverso lo sviluppo di filiere corte, includendo il ricorso a misure di investimento aziendale (ad esempio per l'impiego di biomasse/biocombustibili presenti in azienda) e per la trasformazione dei prodotti, e collegare questi interventi ad un Piano Energetico coerente con gli obiettivi nazionali e comunitari.

Monitoraggio

Una prima griglia di indicatori condivisi

Il processo di definizione delle strategie comuni delle Regioni italiane garantito dal negoziato in corso per il Piano di Sviluppo Nazionale, ha permesso di dare una prima e parziale definizione del contesto di indirizzo di alcuni indicatori comuni che potranno essere utilizzati a scala nazionale coerenti con gli indicatori proposti a livello europeo.

A livello internazionale, infatti, si sono stabiliti dei criteri sull'uso degli indicatori per il monitoraggio e valutazione delle politiche: devono possedere un rapporto elevato tra contenuto informativo e costo dell'informazione, essere imperniati sulle problematiche chiave, cambiare con sufficiente rapidità in risposta all'azione, essere fondati su solide basi scientifiche, essere fattibili in termini di disponibilità attuale o futura dei dati, e infine trasmettere informazioni essenziali, di facile comprensione e non ambigue.

La prima griglia di indicatori oggi individuata, coerente con le proposte internazionali, possiede la necessaria funzione di permettere in

futuro la comparabilità delle analisi non solo tra le regioni italiane, ma tra quelle europee.

Asse I

- Valore aggiunto agricolo
- Valore aggiunto agro-industriale
- Valore aggiunto delle singole filiere
- Investimenti lordi fissi in agricoltura
- Investimenti lordi fissi nell'agroindustria
- Investimenti lordi fissi nel settore forestale
- Produttività del lavoro in agricoltura
- Produttività del lavoro nell'agroindustria
- Produttività del lavoro nelle attività forestali
- Formazione ed educazione in agricoltura

Asse II

- Andamento delle popolazioni di uccelli nelle aree agricole
- SAU nelle aree ad alto valore naturalistico
- Distribuzione delle specie forestali nelle aree forestali
- Bilancio di azoto (kg/ha)
- Diffusione pratiche/sistemi a risparmio idrico
- Produzione energia rinnovabile in agricoltura (ktons)
- Emissione agricole di gas serra (ktoe)
- Area a rischio di erosione (t/ha/anno)
- Tutela della risorsa suolo

Asse III

- % popolazione con un contratto internet in aree rurali
- % valore aggiunto nei servizi in aree rurali
- Variazione popolazione in aree rurali
- Nati-mortalità imprese nelle aree rurali
- Percentuale agricoltori con altre attività remunerative
- Occupazione industria e servizi
- Valore aggiunto industria e servizi
- Persone *self-employed*

– % popolazione adulta che partecipa a formazione ed educazione Asse IV

– % popolazione coperta da GAL

– % popolazione coperta da altre strategie sviluppo locale

– Indicatori di efficienza/efficacia progettazione locale

– Indicatore di diffusione delle buone prassi

– Indicatori di efficienza/efficacia programmazione nazionale e regionale

L'articolazione del processo di monitoraggio

Il monitoraggio, come nella precedente programmazione, sarà di responsabilità regionale, e dovrà svilupparsi in maniera tale da garantire la confrontabilità europea dei dati. A questo scopo si sta

mettendo a punto un Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) che aggregherà sia le informazioni relative agli interventi che quelle relative ai sistemi di gestione e controllo della spesa. Nel caso dei singoli progetti, al momento si propone di aggregare le informazioni a livello di misura, anche se questo renderà complessa la complementarità tra misure per singoli progetti.

Le informazioni raccolte dovranno garantire le esigenze della Commissione europea così come stabilite nel Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione, che dovrà essere in grado di aggiornare le relazioni annuali di avanzamento degli obiettivi a livello sia di singolo PSR che di PSN, consentendo la verifica dell'andamento della spesa per poter evi-

tare tempestivamente il rischio del disimpegno automatico (monitoraggio procedurale e finanziario).

A livello regionale le Autorità di gestione dei programmi di sviluppo rurale saranno responsabili della modalità e della raccolta delle informazioni più adeguate al contesto regionale, dell'archiviazione delle informazioni (a livello regionale o direttamente superregionale), della trasmissione aggiornata e costante delle informazioni, della redazione delle relazioni annuali di esecuzione.

L'Autorità nazionale sarà invece concentrata sulla valutazione di coerenza del processo valutativo rispetto le strategie fissate. Anche a questo scopo si va verso la formazione di un Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) per le Politi-

che di Sviluppo Rurale che orienta metodi, tecniche e strumenti condivisi, ferma restando l'autonomia delle Autorità di gestione regionali e dei valutatori indipendenti, che dovrebbe migliorare la confrontabilità, la qualità e l'utilizzabilità dei risultati delle valutazioni. Altro ambito specifico del SNV dovrebbe essere la promozione di valutazioni *ad hoc* per temi significativi e strategici a livello Nazionale, come quelli "ambientali".

Le difficoltà nei processi di monitoraggio e valutazione

Il problema di quanto le strategie fissate riescano a trasformarsi in obiettivi raggiunti e di quanto questa valutazione sia sostenuta dalla migliore conoscenza, rimane un problema complesso, ma alcuni



spunti si possono trarre da una analisi degli effetti delle sole misure agroambientali (EC, 2005) tra il complesso di meccanismi messi a punto allo scopo.

Dal punto della gestione delle politiche (*policy*), le misure agroambientali sono risultate nel complesso flessibili ed adattabili alle realtà locali; infatti la loro natura contrattuale le porta ad essere bene accette dagli agricoltori, e dal punto di vista del bene pubblico risultano una efficace rappresentazione di mercato dei beni socialmente condivisi. Associate a localizzazioni territoriali (aree svantaggiate, aree a elevata naturalità) dovrebbero correggere i fenomeni di abbandono, mentre sembrano efficaci strumenti di sostenibilità in collegamento da un lato con condizionalità – codici di buone pratiche agricole –, Buone Condizioni Agronomiche Ambientali, dall'altro con le azioni programmatiche di conservazione (investimenti non produttivi, BCAE) e di trasformazione paesaggistica (afforestazione, agroforestazione, set aside).

Ma dal punto di vista della conoscenza (scientifica), non sono disponibili dati di monitoraggio relativi agli effetti ecologico-ambientali ipotizzati, e quando questi esistono, non sembrano in grado di fornire stime sufficienti.

Gli impatti sono infatti generalmente supposti sulla base di proiezioni basate su studi concettualmente comparabili, che servono ad estrapolare degli effetti sulla base del tasso di spesa delle misure rendicontate. Pertanto se da un lato le stime sulla base della spesa sono in grado di far arguire un avvicinamento rispetto agli obiettivi di spesa ipotizzati, non lo sono per definire degli effetti ambientali (ciclo delle acque, stabilità dei versanti, biodiversità, ecc.), i quali sono peraltro carat-

terizzati da scale temporali e spaziali elevate e da *time lag* nella risposta tipici dei sistemi complessi.

Di contro esistono in Europa pochissimi esempi di monitoraggio sul terreno specifici progettati per stimare gli impatti positivi attesi, anche in relazione alla brevità della scala temporale della programmazione rispetto ai tempi reali ecologici necessari.

Naturalmente queste valutazioni possono essere estese dalle misure agroambientali alle misure di preservazione e di trasformazione dei paesaggi culturali sopra ricordate.

Conclusioni

Dall'analisi delle caratteristiche strutturali e funzionali della VAS, e dalle brevi note relative al contesto nella quale essa dovrebbe applicarsi nel caso dei Piani di Sviluppo Rurale, è possibile delineare i motivi per i quali la VAS si rende utile e necessaria in tale politica, ancorché espletamento obbligatorio.

Infatti questo strumento potrebbe essere da subito sfruttato per dare forza all'aspetto strategico della valutazione alla quale far seguire la programmazione, per ottimizzare la spesa e dare luogo a delle scelte in linea con le strategie condivise e con i bisogni della società reale.

La VAS nella sua articolazione risulta certamente fondamentale per assolvere ai tre principi fondanti la strategia applicativa di questa nuova politica di sviluppo rurale (cfr. pag. 8), ovvero la concentrazione degli interventi, la complementarità tra azioni, il collegamento con gli strumenti gestionali esistenti.

E solo attraverso una analisi del contesto socio-ambientale che i criteri di selezione e concentrazione strategici possono essere da un

lato opportunamente e preventivamente razionalizzati e disegnati sulla realtà considerata, e quindi valutati e condivisi dalla società reale (i beneficiari delle zone rurali) mediante il meccanismo partecipativo insito nella procedura.

Mediante il confronto e il vaglio tra alternative, prima non considerato, da parte della società nelle sue varie componenti, si dovrebbe da un lato arrivare alla definizione di scelte più stabili e praticabili nel medio periodo (di programmazione), e a uno sforzo più efficace di proposta ed adattamento alle necessità da parte delle Amministrazioni competenti.

Quindi, tenendo conto delle difficoltà di ottenere informazioni pertinenti e verificabili rispetto a molti degli obiettivi di sostenibilità di questa politica di sviluppo locale con i monitoraggi ad oggi attuati, la VAS garantirebbe di mettere in luce in maniera non equivoca le criticità ed i vuoti da riempire in modo tale da indirizzare le attività di ricerca e conoscenza nel lungo periodo a scala regionale da parte degli enti preposti, anche in relazione alla obsolescenza e debolezza dei dati ambientali in molte realtà nazionali.

Conseguenza di questo processo potrebbe essere comunque la selezione degli eventuali indicatori di dettaglio specifici per la realtà monitorata.

La consultazione del pubblico e dei portatori di interesse (*stakeholder*), non sono solo previste, ma necessarie per consolidare e validare le scelte in atto e per acquisire informazioni nel breve e nel medio periodo. A questo proposito si può sottolineare come, e questo lo si è notato anche durante i lavori del PSN, le categorie degli agricoltori, oltre a quelle sociali, risultino più sensi-

bili e proattive nella messa in atto delle nuove politiche e delle nuove strategie di Sviluppo Rurale di quanto risultino molte delle Amministrazioni Pubbliche interessate. Questo dovrebbe far riflettere sulla velocità di adeguamento alla "visione" di nuovi modelli di sviluppo da parte delle strutture amministrativo-burocratiche che rappresentano le comunità, rispetto alla capacità di "visione" delle comunità stesse.

I PSR della programmazione 2007-2013 dovrebbero chiudersi entro giugno e devono essere presentati a Bruxelles con la relativa VAS, ma non sembra che la cosa sia considerata con sufficiente attenzione da tutte le Regioni Italiane.

Daniel Franco
Elio Manti

Bibliografia

- Battisti C. (2004) - Frammentazione ambientale: conduttività e reti ecologiche. Provincia di Roma, Roma.
- Commissione Europea – DG Ambiente Relationship between the SEA Directive and the Structural Funds Regulations – Draft of 4 May 2005, Bruxelles.
- EC (2005) - Agri-environmental measures. Overview of general principles, types of measures and application. Directorate General for Agriculture and Rural Development. March, 2005. <http://europae.eu.int/agriculture/rur/public/index.htm>.
- Franco D. (2000) - Paesaggio, reti ecologiche ed agroforestazione. Il Verde Editoriale, Milano, Italia.
- MIPAF (2005) - Prima Bozza del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale. http://www.politicheagricole.it/SVILUPPO/RIFORMA/PSN_bozza_dic_05.pdf.
- Sadler B., Verheem R. (1996) - Strategic Environmental Assessment – Status, challenges and future directions. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. The Hague.

Note

¹ L'aggettivo "strategico" non appare nella Direttiva o nel suo titolo. L'acronimo "VAS" è qui utilizzato perché convenzionalmente inteso come sinonimo di "Direttiva 2001/42/01".

Autori

Daniel Franco, esperto senior Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio, Sviluppo Rurale, www.danielfranco.org; Elio Manti, esperto senior task force Ambiente Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio.